

**T.C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**BÜTÇE POLİTİKALARININ  
EKONOMİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ ve  
2000-2007 DÖNEMİ TÜRKİYE UYGULAMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Danışman  
Prof. Dr. Adem ESEN**

**Hazırlayan  
Ertan TOSUN**

**Konya-2010**

Bilimsel Etik Sayfası.....	v
Yüksek Lisans Tezi Kabul Formu .....	vi
Özet.....	vii
Summary .....	ix
Kısaltmalar ve Simgeler.....	xi
Tablolar Listesi .....	xii
Şekiller Listesi.....	xv
GİRİŞ .....	1
BİRİNCİ BÖLÜM .....	5
Bütçe Kavramı ve Bütçe Politikası .....	5
1.1.    Bütçe.....	5
1.2.    Bütçenin Fonksiyonları .....	6
1.2.1.    Klasik Bütçe Fonksiyonları .....	6
1.2.1.1.    Mali ve İktisadi Fonksiyonu .....	6
1.2.1.2.    Siyasi Fonksiyonu .....	6
1.2.1.3.    Hukuki Fonksiyonu .....	6
1.2.1.4.    Kontrol Fonksiyonu .....	7
1.2.1.5.    Denetim Fonksiyonu .....	7
1.2.2.    Çağdaş Bütçe Fonksiyonları.....	7
1.2.2.1.    Konjonktürel (İktisadi İstikrar) Fonksiyonu.....	7
1.2.2.2.    Kaynakların Tahsisi Fonksiyonu .....	7
1.2.2.3.    Gelirlerin Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu .....	7
1.2.2.4.    Planlama ve Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu .....	7
1.3.    Bütçe Politikası.....	7
1.4.    Bütçe Politikasının Amaçları.....	9
1.4.1.    Ekonomik İstikrarın Sağlanması .....	10
1.4.2.    Ekonomik Kalkınma ve Büyümenin Gerçekleştirilmesi.....	10
1.4.3.    Gelir ve Servet Dağılımında Adaletin Sağlanması.....	11
1.4.4.    Diğer Amaçlar .....	11
1.5.    Bütçe Politikasının Araçları .....	11
1.5.1.    Kamu Harcamaları .....	11
1.5.2.    Vergileme .....	12
İKİNCİ BÖLÜM.....	15

Bütçe Politikasının Etkileri .....	15
2.1 Bütçe Politikasının Ekonomik Etkileri .....	15
2.1.1. Çarpan Etkisi .....	15
2.1.1.1. <i>Denk Bütçe ve Denk Bütçe Çarpanı</i> .....	15
2.1.1.2. <i>Açık Bütçe ve Açık Bütçe Çarpanı</i> .....	16
2.1.2. Bütçenin Otomatik İstikrar Etkisi.....	18
2.1.2.1. <i>Artan Oranlı Gelir Vergisi</i> .....	18
2.1.2.2. <i>İşsizlik Sigortası Ödemeleri</i> .....	19
2.1.2.3. <i>Sübvansiyonlar</i> .....	19
2.1.2.4. <i>Kurum ve Aile Tasarrufları</i> .....	20
2.2. Mikro Ekonomik Etkileri .....	20
2.2.1. Gelir ve Yansıma Etkileri.....	20
2.2.1.1. <i>Bütçe Politikasındaki Değişmelerin Etkisi</i> .....	20
2.2.1.2. <i>Götürü Vergilerin Mikroekonomik Etkileri</i> .....	22
2.2.1.3. <i>Gelir ve Kurumlar Vergisinin Mikroekonomik Etkileri</i> .....	23
2.2.1.4. <i>Diğer Vergilerin Mikroekonomik Etkileri</i> .....	24
2.2.2. Harcama Etkileri.....	25
2.3. Makro Ekonomik Etki: İkiz Açık .....	26
2.4. Bütçe Açıkları İle Cari Açık Arasındaki Etkileşim.....	30
2.4.1. Bütçe Açıkları- Enflasyon- Döviz Kuru İlişkisi.....	30
2.4.2. Bütçe Açıkları- Faiz Oranları- Sermaye Hareketleri- Döviz Kuru İlişkisi	32
2.5. Ekonomi Politikası Aracı Olarak Bütçe Politikaları .....	37
2.5.1. Enflasyon ve Enflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası.....	37
2.5.2. Deflasyon ve Deflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası .....	41
2.5.3. Stagflasyon ve Bütçe Politikası .....	43
2.6. Bütçe Politikasının Bir Aracı Olarak “Mali Kurallar” .....	45
2.6.1. Mali Kuralların Amaçları .....	46
2.6.2. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri.....	47
2.6.3. Mali Kuralların Temel Özellikleri.....	48
2.6.4. Mali Kuralların İzlenmesi ve Uygulanmasının Temini.....	49
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....	54
2000 Yılından İtibaren Türkiye Benzeri Ülkelerde Uygulanan.....	54
Bütçe Politikaları.....	54
3.1 Çin .....	54

3.2.	Rusya .....	56
3.3.	Brezilya .....	58
3.4.	Hindistan .....	60
3.5.	Meksika .....	62
3.6.	Endonezya .....	64
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....		67
4.1	2000 Yılı Öncesinde Uygulanan Bütçe Politikaları .....	67
4.2.	2000-2007 Döneminde Uygulanan Bütçe Politikaları .....	82
4.2.1.	2000 İstikrar Programı: Hedefler ve Uygulama Sonuçları.....	82
4.2.2.	Kasım 2000 Krizi .....	91
4.2.3.	Şubat 2001 Krizi.....	93
4.2.4.	2001-2002 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı .....	95
4.2.5.	2003-2007 Kriz Sonrası.....	109
4.2.5.1.	<i>Acil Eylem Planı ve 2003 İstikrar Programı</i> .....	110
4.2.5.2.	<i>2004-2007 Dönemi Ekonomik İstikrar Programları</i> .....	119
4.3.	2000-2007 Dönemi Bütçe Politikalarının Analizi.....	138
4.3.1.	Bütçe Açıkları.....	139
4.3.2.	Kamu Kesimi Genel Dengesi .....	140
4.3.3.	Kamu Borç Stoku .....	144
4.3.4.	Faiz Dışı Fazla Performansı .....	149
4.3.5.	Kamu Harcamalarının Niteliği .....	151
4.3.5.1.	<i>Faiz Dışı Harcamalar</i> .....	151
4.3.5.2.	<i>Kamu Yatırım Harcamaları</i> .....	153
4.3.5.3.	<i>Personel Harcamaları</i> .....	155
4.3.6.	<i>Gelir Politikaları ve Vergi Sistemi</i> .....	157
4.3.6.1.	<i>Toplam Vergi Yükündeki Değişme</i> .....	159
4.3.6.2.	<i>Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Dağılımdaki Değişme</i> .....	162
4.3.6.3.	<i>Vergi Konularına Göre Vergi Tahsilatındaki Değişme</i> .....	163
4.3.7.	Yapısal Dönüşüm Sağlayan Reformlar .....	165
4.3.8.	Uygulanan Bütçe Politikasının Yapısı .....	167
SONUÇ .....		171
KAYNAKLAR .....		176

**T.C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**

**BİLİMSEL ETİK SAYFASI**

Bu tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

Ertan TOSUN

**T.C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU**

Ertan Tosun tarafından hazırlanan Bütçe Politikalarının Ekonomi Üzerindeki Etkisi ve 2000-2007 Dönemi Türkiye Uygulaması başlıklı bu çalışma 14/04/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak, jürimiz tarafından yüksek lisans tezi olarak kabul edilmiştir.

Prof. Dr. Adem ESEN Başkan

Yrd. Doç. Dr. Zekeriya MIZIRAK Üye

Yrd. Doç. Dr. Abdülkadir BULUŞ Üye

**T.C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**

<b>Öğrencini</b>	<b>Adı Soyadı</b>	Ertan TOSUN	<b>Numarası</b>	074226001018
	<b>Ana Bilim /Bilim Dalı</b>	İktisat		
	<b>Danışmanı</b>	Prof. Dr. Adem ESEN		
<b>Tezin Adı</b>		Bütçe Politikalarının Ekonomi Üzerindeki Etkisi ve 2000-2007 Dönemi Türkiye Uygulaması		

**ÖZET**

Ülkemiz 2000’li yıllara kadar sık sık ekonomik krizle karşılaşan ve kriz öncesine kadarki dönemde elde ettiği kalkınmışlık seviyesini bir gecede kaybeden bir yapı arz etmiştir. Ekonomik göstergelerde dalgalı bir gelişim olarak kendisini gösteren bu durum 2000’li yıllara gelindiğinde artık tamamen sürdürülemez bir hal almıştır. 2000’li yıllarla birlikte yaşanan derin ekonomik krizler için alınan tedbirlerin öncekilerden en önemli farkı günü kurtmaya yönelik olmayan, sağlam bir ekonominin kurulması için gerekli olan politikalaradır.

Bütçe, kamu kesiminin ürettiği hizmetlerin finansman aracıdır. Bununla birlikte ekonomik etkileri de bulunan bir politika unsurudur. Ekonomik şartlar dikkate alınarak oluşturulacak bütçe politikaları, hükümetlerin elinde ekonomik kalkınmanın sağlanması ve sürdürülmesi için önemlidir.

Diğer ülkelere baktığımız zaman benzer ekonomik sorunlarla zaman zaman bu ülkelerde karşılaştığımızı görmekteyiz. Söz konusu ülkeler de ekonomik sorunlarını ortadan

kaldırmak ve ekonomide tam istihdama ulaşmak için muhtelif politikaların yanında bütçe politikasına da başvurmuşlardır.

2000’li yıllardan itibaren ülkemizde krize karşı uygulanan politikaları bir biriyle uyumlu bir kompozisyon olarak görmek mümkündür. Bu kompozisyonun içinde idari reformlar, para politikası, borçlanma politikası ve bütçe politikası yer almaktadır.

Uygulanan bütçe politikaları incelendiği zaman bu politikaların yüzde 70’inin gelir artırıcı politikalar, yüzde 30’unun ise tasarruf sağlayıcı politikalar olduğu görülmektedir. Bu politikalar bir yandan ekonomik gelişimi olumlu bir şekilde etkilemek üzere kurgulanırken diğer yandan kamu kaynaklarının etkin kullanımına dönük olarak hazırlanmıştır.

Bu politikalar neticesinde bütçe açıkları yüzde 14,6’lardan yüzde 1’lerin altına düşmüş, kamu kesimi borçlanma gereği yüzde 90’lardan yüzde 60’ların altına düşmüş, bütçe elastikiyeti artmış, mali planların vadesi artmış, yatırımların tamamlanma süresi azalmış ve bütün bu gelişmeler ekonomik göstergelere olumlu bir şekilde sirayet etmiştir.

Uygulanan bütçe politikalarının muhtelif olumsuz yönlerinin olduğu bugün bile tartışılan konulardır. Bu olumsuz yönlerin başında, dolaylı vergilerin toplam vergi içindeki oranının artması ve geçici olarak salınan vergilerin kalıcı hale gelmesi sayılabilir.

Alınan tedbirler sonucunda kamu maliyesinin disipline edildiğini ve ülkenin kendi iç dinamiklerinden dolayı ileriki yıllarda kolay kolay kriz yaşamayacağını söylemek mümkündür.



**T.C.**  
**SELÇUK ÜNİVERSİTESİ**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü**

<b>Öğrencimi</b>	<b>Adı Soyadı</b>	Ertan TOSUN	<b>Numarası</b>	074226001018
	<b>Ana Bilim /Bilim Dalı</b>	İktisat		
	<b>Danışmanı</b>	Prof. Dr. Adem ESEN		
<b>Tezin İngilizce Adı</b>		The Effect of Budget Policy on Economies and The 2000-2007 Period in Turkey		

**SUMMARY**

Until 2000, Turkey has developed a structure of frequently experiencing economic crises and as a result losing in a very short time the development level it had achieved until each crisis. This situation of unstable economic indicators could longer be sustained since 2000. The measures to be taken should be policies to establish a solid economy instead of what has been implemented until 2000 as “saving the day” measures.

*Budget* is a financial tool of the services produced by the public sector as well as a policy element having economic effects. The budget policies taking into account the economic conditions are significant for governments in their economic development and sustainability.

Other countries also face similar economic problems that have, beside various policies, used budget policies to solve the economic problems and reach full employment in economy.

The policies implemented in Turkey since 2000 coherent with each other, which also include administrative reforms, monetary policy, public debt policy and budget policy.

When analyzing the budget policies, 70% of these policies are income generating policies and 30% are policies on savings. These policies are not only structured to positively affect economic development but also to effectively use public resources.

As a result of these policies, budget deficit has dropped from 14,6% to less than 1%, public sector debts has dropped from approximately 90% to less than 60%, budget elasticity/flexibility has increased, periods of financial plans has been extended, the completion periods of investments has decreased, which all these developments are positive economic indicators.

However, the negative sides of these policies implemented since 2000 are still being discussed until today. One of the main negative sides are the increase of the portion within the total taxes of the indirect taxes and the taxes temporarily implemented becoming permanent.

As a result of the measures taken, it can be stated that in the coming years similar economic crises cannot occur again with the disciplined public finance and the internal dynamics of Turkey.

**KISALTMALAR VE SİMGELER**

BSMV:Banka sigorta muameleleri vergisi

DİBS: Devlet iç borçlanma senedi

ECOFİN: Ekonomi ve Maliyeden Sorumlu Bakanlar Konseyi

GEGP: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

GSMH: Gayri safi milli hasıla

GSYİH: Gayri safi yurt içi hasıla

IMF: Uluslar arası Para Fonu

İMKB: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsleri

KKBG:Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

KKDF:Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu

LPG: Likit Petrol Gazı

ÖTV: Özel Tüketim Vergisi

PSBR: Kamu sektörü borçlanma gereği

SGK: Sosyal Güvenlik Kurumu

SGP: Satın alma gücü paritesi

SPK: Sermaye Piyasası Kurumu

SSK: Sosyal Sigortalar kurumu

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCMB: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

TEFE: Toptam eşya fiyat endeksi

TMSF: Tasarruf mevduatı sigorta fonu

TÜFE: Tüketici fiyat Endeksi

VUK: Vergi Usül Kanunu

## TABLÖLAR LİSTESİ

- Tablo 2.1- Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Mali Kural Örnekleri
- Tablo 3.1- Ekonomik Göstergeler (Çin)
- Tablo 3.2- Ekonomik Göstergeler (Rusya)
- Tablo 3.3- Ekonomik Göstergeler (Brezilya)
- Tablo 3.4- Ekonomik Göstergeler (Hindistan)
- Tablo 3.5- Ekonomik Göstergeler (Meksika)
- Tablo 3.6- Ekonomik Göstergeler (Endonezya)
- Tablo 4.1- Makroekonomik Göstergeler, 1996-2001
- Tablo 4.2- Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı
- Tablo 4.3- Kamu Ekonomisi Toplam Verileri 1980-2000 (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)
- Tablo 4.4- Konsolide Bütçe Büyüklükleri 1980-2000
- Tablo 4.5- Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı 1980-2000
- Tablo 4.6- Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı 1980-2000
- Tablo 4.7- 2000 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.8- 2000 Yılında Öngörülen ve Sisteme Yeni Giren Bir Defalık Vergi Tedbirlerinden Elde Edilen Hasılat
- Tablo 4.9- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı
- Tablo 4.10- Faiz Dışı Fazlanın Değişimi (2000-2001)
- Tablo 4.11- Temel Ekonomik Göstergelerdeki Değişim
- Tablo 4.12- 2001 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.13- 2001 Yılında Öngörülen ve Sisteme Yeni Giren Bir Defalık Vergi Tedbirlerinden Elde Edilen Hasılat
- Tablo 4.14- 2001 Yılı Bütçe Revizyonları

- Tablo 4.15- Faiz Dışı Fazlanın Değişimi (2002)
- Tablo 4.16- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı (2002)
- Tablo 4.17- 2003 Yılında Uygulanması Öngörülen Ekonomik Tedbirler Paketi
- Tablo 4.18- 2003 Yılı İlave Gelir Tedbirleri
- Tablo 4.19- 2003 Faiz Dışı Fazla Hedef ve Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.20- 2003 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.21- 2003 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.22- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı
- Tablo 4.23- 2003Bütçe Gelirleri
- Tablo 4.24- 2004 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.25- 2004 Bütçe Gelirleri
- Tablo 4.26- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı (2004)
- Tablo 4.27- Konsolide Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri İle GSMH'ya Oranları
- Tablo 4.28- 2004 Yılı Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazla Performansı
- Tablo 4.29- 2003 Faiz Dışı Fazla Hedef ve Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.30- 2005 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.31- 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.32- 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri
- Tablo 4.33- 1990-2007 Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya Oranlarının Gelişimi
- Tablo 4.34- 1990-2005 Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Yüzde Dağılımı
- Tablo 4.35- 1990-2007 Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Yüzde Dağılımı
- Tablo 4.36- Genel Yönetim Borçlanma Gereği ve Kurumsal Dağılımı
- Tablo 4.37- 2000-2007 Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Gelişimi
- Tablo 4.38- Kamu Net Borç Stoku

Tablo 4.39- 1990-2005 Arası Toplam Kamu İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranının Gelişimi

Tablo 4.40- Borç Çevirme Rasyosu

Tablo 4.41- 1999-2007 Yılları Bazı OECD Ülkelerinde Vergi Yüklerinin Gelişimi

Tablo 4.42- 2002-2007 Toplam Vergi Yükünün GSYH'ya Oranındaki Gelişim

Tablo 4.43- Vergi Konularına Göre Konsolide Bütçe Konsolide Bütçe Vergi Tahsilatının Gelişimi

Tablo 4.44- Vergi Konularına Göre Konsolide Bütçe Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı

Tablo 4.45- 1999-2008 Arası Dönemde Yapısal Nitelikli Reformlar ve Bunlara Yönelik Düzenlemeler

Tablo 4.46- Faiz Dışı Fazla Hedefine Ulaşmak İçin Uygulanan Tedbirlerin Gerçekleşme Sonuçları

Tablo 4.47- Faiz Dışı Fazla Hedefine Ulaşmak İçin Uygulanan Tedbirlerin GSMH'ya Oranı

Tablo 4.48- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı

## ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 2.1- Bütçe Açığının IS ve LM Eğrisi Üzerine Etkisi

Şekil 2.2- Götürü Verginin Harcamalar Üzerindeki Etkisi

Şekil 2.3- Götürü Verginin Firmalar Üzerindeki Etkisi

Şekil 2.4- İkiz Açıklar Hipotezine Göre Vergi Azaltılması Kanalıyla Oluşan İlişki

Şekil 2.5- Sermaye Hareketlerinin Etkisi

Şekil 4.1- Bütçe Açıklarının Gelişimi (1999-2007)

Şekil 4.2- Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH'ya Oranındaki Gelişim

Şekil 4.3- Konsolide Bütçe İçinde Esnekliğin Olmadığı Harcamaların Toplam Harcamalar ve Faiz Dışı Harcamalar İçindeki Yüzde Payının Gelişimi

Şekil 4.4- Yatırımların Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı

Şekil 4.5- Yatırımların Toplam Bütçe ve GSYH İçindeki Payı

Şekil 4.6- Yatırımların Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı

Şekil 4.7- Yatırımların Toplam Bütçe ve GSYH İçindeki Payı

Şekil 4.8- Toplam Vergi Gelirleri Tahsilatının Dolaysız Dolaylı Vergi Ayrımında Gelişimi

## GİRİŞ

Ülkemiz 2000’li yıllara kadar sık sık ekonomik krizle karşılaşan ve kriz öncesine kadarki dönemde elde ettiği kalkınmışlık seviyesini bir gecede kaybeden bir yapı arz etmiştir. Ekonomik göstergelerde dalgalı bir gelişim olarak kendisini gösteren bu durum 2000’li yıllara gelindiğinde artık tamamen sürdürülemez bir hal almıştır. 2000’li yıllarla birlikte yaşanan derin ekonomik krizler için alınan tedbirlerin öncekilerden en önemli farkı günü kurtmaya yönelik olmayan, sağlam bir ekonominin kurulması için gerekli olan politikalardır.

Kriz sonrası dönemde Türkiye’de, krizin neden olduğu tahribatın onarılabilmesi ve yeni bir krizle karşı karşıya kalınmaması amacıyla idari ve ekonomik anlamda pek çok düzenleme yapılmış ve önemli adımlar atılmıştır. Bununla birlikte yapılan düzenlemeler ve uygulanan politikalar sonucunda ekonomik gelişmelerin hangi yönde seyrettiği ve ülkemizin bugün ne durumda olduğunun tespiti, alınacak önlemlerin belirlenmesi bakımından büyük bir önem taşımaktadır.

Merkez Bankasının statüsünün neredeyse tamamen hükümetten bağımsız bir hale gelmesi, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumunun kurulması, kamu borç yönetimi kanununun yürürlüğe girmesi gibi nedenlerle 2000’li yıllardan itibaren ülkemiz ekonomisinde rol oynayan aktörler hükümetlerin etki alanından uzaklaşmış ve bütçe politikası neredeyse hükümetlerin elinde kalan tek politika aracı haline dönüşmüştür. Bu nedenle tezin konusunu 2000–2001 krizleri sonrasında uygulanan bütçe politikaları ve ekonomik açıdan değerlendirilmesi oluşturmaktadır.

Tezde dünyada krizlere yönelik uygulanan politikalara genel olarak değinilmekle birlikte, Türkiye’de 2000–2001 krizleri öncesinde uygulanan ekonomi politikaları ile kriz sonrası dönemde uygulanan bütçe politikaları ve ekonomik gelişmeler değerlendirilecektir.

Ülkemizde disipline edilmemiş bir mali kesim ve bunun sonucunda gerçekleşen yüksek bütçe açıkları uzun yıllar boyunca önemli bir ekonomik sorun olarak gündeme gelmiştir. Bütçe açıklarının yüksekliği kamu borçlanma gereksiniminin de çok yüksek seviyelerde seyretmesine neden olmuş ve dolayısıyla fon piyasaları üzerindeki kamu kesimi baskısı kırılmamıştır. Nitekim zamanla biriken bu sorunlar 1994, 2000 ve 2001 krizlerinde olduğu gibi ekonomimizin çok ciddi boyutlarda çöküşler yaşamasına neden olmuştur.



Son olarak 2000 ve 2001 krizleri Türkiye’de mali disiplinin ve buna yönelik olarak uygulanacak bütçe politikalarının titizlikle belirlenmesinin gerekliliğini ortaya koymuştur. Dolayısıyla Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrasında uygulanan bütçe politikalarının irdelenmesi kriz sonrası süreçte yaşanan ekonomik gelişmelerin değerlendirilebilmesi bakımından gereklilik arz etmektedir.

Bu tezin amacı; Türkiye’de 2000–2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizi tahlil ederek bu krizden çıkış yolları olarak belirlenen bütçe politikalarını tespit ederek uygulanan bu bütçe politikalarının sonucunda ekonomide yaşanan değişimi tespit etmektir. Bu şekilde ülkemizde mali alanda gerçekleştirilen reformların ve bütçe uygulamalarının olumlu ve olumsuz yönleri ortaya konulabilecektir.

Tezde bu amaç doğrultusunda şu sorular cevaplandırılmaya çalışılacaktır:

Bütçe ve bütçe politikası nedir?

Bütçe politikasının ekonomi politikası içindeki yeri nedir?

Ekonomik kriz olgusu nedir ve krizlere yönelik hangi politikalar uygulanmaktadır?

2000–2001 krizlerinin yaşanmasına kadar geçen süreçte uygulanan ekonomi politikaları nelerdir?

2000–2001 krizlerinin patlak vermesinde etkili olan nedenler nelerdir?

Kriz sonrası süreçte gerçekleştirilen reformlar nelerdir, bu süreçte bütçe politikaları ve ekonomik gelişmeler hangi yönde seyretmiştir?

Devletler, piyasa koşulları içinde var olan diğer aktörler gibi varlığını devam ettirebilmek amacıyla gelir elde etme ve harcama yapma ihtiyacı duymaktadırlar. Bununla birlikte devleti idare edenler devlet adına gelir toplama ve harcamada bulunma yetkisini bütçeler vasıtasıyla elde etmektedirler. Buna göre bütçeler, kamu gelirlerinin ne şekilde elde edildiğini, bu gelirlerin hangi alanlara harcandığını ve kamunun ülke ekonomisi içindeki yerini gösteren en önemli belgeler olarak kabul edilmektedir. Bu durum hükümetlerin ekonomi politikalarını yönlendirmede yoğun olarak bütçe politikalarını kullanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla ekonomi tarihimiz içinde acı bir tecrübe olarak görülen Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrasında uygulanan bütçe politikalarının değerlendirilmesi, ekonomik yapının belirlenebilmesi ve geleceğe yönelik kararların alınabilmesi bakımından büyük bir önem arz etmektedir. 2000–2001 krizleri sonrasında uygulanan bütçe politikalarının irdelenebilmesi ve ekonomik gelişmelerin değerlendirilebilmesi için öncelikle ekonomi

politikası ve ekonomi politikası içinde bütçe politikasının yeri değerlendirilmelidir. Bu nedenle raporumuzun birinci bölümünde bütçe ve bütçe politikası açıklanacaktır.

İkinci bölümde çeşitli bütçe politikalarının ekonomi üzerindeki etkisi incelenecektir.

Üçüncü bölümde ise tezin inceleme konusu olan dönemle örtüşen zaman diliminde kriz yaşayan bazı ülkelerin, krizle mücadele ederken uyguladıkları ekonomi politikaları ve bunların içinde bütçe politikalarına değinilmektedir.

Tezin dördüncü bölümünde kriz sürecine gelmesinde rol oynayan olguların irdelenebilmesi amacıyla Türkiye’de 1923–2000 yılları arasında uygulanan ekonomi politikaları kısaca değerlendirilecek, kriz öncesinde yaşanan ekonomik gelişmelere yer verilecek ve 2000–2001 krizleri ile bu krizler sonrasında uygulamaya konulan Programlar incelenecektir. 2000–2001 krizleri sonrasında gerçekleştirilen yapısal reformlara yer verilecek, uygulanan bütçe politikaları bütçenin gelir ve gider kalemleri itibariyle incelenecek ve kriz sonrası süreçte yaşanan ekonomik gelişmeler temel ekonomik göstergelerden yola çıkılarak değerlendirilecektir.

Sonuç bölümünde özet, yargı ve önerilere yer verilecektir.

Bu tezde bütçe politikalarının merkezi yönetim gelir ve giderleri vasıtasıyla uygulandığı varsayılmış olup merkezi yönetim kapsamı dışında kalan kurum ve kuruluşlar merkezi yönetim bütçesine olan etkileri bakımından değerlendirilmiştir.

Tez konusuna ilişkin en doğru ve güvenilir verilerin ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının resmi internet sitelerinden elde edilebileceği varsayılmıştır.

Tezin kapsamı Türkiye’de Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri sonrasında ve 2007 yılına kadar uygulanan bütçe politikalarının incelenmesi ve ekonomik gelişmeler bakımından değerlendirilmesi ile sınırlıdır. Günümüz bütçe politikaları büyük oranda merkezi yönetim bütçesi dahilinde şekillendiğinden bütçe politikalarının değerlendirilmesinde merkezi yönetim bütçesi esas alınacak merkezi yönetim kapsamının dışında kalan kurum ve kuruluşlar ise merkezi yönetim bütçesine olan etkileri bakımından değerlendirilecektir. Bununla birlikte kriz sonrası ekonomik gelişmeler milli gelir büyüklükleri, büyüme oranları, borç stoku, bütçe dengesi, ödemeler dengesi, döviz kuru, faiz oranı ve işsizlik oranı gibi temel makro ekonomik göstergeler üzerinden değerlendirilecek bunlar dışında kalan veriler kapsam dışında tutulacaktır.

Tezin hazırlanmasında tarama ve görüşme modelleri kullanılmıştır. Teze ilişkin veriler, çeşitli kütüphanelerden ve web sitelerinden ulaşılan kitap, dergi, makale, tez, rapor, araştırma yazısı ve ilgili mevzuatın taranması yoluyla elde edilmiştir. İlgili kaynaklardan toplanan veriler derlenmiş, bu verilerin birbiriyle olan uyumu ve karşılaştırılabilirliği kontrol edilmiş ve değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

Tezin hazırlanması sürecinde en önemli güçlük istatistiki verilerin toplanması, derlenmesi ve uyumlaştırılması aşamasında yaşanmıştır. Geçmiş yıllara ilişkin verilerin 2000 yılı sonrasında gerçekleştirilen reformlar doğrultusunda uyumlaştırılmamış olması yıllar itibariyle verilerin karşılaştırılmasında önemli bir sorun teşkil etmiştir.

Bu kapsamda 2000 yılı öncesi bütçe gerçekleştirmeleri konsolide bütçe kapsamında, 2000 yılı ve sonrasına ilişkin bütçe gerçekleştirmeleri ise Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından merkezi yönetim kapsamında dönüştürülmüş rakamlar kullanılarak ele alınmıştır. Bununla birlikte analitik bütçe sınıflandırmasının 2004 yılından itibaren uygulanması ve bütçelerin 2006 yılından itibaren merkezi yönetim kapsamında kanunlaşmaya başlaması, 2006 yılı öncesindeki bütçe gerçekleştirmelerinin alt kalemleri itibariyle değerlendirilmesinde güçlük yaşanmasına neden olmuştur. Ayrıca 2000 yılı sonrasında gayri safi milli hasıla yerine gayri safi yurtiçi hasılanın kullanılmaya başlanmış olması dolayısıyla, 2000 yılı öncesine ilişkin değerlendirilmelerde gayri safi milli hasıla rakamları ve büyüme oranları dikkate alınmış, 2000 yılı sonrasına ilişkin değerlendirilmelerde ise gayri safi yurtiçi hasıla esas alınmıştır. Bununla birlikte raporumuzda kullanılan verilerin güvenilirliğinin sağlanabilmesi amacıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının resmi internet sitelerinde yayınlanmış olan istatistiki veriler dikkate alınmıştır.

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **Bütçe Kavramı ve Bütçe Politikası**

#### **1.1. Bütçe**

Bütçe, kamu kesiminin ürettiği hizmetlerin finansman aracıdır. Ülke kaynaklarının sınırlı olması kamu gelirlerinin de sınırlı olması sonucunu doğurmuştur. Tarihsel süreç içinde devletin yürüttüğü kamu hizmeti sayısının artması, mevcut kamu hizmetlerinin ise standartlarının yükselmesi nedeniyle kamu hizmetlerinin maliyeti ve ülke ekonomisi içindeki ağırlığı sürekli artış gösteren bir trend içine girmiştir. (Koç, 2001: 14)

Bütçe üzerine geliştirilmiş tanımları teoride yer alan bilimsel tanımlar ve mevzuatımızda bulunan kanuni tanımlar olmak üzere iki ayrı grupta toplamak mümkündür. Teoride bütçe kavramı üzerine birbirinden farklı birçok tanım geliştirilmiştir. Paul Leroy-Beaulieu'nun bütçe üzerine geliştirdiği tanım şöyledir: “Belirli bir döneme ilişkin olarak, Devletin ya da bir başka kurumun, gelir ve gider tahminlerinin ne olacağının saptanıp biçimi, niteliği belli cetveller haline getirilmesi, ardından gelirlerin toplanıp masrafların yapılması için yetkili makamlara bunların tasdik ettirilmesi ile ortaya çıkan mali dokümana verilen addır”. Fransız maliyeci Edgar Allix bütçeyi, “Devletin belli bir süre içindeki gelir ve harcamalarını tahmini olarak belirleyen, gelirin toplanmasına giderin yapılmasına izin veren bir kanundur” şeklinde genel kabul görmüş bir tanımlama yapmıştır. (Tüğen, 2006: 3)

Teoride geliştirilen bu tanımların yanında Türk mali mevzuatında yer alan birtakım bütçe tanımları vardır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 3 üncü maddesinin f bendine göre bütçe, “Belirli bir dönemdeki gelir ve giderlerin tahmini ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konan belgedir”.

Teorik ve kanuni tanımlamaları belirttikten sonra bütçe kavramının içermesi gereken temel öğeleri aşağıdaki gibi sıralayabiliriz. Bütçeler;

Devletin geleceğe ait gelir ve gider tahminlerini gösterir.

Giderler için bu tahminler bir üst sınırdır.

Giderler sadece bütçede gösterilen alanda harcanabilir.

Bütçede gösterilen kaynaklar dışında hiçbir kaynaktan gelir toplanamaz.

Gelir tahminleri alt veya üst sınır niteliği taşımaz.

Genellikle yıllık tahminleri gösterir.

Gelirin toplanmasına, giderin yapılmasına önceden izin verir.

Bütçe, gelir ve giderleri denk olacak şekilde oluşturulmalıdır.

## **1.2. Bütçenin Fonksiyonları**

Saptanmış olan politikaların bütçe yöntemiyle işlerlik kazandırılmasına ve bu konuda bütçenin üstlendiği ödevleri yerine getirme olgusuna bütçenin fonksiyonu denilmektedir. (Edizdoğan, 1998:10) Bütçenin fonksiyonlarını klasik bütçe fonksiyonları ve çağdaş bütçe fonksiyonları olmak üzere iki başlık altında ele alabiliriz.

### **1.2.1. Klasik Bütçe Fonksiyonları**

#### ***1.2.1.1.Mali ve İktisadi Fonksiyonu***

Bütçe, devletin gelir ve giderleri arasında denge kurmaya çalışır. Buna bütçenin mali fonksiyonu denir. Buna göre, bütçenin mali dengeyi sağlayacak biçimde harcamalar ile gelirler arasında bir denge oluşturması, gerekli ve yeterli bir koşuldur. (Tüğen, 2006:20) Sınırlı kaynaklarla, sınırsız insan ihtiyaçları arasında alternatif tercihlerde bulunulması, bütçenin iktisadi niteliğini gösterir. Bu nitelik, en az mali kaynak ayırarak en çok yararı temin olanağının sağlanmasıdır. (Karabaş, 2004: 35)

#### ***1.2.1.2.Siyasi Fonksiyonu***

Bütçenin siyasi yanı Devletin varlığından kaynaklanır. Devlet emrine verilen gelirin ne şekilde kullanılacağı ve her vatandaşın verdiği gelir bakımından Devlet işlerine ne kadar katkı sağlamaya zorunlu tutulacağı siyasi bir konudur. (Edizdoğan, 1988:14) Buradan hareketle bütçenin kamu yönetiminin gidişini etkileyecek bir araç olarak Parlamentoya, hükümete yol göstermek, hükümeti yöneltmek olanağını vermesi siyasi fonksiyonu oluşturmaktadır. Bütçenin hükümetlerin kamu hizmetini yapabilmesi için adeta bir mali plan olması, hükümetin bütçe ile siyasi tercihini parlamentonun da onayıyla yapmasını sağlar. (Tosun, 2007: 89-90)

#### ***1.2.1.3.Hukuki Fonksiyonu***

Yasama organının, yürütme organına giderlerin yapılması için izin, gelirlerin toplanması için yetki vermesi kanunla olur. Dolayısıyla, bütçe kanunu, kamu yönetimini ve yürütme organını bağlayıcı bir nitelik kazanır. Bütçenin hazırlanma ve uygulama aşamalarında yapılan bütün işlemlerinin yasal dayanağının olması da onun hukuki fonksiyonudur. (Edizdoğan, 1988: 13)

#### ***1.2.1.4.Kontrol Fonksiyonu***

Bütçe, Devletin kendisini mali ve ekonomik açıdan denetleyebilmesine imkan verir. Bu fonksiyonu, bütçe kendi kendine yerine getirir. (Karabaş, 2004: 36)

#### ***1.2.1.5.Denetim Fonksiyonu***

Yasama organının, yürütme organına bütçe ile verdiği yetkilerin nasıl, ne zaman, ne ölçüde kullandığını denetlemesidir. Diğer fonksiyonların tamamlayıcısıdır. (Edizdoğan, 1988: 16)

### **1.2.2. Çağdaş Bütçe Fonksiyonları**

#### ***1.2.2.1.Konjonktürel (İktisadi İstikrar) Fonksiyonu***

Bütçe ekonomideki konjonktürel gelişmeler karşısında belirli bir esnekliğe sahip olmalıdır. Amaç, bütçe vasıtasıyla ekonomideki konjonktürün olumsuz etkilerini hafifletmek bunun için gerektiğinde bütçe denkliliğini yıllık bazda değil konjonktür devresinin tümünü dikkate alarak gerçekleştirmektir. (Tüğen, 2006: 22)

#### ***1.2.2.2.Kaynakların Tahsisi Fonksiyonu***

Devlet bütçe aracılığıyla (kamu hizmeti dolayısıyla) giriştiği faaliyetleri etkin bir şekilde yerine getirmeyi ve dolayısıyla da hem piyasanın düzenli bir şekilde işlenmesini hem de ekonomideki mevcut kaynakların optimum kullanımını sağlamaya çalışır. (Karabaş, 2004: 37)

#### ***1.2.2.3.Gelirlerin Dağılımını Düzenleme Fonksiyonu***

Devlet bütçe aracılığıyla ekonomiye müdahalede bulunarak (kamu giderleri ve gelirleri ile) gelir dağılımında adaleti sağlamaya çalışır. Fakirlere, öğrencilere yapılan transfer harcamaları bu duruma örnek gösterilebilir. (Tüğen, 2006: 26-27)

#### ***1.2.2.4.Planlama ve Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu***

Devlet, yukarıda saydığımız bütçe fonksiyonlarını yerine getirebilmek için planlamalar yapar. Yaptığı planlamalar ölçüsünde bütçeyi araç olarak kullanır. Plan, geleceğe ait ekonomik gelişmelerin belli bir sistem içinde yapılmasını sağlamaktadır. Bütçe ise, planın ve kamu sektörünün finansmanın vazgeçilmez bir vasıtası olmuştur. (Karabaş, 2004: 35)

### **1.3. Bütçe Politikası**

Gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınma ve büyüme ile ekonomik istikrarı gerçekleştirme konusunda devlete önemli yükümlülükler düşmektedir. Bu kapsamda

ekonomide ulaşılmış dengenin korunması veya daha iyi bir dengeye geçmek veyahut ortaya çıkan dengesizlikleri gidermek üzere politika araçları kullanılmaktadır. Ekonomik istikrar, ekonomik kalkınma ve büyüme ile gelir ve servet dağılımında adaletin sağlanması bu politikaların en temel amaçlarıdır. Kamunun elindeki harcama, vergi ve borçlanma araçlarıyla ekonomiye müdahale etmesi esaslarına dayanan bu politikaların bütünü maliye politikasını oluşturmaktadır. Bütçe politikası, maliye politikasının bir alt kolu olup, borçlanma araçlarıyla ekonomiye müdahale edilmesi dışında diğer araçlarla ekonomiye müdahale edilmesini içermektedir (Ulusoy, 2004: 22). Bu çerçevede bütçe politikası, belirli ekonomik hedefleri gerçekleştirmek amacıyla bütçe gelir ve giderlerinin, miktar ve içerik ayarlanması olarak tanımlanabilir. Dolayısıyla bütçe politikası bir anlamda bütçenin fonksiyonlarında zaman içinde ortaya çıkan gelişmelerin bir sonucu olmaktadır (Tüğen, 2006: 321).

1215 yılında İngiltere’de Magna Carta Libertatum ile başlayan kralın vergi koyma gücünü sınırlama girişimi uzun mücadelelerden sonra halkın bütçe hakkını elde etmesi ile sonuçlanmıştır. Bütçe hakkının elde edilmesi demokrasiyi geliştirmiş ancak bütçe ile ilgili bir çok sorunu da beraberinde getirmiştir. Ülke kaynaklarının sınırlı olması kamu gelirlerinin de sınırlı olması sonucunu doğurmuştur. Tarihsel süreç içinde devletin yürüttüğü kamu hizmeti sayısının artması ve mevcut kamu hizmetlerinin standartlarının yükselmesi nedeniyle kamu hizmetlerinin maliyeti ve ülke ekonomisi içindeki ağırlığı sürekli artış gösteren bir trend içine girmiştir. (Şen vd., 2007: xvii-xviii).

Bütçelerin ekonomi içinde önemli bir büyüklüğe ulaşmış olması onu ekonomi kuramlarının konusu haline getirmiştir.

Klasik iktisatçılar ekonomide tabii bir denge olduğunu savunmuşlardır. Onlara göre ekonomide toplam arz ile toplam talep denge halindedir. Piyasa güçleri ve fiyat mekanizması sayesinde ekonomi tam istihdamda dengeye gelmektedir. Eğer ekonomideki dengede bir bozulma söz konusu olursa görünmez bir el yardımıyla ekonomi kısa sürede tekrar dengesine kavuşacaktır. Ekonomideki bu tabii denge, ekonomideki kaynakların, servetin ve gelirin optimum dağılımını sağlayacaktır. Böylece ekonomi belirli bir gelişme ve büyüme süreci içinde olacaktır. Ana hatlarıyla anlattığımız klasik iktisat yaklaşımının bütçe politikasıyla ilgili temel görüşleri şöyledir:

- Bütçe harcamaları mümkün olduğunca düşük seviyede kalmalıdır.
- Vergiler tarafsız ve nötr olmalıdır.

- Ekonomik birimlerin ekonomik karar alma ve yatırım yapma özgürlüklerini sınırlamamalıdır.
- Harcamalar dolaylı vergilerle karşılanmaya çalışılmalıdır. Çünkü dolaylı vergilerin aksine dolaysız vergiler (gelir ve servet vergileri) ekonomik ve sosyal hayata doğrudan müdahalede bulunurlar.
- Normal dönemlerde borçlanmaya başvurulmamalıdır. Ancak olağanüstü dönemlerde (savaş, deprem, büyük bayındırlık hamleleri dönemi vb.) borçlanmaya gidilebilir (Tüğen, 2006: 323-324).

Görüldüğü gibi klasik iktisat yaklaşımında gerçek anlamda bütçe politikasından söz etmek mümkün değildir. Bütçe yapılırken hedef piyasayı etkilememektir. Bu nedenle bütçenin bir mali politika unsuru olarak önem kazanması Keynezyen iktisat yaklaşımından sonra olmuştur.

Klasik iktisadi yaklaşım 1929 Dünya Ekonomik Krizi sonrası önemini büyük oranda kaybetmiştir. Çünkü kriz sonrası ekonomi kendiliğinden eski dengesine kavuşamamıştır. Kriz klasik iktisatçıların “geçici” olarak kabul ettikleri işsizliğin süreklilik arz etmesine neden olunca, yeni iktisadi görüşler geliştirilmeye başlanmıştır (Tüğen, 2006: 325). 1929 Dünya Ekonomik Krizinden sonra, denk bütçeyi savunan Klasik Yaklaşım alternatif bir yaklaşım olarak Keynezyen Yaklaşım ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşıma göre bütçe açıklarının ekonomide makro ekonomik hedefleri gerçekleştirirmede bir araç olarak kullanılabilmesi tezi popülerlik kazanmıştır (Şen vd., 2007: xvii-xviii). Bütçe harcama ve gelirlerinde ortaya çıkacak değişimler, eşit oranda artması, açık veya fazla vermesi ve bu açık veya fazlanın nasıl değerlendirildiğine göre milli gelir farklı şekilde etkilenmektedir (Batirel, 1979: 136-137).

#### **1.4. Bütçe Politikasının Amaçları**

İktisat politikasının ve dolayısıyla onun en önemli araçlarından biri olan bütçe politikasının amaçlarını ülkelerin gelişmişlik seviyelerine, benimsedikleri sisteme ve toplumun sosyo-ekonomik yapısına göre artırmak veya çeşitlendirmek mümkündür. Hatta ülkelerin coğrafi konumu ve kültürel gelişmişlik düzeyi de bu amaçların farklılaştırılmasında önemli faktörler olarak karşımıza çıkmaktadır. Ayrıca zaman faktörünü de bütçe politikası amaçlarını belirlemede bir etken olarak dikkate almak gerekir (Ulusoy, 2004: 22).



### **1.4.1. Ekonomik İstikrarın Sağlanması**

Ekonomik istikrarın sağlanması ve korunması, özellikle gelişmiş ülkelerde büyük önem taşımaktadır. Söz konusu ülkelerde tam istihdama ulaştıktan sonra çeşitli sebeplerle harcamaların artması fiyatlar genel düzeyini hızla yükseltebilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise temel sorun atıl kapasitelerin (eksik istihdam) harekete geçirilmesidir. Bunun için optimal üretim faktörleri bileşimi sağlanarak hızlı bir gelişme süreci başlatmak görevi devlete yüklenmektedir. (Ulusoy, 2004: 22)

Ekonomik istikrarın sağlanması kapsamında tam istihdam ile fiyat istikrarının sağlanması en önemli iki başlıktır. (Gediz ve Yalçınkaya, 2001, 2-5)

Fiyat istikrarından fiyatlar genel seviyesinin aşağı veya yukarı doğru hareket etmemesi (dalgalanmaması) anlaşılmaktadır. Fiyatlar genel düzeyindeki hareket yukarı doğru ise enflasyon, aşağı doğru ise deflasyon olgusu söz konusu olacaktır. Dolayısıyla fiyat istikrarını sağlamaya yönelik bütçe politikası enflasyon ve deflasyona karşı mücadele edecek bir çerçevede şekillenecektir.

Tam istihdam genel olarak üretim faktörlerinin tamamının üretimde istihdam edilmesi anlamına gelmektedir. Ancak sorun olarak sadece “işgücü istihdamı” gündeme geldiğinden, tam istihdam denilince daha çok işgücü istihdamı anlaşılmaktadır. Gelişmiş ülkelerde tam istihdam; çalışma istek ve yeteneğine sahip olan faal nüfusun cari ücret düzeyinden istihdam edilmesi anlamına gelirken gelişmekte olan ülkelerde; efektif talebin artırılmasına rağmen istihdamın artırılmadığı durum anlamında kullanılmaktadır. (Ulusoy, 2004: 23)

### **1.4.2. Ekonomik Kalkınma ve Büyümenin Gerçekleştirilmesi**

Ekonomik kalkınma, milli gelirden bir yıldan diğer bir yıla meydana gelen artışları ifade etmek için kullanılan bir kavramdır. (Tüğen, 2007: 352) Bütçe politikasının yalnızca ekonomik istikrarın sağlanması için kullanılması yeterli olmamakta ekonomik kalkınma ve büyüme amaçlarını gerçekleştirilmede de bütçe politikasının öncelikli amaçları arasında yer almaktadır. Burada ekonomik istikrarın kısa dönemli ekonomik büyümenin ve kalkınmanın uzun dönemli amaçlar olduğunu belirtmeliyiz.

Bütçe politikasının ekonomik kalkınma ve büyüme amacı; üretim, yatırım ve tasarrufu teşvik edici ya da kalkınmayı finanse edici bütçe politikası deyimleri ile ifade edilebilir. Bütçe politikası tasarrufu, yeni sermaye yatırımlarını teşvik ederek ve yeni teknoloji geliştirerek ekonomik büyümeyi etkileyebilir. Vergi kesintileri bu teşvikleri ve ekonomik büyüme hızını güçlendirir. (Ulusoy, 2004: 25)

### **1.4.3. Gelir ve Servet Dağılımında Adaletin Sağlanması**

Bütçe politikasının bu amacı özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan yapısal bozuklukların bir sonucu olarak görülen servet eşitsizliklerinin doğurduğu sosyal adaletsizlikleri giderme hedeflenmektedir. Toplumun çeşitli kesimleri arasında gelir dağılımı; bütçe politikası araçlarıyla (başka bir deyişle kamu müdahalesiyle) etkilenebilmektedir.

### **1.4.4. Diğer Amaçlar**

Bütçe politikasının genel kabul gören amaçlarının yanı sıra ödemeler bilançosu dengesinin gerçekleştirilmesi ve bölgesel dengesizliklerin giderilmesi şeklindeki amaçları da söz konusudur. Ayrıca sürdürülebilir (yaşanılabilir) bir çevre amacı da geniş anlamda bütçe politikası amaçları arasında yer alır. Özellikle sağlıklı çevre oluşmasında (kirliliğin azaltılması ve temiz su temini gibi) vergilendirme önemli bir işlev görebilmektedir. (Ulusoy, 2004: 26)

## **1.5. Bütçe Politikasının Araçları**

Bütçe politikası bu amaçlarını gerçekleştirmek için iki şekilde uygulanabilir. Birinci seçenek, otomatik stabilizatörler sayesinde herhangi iradi bir politika değişikliği yapmaksızın sistemin kendi kendini koruyacak tedbirleri içermesidir. İkinci seçenek ise iradi politikaların politika yapıcıları tarafından devreye sokulmasıdır (Ulusoy, 2004: 22).

Bütçe politikası Devlet bütçesi aracılığı ile gerçekleştirilmektedir. Kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin miktar ve bileşimleriyle ilgili olması nedeniyle, bütçe açığı veya fazlası bütçe politikasının amaçlara ulaşmada kullanabileceği en önemli araçlar olmaktadır.

Bütçe politikası araçları çoğu kez istenilen amaçlara ulaşmada olaylar karşısında farklı etki gösterirler. Bu nedenle belli bir amacın gerçekleştirilmesinde kullanılacak araçların ekonomik değişkenler üzerindeki etkilerinin ayrıntılı olarak incelenmesi gerekmektedir.

### **1.5.1. Kamu Harcamaları**

Klasik maliyecilerin amacı devletin küçültülmesi idi. Bunu gerçekleştirmek için az gelir toplanıp az harcama yapılması gerekiyordu. I. ve II. Dünya Savaşları, 1929-30 ekonomik krizi ile 20. yy ilk yarısında ortaya çıkan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler devletin ekonomideki konumunu değiştirmiştir. Keynes'çi teorisyenler ekonomideki problemleri talep yönlü düşünerek, talebi canlandırmanın hatta yönlendirmenin en iyi yolunun kamu harcamalarının kullanılması olduğunu ileri sürmüşlerdir. Hatta bu görüş 1929 ekonomik krizini izleyen yıllarda birçok sanayileşmiş ülke tarafından iktisat politikası uygulamalarında

belirleyici rol oynamıştır. Devletin üstlendiği ekonomik fonksiyonlar arttıkça harcamalar da artmıştır (Tüğen, 2006: 324-325).

Günümüzde kamu harcamalarının büyük boyutlara ulaşması, maliye politikasının bir aracı olarak önemini ve etkinliğini artırmıştır. Kamu harcamalarının önemi, makro ekonomik yapı üzerinde çok yönlü etkisinden ve kamu hizmetlerinin çeşidi ve talebindeki artışın gerektirdiği harcamaların büyük boyutlara ulaşmasından kaynaklanmaktadır. Kamu harcamalarının düzeyi ve yöneldiği alanlarla ilgili düzenleme yapılarak ekonomiyi dengeye getirecek yönde etki oluşturabilmek mümkündür. Aşağıda detaylı olarak anlatılacağı gibi, özellikle enflasyonist dönemlerde; bir yandan talep kısıcıcı etkin ve verimli harcamalar yapmak, diğer yandan da arzı artırıcı harcamalara yön vererek harcamaların finansman kaynaklarını dikkate alan politikalar uygulamak gerekmektedir. Enflasyonist dönemlerde olduğu gibi deflasyonist dönemlerde de kamu harcamalarının kullanılmasındaki amaç, arz-talep dengesizliğinin giderilmesi olmaktadır.

Ekonomideki toplam arz ve talep dengesinin sağlanması ve devam ettirilmesinde kamu harcamalarının çok önemli fonksiyonları olduğu açıktır. Ayrıca, kamu harcamaları ve diğer mali araçların makro ekonomik hedefleri gerçekleştirme yönünde kullanılmasının sosyo-ekonomik problemlere yol açabileceği göz önünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla kamu harcamalarıyla ilgili mali, ekonomik ve siyasi sorunların da bir an önce aşılması zorunluluğu söz konusudur.

### **1.5.2. Vergileme**

Günümüzde bütçe politikası amaçlarına ulaşmada kullanılan mali araçlardan biri de vergilemedir. Kamu maliyesi literatüründe verginin çeşitli tanımları yapılmıştır. Bu tanımların çoğunda, verginin hukuki özellikleri belirtmeye çalışılmıştır. Bu özelliklerin en önemlileri verginin zorunlu (cebri) oluşu ve karşılıksız bulunuşudur. Azınlıkta olsa da, ekonomi açısından yapılmış vergi tanımları da mevcuttur.

Verginin en kapsamlı tanımı, “halkın devlet harcamalarına katılım payı” veya “milli gelirin devlet veya hükümetin emir ve tasarrufuna verilen parçası” şeklinde yapılmaktadır. Bir başka tanıma göre de vergi, “kamu hizmetlerinin maliyetini karşılamak üzere ekonomik birimlerden zorunlu ve karşılıksız olarak devlete kaynak aktarılması”dır (Maliye Bakanlığı, 1986: 9). Yapılan bu tanımlardan da anlaşılacağı gibi burada kastedilen vergi, yalnızca en önemli kamu geliri olan vergileri değil aynı zamanda nitelikleri itibarıyla vergiye çok benzeyen harç, resim ve şerefîyeleri de kapsamaktadır (Kurt, 1996: 53-57).

Türk vergi mevzuatında ve özellikle Vergi Usul Kanunu'nda verginin tanımı yapılmamıştır. Ancak, 1982 Anayasası'nın 73. maddesinde “Vergi Ödevi” başlığı altında şöyle bir tanım mevcuttur: “Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir veya kaldırılır.” Anayasanın bu tanımına göre:

- 1- Verginin amacı kamu giderlerini karşılamaktır,
- 2- Verginin miktarı ödeyenin mali gücüyle orantılı olacaktır,
- 3- Vergi ancak kanunla alınacaktır.

Vergiden devlete gelir sağlama fonksiyonunun yanı sıra sosyal ve iktisadi nitelikteki bazı amaçların gerçekleştirilmesi için de bir araç gibi yararlanılmasını bilimsel bir biçimde öneren ilk iktisatçı A. Wagner ayrıca kişisel girişime dayanan özel faaliyetlerin ekonomik yapı içerisinde yer alması gerektiğini kabul etmekle birlikte, “ulusal ekonominin giderek fertçi organizasyondan toplumcu organizasyona geçmesi gerektiğine” inanmakta, gelirin toplumun varsıl tabakası ile yoksul tabakası arasında yeniden dağılımına tabi tutulması ve servetin belirli ellerde ölçsüz derecede birikimine imkan verilmemesini de savunmuştur. Bu nedenle vergi politikasında sosyal ve ekonomik amaçların gerçekleştirilmesi bakımından kullanılan iki yönlü bir gelişme mevcuttur. Bir yandan da vergilendirme yoluyla gelirin yeniden dağılımı amacı vergi mevzuatına kuvvetli bir biçimde nüfus etmiştir (Nadaroğlu, 1996: 218-219)

Vergileri dolaysız ve dolaylı olmak üzere ayırma yöntemi çok uzun bir tarihsel geçmişe sahiptir. Kabul edilen ve daha sonra bazı yazarların da katıldığı anlayışa göre dolaysız vergiler, sabit veya sabit kabul edilen ve dolayısıyla tahmini daha önceden mümkün servet, gelir, kazanç ve irat gibi konular üzerinden genellikle vergi ve cetvellerinden yararlanılarak tahsil edilen vergilerdir. Buna karşılık vergi konusu geçici, az veya çok tesadüfi ve daha önceden tahmini mümkün olmayan muamele, değişim tüketim gibi bir takım olaylardan ibaret olan ve bu olayların gerçekleşmesi halinde tarifelere dayanılarak belirli olmayan zamanlarda alınan vergiler, dolaylı vergiler olarak nitelendirilmektedir. Diğer taraftan verginin kanun koyucunun asıl yükümlü kılmak istediği şahıstan alınması, yani vergi ödeyicisinin vergi taşıyıcısı olarak öngörülmesi halinde dolaysız, aksi takdirde yani verginin asıl yükümlü kılınmak istenen kişi yerine aracı kimseden alınması ve başkalarına

devredilmesinin istenmesi halinde dolaylı vergilerden söz edilmektedir. (Sanal1, 2009: 13-18).

Devlet, uygulayacağı vergi politikası ile iktisadi refahın arttırılması ve kaynak dağılımında etkinliği gerçekleştirebilecektir (Sanal1, 2009: 28). Örneğin, tasarruflar yetersiz olduğu için arzulanan büyüme hızının gerçekleşmediği bir ekonomide bütçe politikasının amacı tasarrufları arttırmaktır. Toplam tasarrufları artırıcı nitelikteki düzenlemeler iki şekilde yapılabilir. İlki, tüketim harcamalarını vergilendirerek gelirin tasarruf ve tüketim arasındaki dağılımı tasarruflar lehine değiştirmektir. Bunun anlamı tüketimin maliyetini artırarak özel tasarrufları teşvik etmektir. Diğeri ise, vergilerle cebri tasarruf oluşturmaktır. Üretim kapasitesindeki artışın toplam talebi karşılayamadığı bir ekonomide ise alınacak tedbirlerden biri de vergisel olabilir. Özellikle talepteki artışlar tüketim eğiliminin yükselmesinden meydana geliyorsa vergiler yoluyla kısılarak yatırımların artırılması söz konusu olabilir. Toplam talep fazlalığı yatırım artışlarından da kaynaklanabilir. Gerçekleşen büyüme hızı hedeflenen düzeyin altında kalıyorsa, büyüme hızını arttırmak için harcamaları kaydırıcı vergi politikaları iyi bir imkandır. Arzulanan büyümeyi gerçekleştirmek için tüketime yönelik vergileri artırarak, harcamaları eski seviyesinin altına düşürmek gerekir. Diğeri yandan vergiler sosyal adaletin sağlanmasına en iyi hizmet eden araçlardan biridir. Çünkü vergi oranlarının ve çeşitlerinin değiştirilmesi suretiyle toplumdaki farklı gelir grupları arasında pozitif transferler yapılabilir. Böylece optimal sosyal dengeye ulaşılabilir. En azından bu amaca hizmet edecek bir gelişme sağlanabilir. Özellikle artan oranlı vergiler yoluyla vergi yükü yüksek gelir gruplarına yansıtılabilir. Alınan vergiler düşük gelir gruplarına transfer edilerek ekonomide adil bir gelir dağılımının gerçekleştirilmesi sağlanabilir (Ulusoy, 2004: 36).

## İKİNCİ BÖLÜM Bütçe Politikasının Etkileri

### 2.1 Bütçe Politikasının Ekonomik Etkileri

#### 2.1.1. Çarpan Etkisi

Bütçe harcama ve gelirlerinde ortaya çıkacak değişmeler milli gelir seviyesini etkilemektedir (Tüğen, 2006: 327). Bütçe harcama ve gelirlerinin milli gelir üzerindeki bu etkisine bütçe çarpanı denilmektedir. Bütçenin denk ve açık olmasına göre iki çeşit çarpandan söz etmek mümkündür.

##### 2.1.1.1. Denk Bütçe ve Denk Bütçe Çarpanı

Denk bütçe çarpanı, bütçenin denk bağlanması durumunda bütçenin milli gelir düzeyine etkisini ifade etmektedir (Arşan, 1964, 21-38).

Denk bütçe çarpanını matematiksel olarak ifade edebilmek için kullanılacak değişkenler:

Y=Milli geliri,

Y<sub>d</sub>=Kullanılabilir geliri,

C=Toplam tüketimi,

I=Toplam yatırımı,

G=Reel kamu harcamalarını,

T<sub>r</sub>=Transfer harcamalarını,

T=Vergi (götürü vergi türü)

a=Otonom (gelirden bağımsız) tüketimi,

c=Marjinal tüketim eğilimini,

m= Marjinal ithal eğilimini

ifade etmektedir.

Milli gelir  $Y=C+I+G$  denklemi ile gösterilir.

Toplam tüketim fonksiyonu da  $C=a+cY$  olarak yazılabilir.

Toplam tüketim fonksiyonunu milli gelir eşitliğinde yerine koyduğumuzda,

$Y=a+cY+I+G$  olur. Buradan,

$$Y-cY=a+I+G$$

$$Y(1-c)=a+I+G$$

$Y=(a+I+G)/(1-c)$  eşitliğine ulaşılır.

Elde edilen bu denklemden hareketle;

- Mal ve hizmet alımına yönelik kamu harcamalarında  $\Delta G$  kadarlık bir artış olduğunda  $\Delta Y=(1/1-c)*\Delta G$  kadar arttığı,
- Modele  $Y_d=Y+Tr$  eşitliğini eklediğimiz ve transfer harcamalarında  $\Delta Tr$  kadarlık bir artış olduğunda  $\Delta Y=(c/1-c)*\Delta Tr$  kadar arttığı,
- Modele  $Y_d=Y+Tr-T$  eşitliğini eklediğimiz ve vergilerde  $\Delta T$  kadarlık bir artış olduğunda  $\Delta Y=(1/1-c)*(-\Delta T)$  kadar değişeceği,
- Verginin  $T(\text{Toplam vergi})=d(\text{Götürü vergi})+tY(\text{Gelire bağlı vergi})$  olacak şekilde gösterildiğinde  $\Delta Y=(-c/1-c+ct)*(\Delta T)$  kadar değişeceği,

Sonucuna ulaşılmaktadır. Bu matematiksel işlemlerden sonra denk bütçe çarpanlarını şu şekilde ifade edebiliriz:

- Reel kamu harcamaları çarpanı =  $1/1-c$
- Transfer harcamaları çarpanı =  $c/1-c$
- Yalnızca dolaylı verginin olduğu vergi çarpanı =  $-c/1-c$
- Dolaylı ve gelire bağlı verginin olduğu vergi çarpanı =  $(1-c)/(1-c+ct)$
- Açık ekonomide vergi çarpanı =  $-c/(1-c+m)$
- Dolaylı ve gelire bağlı verginin olduğu açık ekonomide vergi çarpanı =  $(1-c)/(1-c+ct+m)$

Olarak tespit edilmektedir (Batirel, 1979:137-140; Tüğen, 2006:328-333).

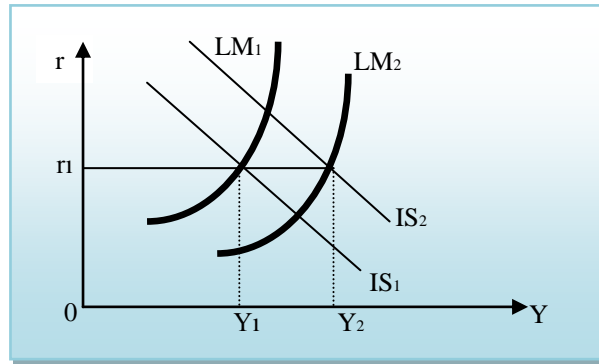
### **2.1.1.2. Açık Bütçe ve Açık Bütçe Çarpanı**

Açık bütçe politikası, devletin ekonomik durgunluk ve işsizliği önlemek gibi bir takım iktisadi hedeflere ulaşmak amacıyla bütçe açığını bir ekonomi politikası olarak kullanması şeklinde ifade edilebilir (Tosun, 2007: 455). Bütçenin açık verecek şekilde oluşturulmasının ekonomiyeye etkisi, bu açığın nasıl finanse edildiğiyle yakından ilişkilidir.

Açığın para basımı ile finansmanı:

Açığın para basımı ile finansmanı bütçenin milli gelir üzerindeki genişletici etkisini artırmakla beraber para arzının da artmasına yol açar. Para arzı doğrudan para basılarak artırılabilir gibi Merkez Bankasından kredi alınarak da artırılabilir. Bütçe açığı, sabit bir para arzı düzeyinde, yatırım ile tasarruf dengesini sağlayan faiz haddi ve milli gelir düzeyini gösteren IS (yatırım-tasarruf) eğrisini etkiler. Para basımındaki artış ise, para piyasasındaki dengeyi sağlayan faiz haddi ve milli gelir düzeyini belirleyen LM (likidite-para) eğrisini etkiler. Bütçe açığı IS eğrisini çarpan katsayısı ile çarpım kadar sağa kaydırır.

**Şekil 2.1- Bütçe Açığının IS ve LM Eğrisi Üzerine Etkisi**



Kaynak: Batirel, 1979:137-140; Tüğen, 2006:328-333

Yukarıdaki şekilde, ekonomi başlangıçta ( $r_1$ ) faiz oranında ve ( $Y_1$ ) milli gelir düzeyinde dengededir. Bu denge noktasında bütçenin denk olduğunu varsayalım. Bütçe bu durumda iken hükümet kamu harcamalarını artırırsa ve bu artışın tamamı bütçe açığına sebep olursa IS eğrisi  $IS_1$ 'den  $IS_2$ 'ye kayar. Eğer hükümet bu açığın tümünü para basımı ile finanse ederse LM eğrisi de sağa doğru hareket ederek  $LM_1$ 'den  $LM_2$ 'ye hareket eder. Böylece  $r_1$  denge faiz oranı aynı kalırken kamu harcama çarpanının tam işlemesi nedeniyle milli gelir  $Y_1$ 'den  $Y_2$ 'ye kayar. Bu etkinin matematiksel ifadeyle gösterimi;  $\Delta Y = \Delta G * (1)/(1-c)$  (Batirel, 1979:137-140; Tüğen, 2006:328-333).

Emisyonla finansman durumunda para ve maliye politikaları uyumlu bir şekilde uygulanmalıdır. Para arzındaki artışın kamu harcamalarındaki artışa göre ayarlanması durumunda enflasyonist etki azalacaktır (Gediz ve Yalçınkaya, 2001: 58).

Açığın borçlanmayla finansmanı:

Hükümetin ihraç ettiği tahvilleri Hazine aracılığıyla bireylere, bankalara, firmalara satmak suretiyle bütçe açığını finanse etmesi mümkündür. Bu durumda açığa neden olan harcamalar IS eğrisinin çarpan sayısı kadar sağa kaymasına ve faiz haddinin yükselmesine yol



açar. Borçlanma, LM eğrisi ve para arzında bir değişiklik meydana getirmez. Fakat faiz haddinin yükselmesi yatırımların yavaşlamasına neden olur. Bu nedenle harcamaların milli gelir üzerindeki genişletici etkisi sınırlı olur. Kısaca açığın borçlanmayla finansmanı, faiz oranlarını yükseltmekte, özel yatırım harcamalarını azaltmakta, kamu harcamaları çarpanının tam olarak işlememesine yol açmakta ve sonuçta milli gelir artışını sınırlı tutmaktadır. (Batirel, 1979:140-141; Tüğen, 2006:335-336).

Borçlanmanın kısa vadeli olması kamu menkul kıymetlerine para benzeri likidite olma işlevi kazandırmaktadır ( Yıldırım ve Karaman, 2003: 392).

Bütçe açığının finansmanında dış borçlanma imkanlarının kullanılması halinde, ülke içindeki para arzının ve yatırımların artmasına neden olacaktır. Bu nedenle dış borçlanma, harcamalar yoluyla milli gelir üzerinde çarpan katsayısı kadar genişletici bir etki ortaya çıkarabilmektedir. Dış borçlanmanın bu etkilerine karşılık geri ödemeleri de milli gelir üzerinde daraltıcı bir etkiye sahiptir (Şen vd., 2007: 99).

### **2.1.2. Bütçenin Otomatik İstikrar Etkisi**

Gelir düzeyinden bağımsız olan otonom harcamalarda meydana gelen değişimin reel gayri safi milli hasıla üzerindeki etkisini devletin herhangi bir aktif müdahalesi söz konusu olmaksızın azaltan unsurlar otomatik istikrarlandırıcı olarak tanımlanmaktadır (Ünsal, Makroiktisat, 2007). Bir başka ifadeyle herhangi bir iradi ve yasal düzenlemeye başvurulmadan ekonomik istikrarın sağlanması için durgunluk döneminde bütçe açığının, enflasyonist dönemlerde ise bütçe fazlasının kendiliğinden sağlanmasına yönelik mali araçların kullanmasıdır. Bu durum, fiyatların veya gelirin artmasına bağlı olarak kişilerin nominal gelirlerinin artması vergi matrahının artmasına neden olacaktır. Böylece vergi oranlarında herhangi bir artış yapılmaksızın vergi hasılatının artması sağlanmış olacaktır (Ataç, 1997, 106).

Otomatik istikrarlandırıcıların başında artan oranlı gelir vergileri, işsizlik sigortası ödemeleri, sübvansiyonlar ve kurum ve aile tasarrufları gelmektedir.

#### **2.1.2.1. Artan Oranlı Gelir Vergisi**

Artan oranlı gelir vergisi uygulaması ile enflasyonist dönemlerde ekonominin genişlemesi nedeniyle bu tür vergilerin hasılatı vergi matrahından daha hızlı artarak vergi mükelleflerinin tüketim ve yatırım harcamalarının azalmasına neden olmaktadır. Ekonominin daralma dönemlerinde ise, özel harcamaların düşmesini engelleyerek ekonomi üzerinde genişletici etki yaratmaktadır.

Artan oranlı gelir vergisinin otomatik istikrarlandırıcı özelliğinden bahsedebilmek için taşınması gereken bazı nitelikler mevcuttur. Bu nitelikler aşağıdaki gibi sıralanabilir:

Gelir vergisi genel olmalı ve her türlü kazanç vergilendirilmelidir.

Gelir vergisi tarifesi dik artan oranlı olmalıdır.

Gelir vergisinde kaçakçılık önlenmelidir.

Gelir vergileri, büyük ölçüde kaynakta kesilme yöntemine göre alınmalıdır.

Gelir vergisi mükelleflerinin önemli bir kısmı alt gelir diliminde bulunmamalıdır.

Vergilendirmede götürü usul uygulanmamalıdır.

### ***2.1.2.2.İşsizlik Sigortası Ödemeleri***

Ekonominin genişleme dönemlerinde işsiz sayısı az olduğu için işsizlik sigortası primleri birikmektedir. Bu şekilde ortaya çıkan fonlar başka amaçlarla kullanılmadığı sürece toplam talep düzeyinin gerilemesi sağlamış olacaktır (Türk, 1999, 100). Buna karşılık ekonominin duraklama ve gerileme dönemlerinde işsiz sayısında artış meydana geldiği için, işsiz kişilere işsizlik sigorta fonundan ödeme yapılmakta ve işsizlerin gelir elde sağlanarak toplam talep düzeyinde yaşanması olası olan düşüşün önüne geçilmiş olmaktadır.

### ***2.1.2.3.Sübvansiyonlar***

Devlet tarafından çeşitli sosyal ve ekonomik amaçları gerçekleştirmek için kişilere veya kurumlara yapılan para, mal ya da hizmet yardımları sübvansiyon kavramı ile ifade edilmektedir (Tosun, 2007: 475).

Sübvansiyona konu olan en önemli sektör tarım sektörüdür. Taşıdığı nitelikler nedeniyle tarımsal ürünlerin arz ve talebi dönemler itibarıyla istikrar göstermemektedir. Bu husus İngiliz iktisatçı King tarafından kendi adıyla anılan bir kanunla ifade edilmeye çalışılmıştır. King Kanununa göre; tarımsal ürünlerin arzında yüzde 10' luk bir artış meydana geldiğinde diğer koşulların sabit kaldığı durumda fiyatlarda yüzde 50 düşüş, tarımsal ürünlerin arzında yüzde 10' luk bir azalış durumunda ise sabit koşullarda tarımsal ürünlerin fiyatlarında yüzde 10' luk yükselme yaşanmıştır. Bu Kanun ile, tarım ürünlerinin arzının eksik ya da fazla olduğu dönemlerde arzın gayrielasticliği ve talebin sertliği nedeniyle, fiyat istikrarının önemli ölçüde bozulacağı ve bu olumsuz durumdan en fazla üreticilerin mağdur olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Türk, 1999: 101).

Sübvansiyon uygulaması ile devlet tarımsal ürün arzının fazla olduğu dönemlerde üreticileri korumak adına fiyat düşüşlerini engellemek için, çiftçilerin satın alma güçlerini koruyan bir fiyat seviyesinden satın alır. Böylece düşük mahsullü yıllar için stok oluşturulmuş olur.

Üretimin az olduğu dönemlerde ise, devlet tarımsal ürünlerin fiyatlarındaki hissedilir artışı önlemek için, arzın fazla olduğu yıllarda oluşturduğu stoku piyasaya sunar. Bu şekilde fiyatların aşırı yükselmesi önlenmiş olmaktadır.

#### ***2.1.2.4. Kurum ve Aile Tasarrufları***

Ekonominin genişleme dönemlerinde yüksek düzeyde gelir elde ettiği gelirin tamamını harcamayıp bir kısmını tasarruf eden kurum ve aileler, ekonominin daralma dönemlerinde ise geçmiş yıllarda yaptıkları bu tasarrufları kullanarak eski yaşam düzeylerini koruma imkanını sağlamış olacaktırlar.

Büyüyen bir ekonomide, tam istihdam düzeyinde kamu gelirlerindeki artış bütçe fazlasını artırmaktadır. Kısa dönemde otomatik istikrarlandırıcılar ekonomi üzerinde olumsuz bir etki yaratarak ekonomiyi aşırı ölçüde istikrara götürebilir. Mali sürüklenme olarak adlandırılan bu husus, toplam talebin giderek azalmasına neden olarak büyüme hızını düşürebilir (Özbilen, 1999, 262). Artan oranlı gelir vergisi uygulamasına devam edilirken aynı zamanda düzenleyici indirimlerinde kullanılmasıyla mali sürüklenmenin olumsuz etkisi ortadan kaldırılması söz konusu olabilmektedir.

## **2.2. Mikro Ekonomik Etkileri**

Genel olarak bütçe politikaları; bütçedeki gelir ve giderin hacminin değiştirilmesiyle kısa ve uzun vadeli ekonomik istikrarı sağlamak, iktisadi büyümeyi sürdürmek vb. ekonomik hedeflere ulaşmanın yanı sıra birey ve firma bazında fiyat istikrarı, gelir dağılımı, tüketim tasarruf ve üretim sahasında kaynakların etkin kullanımda da kendini gösterir (Coşkun, 1994: 13). Uygulanan bütçe politikalarının piyasanın işleyişine, bireylerin harcama ve tasarruf kararlarına nasıl bir etki yapacağı önemlidir.

### **2.2.1. Gelir ve Yansımaya Etkileri**

#### ***2.2.1.1. Bütçe Politikasındaki Değişmelerin Etkisi***

Bütçe politikasındaki değişmelerin etkileri, vergi politikasındaki değişmeler, harcama politikasındaki değişmeler ve her ikisinde de aynı anda oluşan değişmeler şeklinde incelenebilir.

*Vergi Politikasındaki Değişmeler:* Vergi politikasındaki değişmeler, kamu kullanımı için yapılacak olan kaynak transferlerinde her hangi bir değişiklik yapılmasını gerektirmez. Vergi politikalarındaki değişme, vergi oran ve matrahlarının artırılması, bütün kaynakların vergilendirilmesi, vergi indirim, muafiyet ve istisnalarının uygulanması, kayıt dışı ekonominin yeni politikalarla kayıt altına alınıp vergi gelirlerinin artırılmaya çalışılması şeklindedir. Bu politikalar vergiyi ödeyen bireyler ve firmalar üzerinde bazı iktisadi sonuçlar doğurur. Bu sonuçlar; ödenen verginin miktarı, gelirden, servetten veya harcamalardan vergi alınması, verginin alınma şekli, vergi ödeyenin ekonomik ve sosyal durumu, gelir düzeyi ve tüketim alışkanlıkları, bir vergi mükellefinin bir diğeri hakkında elde ettiği bilgi derecesine göre olumlu veya olumsuz olabilir (Bakır, t.y.:45).

Vergi, bireyin gelirinde ve servetinde bir azalmaya sebep olarak, gelirden tüketime ve tasarrufa ayrılan miktarı azaltır. Bu yapıyla vergi gelir ve refah etkilerini doğurur. Bireyin marjinal tasarruf eğilimi sıfır ise ödediği vergi miktarınca geliri azalacağı için tüketimi de azalacaktır. Marjinal tasarruf eğiliminin sıfırdan farklı olması durumunda marjinal tüketim eğiliminin büyüklüğü oranında tüketim, tasarruf eğiliminin büyüklüğü oranında da tasarruf azalacaktır. Yani hem tasarruf hem de tüketim miktar olarak bu değişiklikten etkilenmektedir (Bakır, t.y.:45).

Verginin bireyler üzerindeki diğeri bir etkisi de ikame etkisidir. Gelir vergisinin artması, bireyin çalışmasını kısarak boş zamanı tercih etmeye yönlendirebilir. Gider vergilerinde ise vergili malların yerine vergisiz malların tüketimine yönelme olur veya vergili malların tüketiminden kaçınılır. Bu durumda tüketimin azaltılmış olması tasarrufun artması anlamına gelmektedir. Vergiler genel olmadığı zaman işgücü de vergisiz alanlara veya verginin az olduğu alanlara yönelir. Verginin ikame etkisi ile birey tüketimini veya emeğinin arzını kısarak tepki gösterirse bir refah kaybı ortaya çıkar. Verginin bireyler üzerindeki olumsuz bir etkisi de vergi kanunları çerçevesinde vergi yükünün eşitsiz dağılımıdır (Arsan, 1986: 64).

Verginin bireyler üzerindeki bir diğeri etkisi de vergi mevzuatı çerçevesinde vergi yükünün eşitsiz dağılımıdır. Yatay eşitliğin sağlanamaması ve kanunlarda boşlukların bulunması bu tür olumsuzluklara neden olmaktadır (Arsan, 1986: 64).

*Harcama Politikasındaki Değişmeler:* Harcama politikalarındaki değişmelerin etkileri parasal ve reel olarak ortaya çıkar. Kamu harcamaları artarken normalde vergi gelirlerinin de artırılması gerekmektedir. Vergi gelirleri, harcamaları karşılayacak düzeyde artırılmayınca

enflasyonist süreç başlamış olur. Harcamaların azaltılması durumunda ise, deflasyonist sürecin gelir dağılımı üzerindeki etkileri gözlenir (Musgrave, 1987:14-20).

Vergi ve harcama politikalarının her ikisinde de bir ayarlama yapılarak ekonomik süreç işletilebilir. Harcamalardaki bir artış, vergilerdeki artışla finanse edilerek enflasyonun ve deflasyonun gelir dağılımı üzerindeki etkisi giderilmiş olur. Telafi edici bir bütçe sisteminde ise, vergi ve harcama fonksiyonundaki değişmeler sadece fiyat seviyesini etkilemekle kalmaz, aynı zamanda istihdam seviyesini de etkileyebilir (Bakır, t.y.:46).

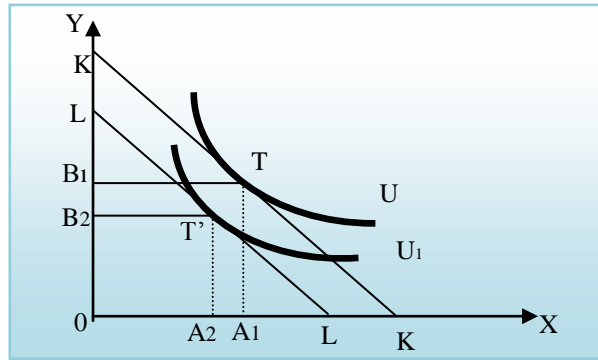
Bütçe politikalarındaki bu ve benzeri değişmeler yansıma yoluyla gelir dağılımına etkide bulunabilmektedir. Bütçe politikalarındaki değişmelerin etkisi Lorenz Eğrisinde eşitsizlik eğrisinin yer değiştirmesi şeklinde ortaya çıkar. Bu eğrilerin önceki ve sonraki eşitlik katsayılarının birbirine oranı bütçe politikalarındaki değişmenin gelir dağılımı üzerinde neden olduğu değişikliği veya yansımayı gösterir. Bu oran birden büyük ise, bütçe politikasının yansıması artan oranlı ve olumlu, bire eşit ise nötr veya yansıma olmamış, birden küçük ise yansıma azalan oranlı olmuştur (Musgrave, 1987:14-31).

### 2.2.1.2. Götürü Vergilerin Mikroekonomik Etkileri

Götürü vergiler; bireylerin geliri, tüketimi, serveti ve diğer mali olanaklarını göz önünde bulundurmaksızın ve bireysel ayırım yapılmaksızın sabit miktarlarda alınan vergilerdir. Bu tür vergiler kullanılabilir geliri azaltan vergilerdir. Harcama ve tasarruflar üzerinde etkisinin bir sonucu olarak bireylerin çalışma isteklerinde bir azalma yapabilir (Büyükerşen, 1974: 11-14)

*Bireyler Üzerindeki Etkileri:* Götürü vergi, temelde bireylerin harcama bileşimini değiştirmektedir. Tüketim malları üzerinden alınan bir götürü vergi, tüketim sepetinden o mal veya malların çıkarılmasına neden olabilir.

**Şekil 2.2- Götürü Verginin Harcamalar Üzerindeki Etkisi**

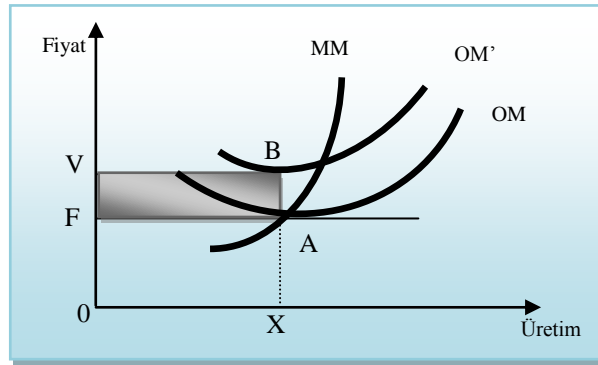


Kaynak: Bakır, t.y.:46

Basit bir şekilde ifade edilirse; yukarıdaki şekilde tüketici KK bütçe doğrusu ile U kayıtsızlık eğrisinin kesiştiği T noktasında dengededir. Harcamalar üzerine konulan götürü bir vergi tüketicinin harcamasını kısacağı için yeni denge T1 noktasına kayacaktır. Kullanılan mal bileşimi de A1B1'den A2B2'ye gelecektir (Bakır, t.y.:46).

*Firmalar Üzerindeki Etkileri:* Kısa dönemde tam rekabet piyasasında firma tek başına piyasa fiyatını değiştiremeyeceğinden kısa dönemde zararın ileride telafi edileceği umuduyla götürü vergiyi kabullenecek ve vergi yansıtılmadan firma üzerinde kalacaktır. Eğer verginin miktarı çok yüksekse firma faaliyetine son verecektir. Uzun vadede teknolojik gelişmeyle firma üretimini daha ucuza yapacak ve firma ölçeğine uygun uzun dönem marjinal maliyet eğrisine sahip olacaktır. Bu durumda şekildeki gibi götürü verginin etkisini hafifletecektir.

### Şekil 2.3- Götürü Verginin Firmalar Üzerindeki Etkisi



Kaynak: Bakır, t.y.:48

Yukarıdaki şekilde görüldüğü gibi V vergili fiyatından önce firma F fiyatından X kadar mal üretmekte ve Marjinal Maliyet (MM) eğrisi ile Ortalama Maliyet (OM) A denge noktasında kesişmektedir. Götürü verginin konmasından sonra koyu alan kadar bir vergi yükü oluşacak, firma Ortalama Maliyet (OM')eğrisi üzerinde B noktasında fiyat ve üretim miktarını kesiştirecek ve götürü verginin etkisini hafifletecektir. (Bakır, t.y.:48).

#### 2.2.1.3. Gelir ve Kurumlar Vergisinin Mikroekonomik Etkileri

Maliye politikasının önemli araçlarından birisi olan bu tür vergiler aynı zamanda bütçe gelirleri içerisindeki vergi gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturur.

*Bireyler Üzerindeki Etkileri:* Bireysel gelirler üzerine her hangi bir gelir vergisinin konması, bireylerin kullanılabilir gelirini etkiler. Tüketicinin geliri vergilendirildikten veya vergi oranı yükseltildikten sonra, tüketim harcamaları, tasarruf ve likidite arasında tercihler değişerek gelir yeniden dağıtılır. Vergilendirmeden sonra birey, vergiden önce yapmakta olduğu işe eşit zamanda bir çalışmayla devam ederse geliri azalacak, ancak bu gelirin birim

marjinal faydası öncesine göre daha yüksek olacaktır. Çünkü vergiden sonra birey azalan geliri ile, öncekiyle yaptığından daha az tüketim yapma imkanına sahip olacaktır.

Bireyin geliri üzerinden vergi alınması onun çalışmadan geçirdiği boş zaman ayarlamasını da etkiler. Birey verginin etkisiyle boş vakit tüketimini daha az kullanacaktır. Bu, bireyin vergi ile azalan gelirini önceki seviyesine yükseltebilmek için daha fazla çalışması veya ek işler yapması anlamına gelir.

*Firmalar Üzerindeki Etkileri:* Firmalar faaliyetleri üzerine konulan vergileri ileriye doğru yansıtırlarsa konulan bu vergi yansıtılan tüketiciler üzerinde kalır. Geriye doğru yansıtırlarsa bu vergi üretim faktörleri üzerine konulan bir vergi olarak faktör sahipleri üzerinde kalır. Firmaların net karları üzerinden alınacak genel bir kurumlar vergisinin parasal yükü mükellefler üzerinde yerleşecek ve özellikle serbest piyasa şartları altında bu, üretim hacmi ve fiyatlar üzerinde etkili olmayacak, verginin kısmi olması halinde de vergi kesintisi çok güç olacaktır. Vergi olarak kanunen ödediği kısmın yansıtılması talep elastikiyeti ve firmanın piyasadaki gücü gibi şartlar yanında şu üç şartla da ilgili olacaktır: Verginin oranı, işletmenin sermaye yapısı ve işletme öz sermayesinin devir sürati (Bakır, t.y.:50).

#### **2.2.1.4. Diğer Vergilerin Mikroekonomik Etkileri**

Kurumlar, gelir ve götürü vergilerin dışında bireylere ve firmalara mikro açıdan etki eden diğer vergileri de aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Kar üzerinden alınan vergiler,
- Üretim ve gayri safi hasılat üzerinden alınan vergiler,
- Ek değer vergileri,
- Servetten alınan vergiler
- Veraset ve İntikal vergisi gibi servet transferinden alınan vergiler,
- Emlak vergileri,
- Taşıt alım vergileri.

Bunların dışında devlet vergi iadesi politikası uygulayabilir. Bununla ekonomik birimlerin kötüleşen durumları düzeltilmeye çalışılır. (Ünsal, 1998: 204).

### 2.2.2. Harcama Etkileri

Bütçe politikalarıyla yapılan harcamalar, kamu ekonomisinden özel ekonomiye nakit ve mal olarak yapılan transferlerle, özel ekonomiden satın alınan mal ve hizmetlere karşılık yapılan ödemeler olarak iki genel grupta toplanabilir.

**Ferlere Yapılan Transferler:** İşsizlik, hastalık, yaşlılık, felaket ve sosyal güvenlik ödemeleri gibi sosyal içerikli ödemeleri kapsar. Bunlar götürü transfer şeklinde olabileceği gibi basit oranlı transfer şeklinde de olabilir.

**Firmalara Yapılan Harcamalar:** Devletin firmalara yardımları doğrudan doğruya maliyeti azaltan, karları artıran, bazı üretim faktörlerinin fiyatını düşüren veya gayri safi hâsılata eklenen unsurlar olarak değerlendirilebilir.

**Mal ve Hizmet Harcamaları:** Verimlilikte artış sağlayan kamu harcamaları, sermayeden elde edilebilecek kazançların artmasına neden olacağı için özel tasarrufları artırabilir. Tüketim mallarının bedelsiz olarak tüketicilere sunulmasına yol açan kamu harcamaları; gelecekte ve şimdi tüketilecek olan ve özel olarak satın alınan bedava mallar arasındaki ilişkilere (tamamlayıcı, nötr ve rakip mallar) bağlı olarak gelirin şimdiki veya gelecekteki kullanımını etkiler (Musgrave, 1980: 70-80).

**Savunma Harcamaları:** Savunma harcamaları insanları ve kaynakları ekonomideki üretken alanlarda kullanmaktan alıkoyar. Sonuç olarak, bu harcamalar tüketim ve yatırımı azaltmakta ve milli geliri ulaşabileceği seviyenin altında tutmaktadır. Olumlu etkisi ise bütçenin diğer bölümleri gibi savunma harcamaları da dağıtılan gelirler yoluyla nakdi etkiler yapar.

**Sübvansiyonlar:** Sübvansiyon, firmaların ve üreticilerin belirlenen malları belirlenen tüketicilere piyasa fiyatından daha ucuza satmaları ve aradaki farkı da hükümetten tahsil etmeleri anlamına gelir. Fiyat politikası ve anti enflasyonist politika aracı olarak da kullanıldığı gibi genel dengeye, hatta bir kısım teşebbüslerin bazı iş kollarının donatımına, sanayilerin yeniden organize edilmesine katkı sağlar. Sübvansiyon politikasının temel hedeflerinden birisi mal veya üretim faktörlerinin fiyatlarını düşürerek onların tüketim ve kullanımını teşvik etmektir. Bu uygulamanın sonucu olarak kamu harcamaları kendiliğinden artmış olur (Bulmuş, 1994: 305-310).

**Sosyal Harcamalar:** Sosyal harcamalar emeğin verimliliğini artırır ve milli hâsılanın artışına katkıda bulunur. İşçilerin sağlığını, refahını, çalışma ortamını, bilgi ve becerisini



iyileştiren bütün harcamalar emek sahibinin çabalarına daha büyük etkinlik kazandırır. Bu harcamalar mal üretimi ve istihdam üzerinde de etkili olmaktadır (Bakır, t.y.:57).

### 2.3. Makro Ekonomik Etki: İkiz Açık

Amerikada 1970 li yıllarda yaşanan cari açıkla bütçe açıklarını açıklamaya yönelik olarak iki açık arasında doğrudan bir ilişkinin olduğunu ileri süren ikiz açıkla hipotezine göre; bütçe açığı ile cari açık arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. Bütçe açığında meydana gelen bir artış cari açığı artırabileceği gibi bu durumun tersi de geçerlidir. İkiz açıkla hipotezi IS-LM Modeli, Mundell Fleming Modeli ve Absorbsiyon Yaklaşımı(massetme) üzerine kurulmuştur.

İkiz Açıkla Hipotezi; dışa açık bir ekonomide milli gelirin hesaplanması için geliştirilen formülden yola çıkılarak ifade edilmektedir. Kamu kesiminin dahil olduğu dışa açık bir ekonomide milli gelir;

$$Y = C + I + G - T + (X - M) \text{ formülü ile ifade edilir.} \quad (1)$$

Bu formülden Cari açığı ifade eden  $(X - M)$ , eşitliğin diğer tarafına alınırsa

$$(X - M) = Y - (C + I + G - T) \text{ haline gelir.} \quad (2)$$

Eşitliğin  $(C + I + G - T)$  kısmı, milli gelirin yurt içinde tüketilen kısmını göstermektedir. Bu durumda cari açık; toplam milli gelirden, milli gelirin yurt içinde tüketilen kısmının düşülmesiyle elde edilen tutara eşittir. Massetme yaklaşımına göre milli gelirin bir kısmı yurt içinde tüketilmektedir. Yurt içinde tüketilen kısmın artması, bir taraftan ithalatı artırırken diğer taraftan da ihracatı azalttığından dış açığa neden olacaktır. Yurt içinde üretilen gelirin bir kısmı tüketime bir kısmı ise tasarrufa gitmektedir. Tüketilen kısmın artması, tasarrufları azaltacağı için hem bütçe açığının artmasına hem de dış açığın artmasına neden olmaktadır. Bunun tersi durumunda yani yurtiçi tüketimden fazla yurt içi üretim olursa cari açık değil fazla oluşur.

Cari açıkla bütçe açığı arasındaki ilişkiyi görebilmek için eşitliğe tasarrufların da dahil edilmesi gerekmektedir. Tasarruflar, milli gelirin tüketilmeyen kısmı olduğundan;

$$Y = C + S \quad S = Y - C \text{ şeklinde ifade edilir.} \quad (3)$$

Bu eşitlik formül (2) de yerine konulduğunda;

$$(X - M) = S - I - G + T \text{ eşitliği elde edilir. Bu eşitliği düzenlersek;}$$

$$(X - M) = (S - I) + (G - T) \text{ olur.} \quad (4)$$

Bu eşitlikte cari denge (X-M), özel kesimin yatırım tasarruf dengesi (S-I) ile kamu kesimi dengesinin (G-T) toplamına eşittir. Eşitliğe göre; tasarruf yetersizliği olması ya da bütçe açığı olması durumunda veyahut her ikisi birden olması durumunda cari işlemler bilançosu da açık verecektir. (S-I) parametresinin değişmediği varsayımı altında; vergilerde meydana gelen bir azalış yada kamu harcamalarında oluşan bir artış; cari açığı otomatik olarak artıracaktır.

İkiz açıklar “tasarruf-yatırım eşitliği” mekanizması ile de izah edilmektedir. Dışa açık bir ekonomide yurtiçi yatırımların finansmanı yurtiçi tasarrufların yanında yurt dışından ülke içine doğru net sermaye ile sağlanan dış tasarruflarla karşılanmaktadır. Bu noktadan hareket edildiğinde bir ülkede belirli bir dönemde “tasarruf-yatırım eşitliği “yurtiçi net kamusal ve özel tasarruflar ile ülkeye gelen yabancı tasarrufların toplamının yatırımlara eşit olduğu durumda sağlanacaktır. Bu süreçten çıkartılabilecek sonuç; bütçe açığının finansmanında iç tasarrufların yanında net dış tasarrufların da kullanılabileceğidir. Yatırım tasarruf eşitliğinden türetilen ikiz açıklar yaklaşımı şu şekilde formüle edilebilir (Yung, 1978:7).

Bütçe Açığı = Net Özel Tasarruflar + Net Kamusal Tasarruflar + Cari Açık(Net Dış Tasarruflar)

Formülde; net özel tasarruflar; özel kesimin toplam tasarruflarından toplam yatırımların düşülmesi ile bulunmaktadır. Net kamusal tasarruflar; bütçeye dahil olmayan kuruluşların net tasarruflarından oluşmaktadır. Net dış tasarruflar ise ihracatın ithalattan fazla olması durumunda oluşan pozitif net farktır. Eşitliğe göre hükümetin bütçe açıkları, vergiler ile finanse edilmezse; borçlanma yolu ile yurtiçi ve yurtdışındaki net tasarruflardan kaynak teminine başvurulmaktadır (Yung, 1978:10). Cari açıktaki meydana gelen bir artış; yabancı tasarrufları azalttığı için bütçe açıklarının artmasına yol açmaktadır.

İkiz açığın oluşum sürecinde bütçe açıklarından dış açıklara doğru işleyen etkileşimde ilk mekanizma, kamu kesiminin harcamaları artırması veya vergi kesintilerini azaltmasıdır. Kamu harcamalarındaki artış iki mekanizmayı harekete geçirerek cari işlemler açığını etkileyebilmektedir (Yung, 1978:12).

Birinci mekanizma; harcama artışına bağlı para arzı artışlarının neden olduğu dış mallara yönelik talep artışıdır. Sabit kur rejiminin uygulandığı bir ekonomide, kurlar sabit olduğu için para arzındaki artış yabancı malları ucuzlatarak ithalatı artıracaktır. İkinci mekanizma; kamu tüketim harcamalarının yurtiçi tüketimi, yurtiçi üretimden daha fazla



girişindeki artış, ülke parasına olan talebi artırdığı için yerli para değerli hale gelmektedir. Yerli paranın değerlenmesi; ihracatı azaltıp ithalatı artırarak dış ticaret açığını artırmaktadır.

Bütçe açıkları için, genişletici maliye politikaları başlangıç noktası olarak ele alındığında; genişletici maliye politikaları yurtiçi harcamaların artması ve bunun sonucu olarak ithalat talebinin artmasına öncülük edecektir. Ekonominin genel denge modelinde yer alan makro tanımlara göre, özel kesim tasarruflarının yatırımlara eşit olduğu varsayıldığında bütçe açıklarındaki artış cari işlemler açıklarına karşılık gelecektir. Açık finansmanla harcama politikası kamu borçlanmasını gerektirecek ve faiz oranlarında yukarı doğru bir baskı oluşturacaktır. Yurtiçi faiz oranları yurtdışı faiz oranları ile karşılaştırıldığında, ülke faiz oranlarının dış dünyaya göre çok yükselmiş olması yabancı fonların ülke içine girmesine neden olacak bu da ülke varlıklarına olan talebin artması ile beraber ülke parasına olan talebi de artıracaktır. Ülke parasının değerinin yükselmesi ülke üretimini dış dünyada daha az rekabet edebilir hale getirirken ithalatın artmış olması dış ticaret açıklarının artmasına neden olacaktır.

Bütçe açıkları ile cari işlemler açıkları arasındaki ilişkiyi açıklayan, Eichengreen, Wolcker ve geleneksel görüşün açıklamaları aşağıdaki gibidir.

Cari işlemler hesabı, diğer makroekonomik değişkenler tarafından belirlenen bir makroekonomik değişken olarak ele alındığında, cari işlemler açıklarının, yurtiçi tasarruf ve yatırımlardaki değişimin bir sonucu olduğu ortaya koyulabilir. Yani kamu bütçesi, açık vermeye başlarsa, kamu tasarruflarındaki azalma yurtiçi tasarrufları da azaltacaktır ve genel denge modelinin sol tarafında kalan cari işlemler dengesi yurtiçi tasarruflardaki azalmaya bağlı olarak açık verecektir (Eichengreen, 1988,19).

İkiz açıklar hipotezinin dayanağı: ekonomide düşük tasarruf oranları söz konusu iken, büyük bütçe açıkları reel faiz oranları üzerinde yukarı doğru bir basınç yaratacaktır. Bu yüksek oranlar, ülkeyi yatırım yapmak için cazip hale getirecek ve yabancı sermaye akışına sebep olacaktır. Bu durum, bütçe açıklarının finansmanına yardım edip, yurtiçi kredi piyasalarını etkilerken, yabancı sermaye akışı yerli paranın değerini, ticaret yapılan diğer ülkelerin para birimlerine göre yükseltecektir. Sonuç olarak, ülkenin dünya çapındaki ticaret pozisyonu küçülürken, dış ticaret açıkları da artacaktır (Wolcker, 1984: 4-9).

Geleneksel görüşe göre, kapalı bir ekonomide yurtiçi tasarruflardaki azalış, faiz oranlarını artıracaktır ve artan faiz oranları yatırım talebinin ve özel tasarrufların azalmasına neden olacaktır. Ekonomideki yeni denge yurtiçi yatırımların azalan miktarı ile kurulmaya

çalışılacak buna bağlı olarak kısa dönemde yaşanan dışlama etkisi uzun dönemde sermaye stoklarının azalmasına neden olacaktır. Açık ekonomide ise, yabancı ülkelere borç alma ve borç verme söz konusu olabileceği için, yurtiçi tasarruflar net yabancı ve toplam yurtiçi yatırımlarla telafi edilecek ve böylece net yabancı yatırımlar cari işlemler dengesine eşitlenerek cari işlemler açıklarının oluşmasına neden olacaktır (Barro, 1989: 4).

## **2.4. Bütçe Açıkları İle Cari Açık Arasındaki Etkileşim**

### **2.4.1. Bütçe Açıkları- Enflasyon- Döviz Kuru İlişkisi**

Belirli bir ekonomide belirli bir zaman diliminde fiyatlar genel düzeyinde meydana gelen sürekli artışlar şeklinde ifade edilen enflasyon, klasik iktisatçılar tarafından parasal bir olgu olarak değerlendirilirken, Keynesyen iktisatçılara göre para miktarının genişlemesinden bağımsızdır, fakat enflasyonist baskılar parasal genişlemeye yol açar.

Klasik iktisatçılara göre ekonomi her zaman tam istihdamdadır ve oluşacak küçük dengesizlikler kendi kendine ortadan kalkacaktır. Ortaya çıkan küçük dengesizliklerin ortadan kaldırılması için para arzının artırılması enflasyona neden olacaktır. Bütçe açıkları ile enflasyon arasındaki ilişki bu noktadan hareketle belirlenmektedir.

Bütçe açıklarının enflasyon üzerindeki etkileri birinci planda açığın oluşumuna bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu etkiler ülkenin ekonomik yapısı ile yakından ilişkilidir. Kamu kesimi tarafından talep edilen mal ve hizmetlerin kapsamının genişliği ve toplam talep artışları içindeki boyutu ile doğru orantılıdır. Kamu kesimi mal ve hizmet talebinin, toplam talebin önemli bir kısmını oluşturması durumunda, kamu kesimince yapılan yatırım ve tüketimler toplam talebi önemli ölçüde artıracaktır. Toplam talepte meydana gelen bu artış, arz artışı ile karşılanamazsa arz-talep dengesi bozulur, fiyatlar genel düzeyi yükselir ve enflasyonist baskılar ortaya çıkabilir.

Diğer taraftan kamu kesimi tarafından sunulan mal ve hizmetlerin fiyatlarının piyasa fiyatından düşük olması hem kamu gelirlerini azaltarak bütçe açığına neden olacak hem de piyasadaki nispi fiyat yapısını bozacaktır (Parasız, 2001:55) Kamu kesimi tarafından kullanılan üretim faktörlerinin fiyatlarının olması gerekenin üzerinde belirlenmesi, Keynesyen iktisatçıların savunduğu anlamda fiyat artışlarına neden olabilmektedir.

Bütçe açıklarının enflasyon üzerindeki ikinci planda olan etkileri ise açığın finansmanına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarının para basılarak finanse edilmesi durumunda piyasada ortaya çıkacak parasal genişleme, enflasyonun parasal bir olgu olduğunu savunanlara göre, enflasyona neden olacaktır. Açıkların borçlanmayla finanse

edilmesi durumunda, piyasadan borçlanma ile transfer edilen satın alma gücü, harcamalar yoluyla hemen piyasaya aktarılırsa arz-talep dengesinde ciddi bir bozulma ortaya çıkmayabilir. Ancak burada göz önünde bulundurulması gereken bir nokta; kamu kesiminin fon talebinin faiz oranları üzerinde yaptığı etkinin sermaye maliyetini artırmasıdır. Sermaye maliyetinin artması mal ve hizmetlerin üretim maliyetini artıracığı için maliyet enflasyonuna neden olabilir.

Monetaristlere göre faiz oranlarındaki artış, dışlama etkisi oluşturma potansiyeline sahip olduğundan Merkez Bankasının para arzını artırarak faiz oranlarını düşürmesi gerekmektedir. Merkez Bankası faiz oranlarını düşürmek için para arzını artırırsa enflasyonist baskılar kaçınılmaz olacaktır (Abezadeh, Yousefi, 1999:66).

Bütçe açıklarına bağlı olarak oluşan enflasyon, bir taraftan enflasyon vergisi yoluyla bütçe açıklarını kapatıcı etki sağlarken bir taraftan da Olivera-Tanzi Etkisiyle vergi gelirini azaltabilir. Enflasyonist ekonomilerde vergi tahakkuku ve tahsilatı arasındaki gecikme nedeni ile vergi gelirlerinin reel değeri azalacağı gibi, vergi sisteminin esnek olmaması da vergilendirilebilir geliri azaltacaktır.

Diğer taraftan enflasyondan bütçe açıklarına doğru da bir etkileşim söz konusudur. Enflasyon; transfer harcamaları gibi kamu harcamalarının nominal değerini artırarak bütçe açıklarını artırdığı gibi beklenen faiz oranlarını yükselterek kamu kesimi borçlanma maliyetlerini de artırabilmektedir.

Bütçe açıkları ile enflasyon arasındaki ilişki yollarını tespit ettikten sonra enflasyon ile döviz kuru arasındaki ilişki üzerinde durmamız gerekmektedir.

Satın alma Gücü Paritesi yaklaşımına göre iki ülke parasının birbirleri karşısındaki nispi değeri şeklinde ifade edilen döviz kuru, bir ülkenin satın alma gücünün diğer ülkenin satın alma gücüne oranını göstermektedir. Nispi SGP iki ülkedeki fiyat artışlarının birbirlerine oranlanması ile bulunmaktadır. Buradan hareketle bir ülkede meydana gelecek fiyat değişmelerinin döviz kurunu etkilediğini ifade edebiliriz. Döviz kuru ile enflasyon arasındaki bağlantı da tam bu noktada ortaya çıkmaktadır. Herhangi bir ülkede ortaya çıkan enflasyon yurtiçi fiyatlarını artırdığı için döviz kurunu da yükseltecek ve ülke parasının değerinin düşmesine yol açacaktır. Yerli parada meydana gelen düşüş ihracatı ucuzlatırken ithalatı pahalılaştıracaktır. Bu durum dış ticaret dengesine olumlu katkı sağlayacaktır.

Enflasyon ile döviz kuru arasındaki ilişki; döviz kurlarına Monetarist yaklaşım çerçevesinde de açıklanabilir. Monetarist yaklaşıma göre döviz kurları para arz-talebine göre

para piyasasında belirlenmektedir. Para piyasalarında para arzı para otoritelerince belirlenen dışsal bir değişken iken para talebi; fiyatlar genel düzeyinin, reel gelirin ve faiz oranlarının bir fonksiyonudur. Para arzı sabit iken para talebinde meydana gelen bir artış, ülke parasını değerlenmesine yol açacaktır (Çağlar, 2003: 93). Ülke parasındaki değerlenme; ihracatı pahalılaştırırken ithalatı ucuzlatacaktır. Dış ticaret dengesi kötüleşecek ve dış açık artma eğiliminde olacaktır.

#### **2.4.2. Bütçe Açıkları- Faiz Oranları- Sermaye Hareketleri- Döviz Kuru İlişkisi**

Bütçe açıkları ve cari işlemler açıkları etkileşim sürecinin ilk aşaması bütçe açıklarının faiz oranları üzerinde yaptığı etkidir.

Geleneksel yaklaşım veya Keynesyen yaklaşıma göre bütçe açıkları, açığı finanse etmek için kullanılan, kamu kağıtları arzındaki artış ile dengelenir. Kamu kağıtları arzındaki artış reel faiz oranlarını artırır ve reel faiz oranlarına duyarlı olan özel harcamalar için dışlama etkisi yaratır. Aynı zamanda yüksek reel faiz oranları yabancı yatırımı cazip kılar ve yurtdışından borçlanmayı geciktirir.

Bütçe açıkları, genişletici para politikaları ile birlikte geliştiğinde, dolaylı olarak talepte bir artış yaratabilir. Bütçe açıkları söz konusu olduğunda, Merkez Bankası kamu kağıtları satın alarak para yaratır. Bu ise özel sektörün mal talebini artırır (reel denge etkisi) ve para arzını yükseltir (para çarpanı etkisi).

Özel sektör talebi, reel faiz oranlarındaki bir yükseliş ile tamamen dışlanmadığı sürece, bütçe açıkları toplam talebi direkt olarak artırabilir. Diğer taraftan, yükselen faiz oranları nedeniyle, Merkez Bankası açık piyasa işlemleri ile kamu kağıtlarını satın alır. Bunun sonucunda oluşan para arzındaki artış, toplam talebi dolaylı olarak artırır.

Bütçe açıklarının devam etmesi ve bu açıkları finanse etmek için para yaratılması, toplam talebin artması ile birlikte nominal faiz oranlarının ve enflasyon oranının yükselmesine neden olur. Ekonomideki bireyler enflasyondan korunmak için mali işlemlerine enflasyon beklentilerini yansıtır. Ancak bu beklentiler yanlış ise hem üretim hem reel faiz oranları etkilenir.

Enflasyon beklenenden düşük çıkar ise nominal faiz oranlarına fazla enflasyon primi yüklenmiş olur ve bu durum reel faiz oranlarını normalin üstüne iter. Sonuçta reel talep ve reel üretim normalden daha düşük olur. Bu enflasyon beklentilerindeki yanılmadan kaynaklanan en önemli ekonomik kayıptır.

Ekonomideki piyasalar enflasyona kendini adapte edemezler, çünkü kamu kesimi vergileri ve parasal tabanı enflasyondan arındırmayacaktır. Böylece tamamı ile beklenen bir enflasyon dahi reel üretim ve reel faiz oranlarını saptırabilir.

Geleneksel yaklaşımın genel görüşü reel bütçe açıklarının reel faiz oranlarını yükselttiği yönündedir. Ancak ne derece yükselttiği esas irdelenecek konudur. "Reel açıkların, reel faizler üzerindeki etkisi özel tasarruf ve yatırımların faiz oranlarına tepkisine bağlı olarak azalır. Tam istihdam reel faiz oranı yatırım verimliliği ile ilgilidir. Yatırım verimliliği ise yatırım veya tüketim malları üretimi gibi teknik faktörlere bağlıdır ve yatırımdan tamamen bağımsızdır. (Bu analiz enflasyon beklentilerinin karşılandığı ve ne reel üretimin ne de reel faiz oranlarının doğal düzeylerinden saptığı bir durumda uygulanmaktadır.) Eğer reel faiz oranı yalnızca yatırım verimliliği tarafından belirlenirse ve bütçe açığındaki bir artışın yatırımlarda aynı miktarda bir azalış yarattığı söz konusu olursa, reel faiz oranlarında bir artış olmadan tam bir dışlama etkisi gerçekleşmiş olur."(Dewald, 1983: 23)

1980'li yıllarda birçok ülkede harcama ve vergilerdeki değişme ile birlikte, yurtiçi borçlara ilişkin faiz oranlarındaki artış ve sosyal sigorta giderlerinin büyümesi bütçe açıklarının önemli bir şekilde artmasına neden olmuştur. Aynı dönemde bütçe açıklarındaki artışa paralel bir şekilde cari işlemler açıkları da artmıştır. Hem cari işlemler açıkları hem de bütçe açıklarının birlikte yaşanması bir tesadüf değildir. Bütçe açıklarının ekonominin değişkenleri üzerindeki etkileri cari işlemler açıkları ile sonuçlanmıştır.

Feldstein'e göre, uzun dönem reel faiz oranlarındaki artış, 1980'lerin en önemli konusudur. Bu dönemde, reel faiz oranlarının yükselmesi aynı zamanda yerli paranın değer kazanmasına ve dış ticaret açıklarının artmasına sebep olmuştur.

Feldstein yaptığı bu çalışmada, bütçe açıklarındaki artışın, reel faiz oranlarının artmasının önemli bir sebebi olduğunu göstermeye çalışmıştır. Diğer yandan, reel faiz oranları ile yapısal bütçe açıkları üzerindeki ilişkide odaklanırken, yüksek açıkların faiz oranlarını yükseltmeyeceğini savunan mantıksal teorileri de göz önünde bulundurmıştır.

Geleneksel IS-LM modelinde bütçe açıklarının faiz oranlarını artıracığı savunulmakla birlikte, bütçe açıklarındaki artışın faiz oranlarındaki artışa neden olmayacağı üç durum söz konusudur. Bunlar; faiz oranlarına karşı sonsuz esnek para talebi; nominal gelir seviyesine karşı sıfır düzeyinde esnek para talebi; faiz oranlarına karşı sonsuz esnek reel talebin olduğu durumlardır. Ancak bütçe açıklarındaki artışın faiz oranlarını etkilemeyeceğini öneren bu durumlarla ilgili kuvvetli deliller ve yeterli ampirik çalışma yoktur.



Feldstein'na göre, faiz oranlarının bütçe açıklarına karşı duyarlı olduğunu gösteren sebepler vardır.

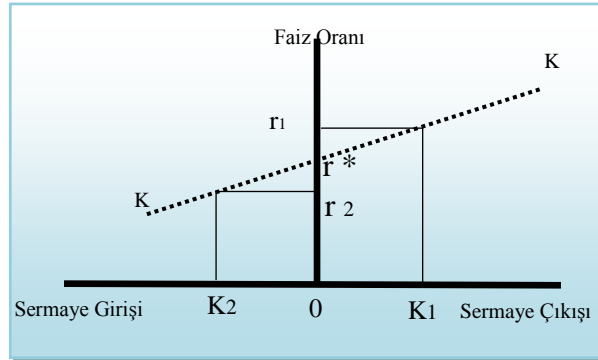
Bunlardan birisi, bütçe açıkları toplam talebi artırır ve sonuçta artan para talebi faizleri yükseltir. Gelecekte beklenen bütçe açıkları da yine gelecekte toplam talepte ve faiz oranlarında artışı ifade edecektir. Bu da cari uzun dönem faiz oranını yükseltir.

Bütçe açıkları ile faiz oranları arasındaki diğer bağlantı ise beklenen enflasyon ve enflasyon belirsizliğidir. Mali yatırımcılar bütçe açıklarındaki artışın sürmesinden kaygılanacaktır ve bu durum reel faiz oranlarını yükseltecektir. Sonuçta Merkez Bankası para arzını artırarak faizleri düşürmek durumunda kalacaktır. Buna bağlı olarak enflasyon ve nominal faiz oranları yükselecektir.

Mali yatırımcılar artan bütçe açıkları karşısında uzun dönem tahvillere karşı taleplerini azaltacaklardır. Zira enflasyon beklentileri yükselmiş olacak veya yükselen beklentiler uzun dönem sabit faizli varlıkları daha riskli hale getirecektir. Sürdürülen bir bütçe açıklığının gelecekteki sonuçları belirsizlik doğuracak ve bütçe açıklıklarının etkileri artan borç yükünün ötesine geçecektir (Feldstein, 1986:18).

Sermaye hareketlerinin serbest olduğu durumda, faiz oranları ile sermaye akışı arasındaki bu ilişkiyi şekil üzerinde gösterecek olursak;

**Şekil 2.5- Sermaye Hareketlerinin Etkisi**



Kaynak: Kenen, 2000, s. 347

Şekilde yatay eksen sermaye hareketlerini dikey eksen ise faiz oranlarını göstermektedir. KK eğrisi (Mundell Fleming modelinde) faiz oranlarının sermaye hareketlerini nasıl etkilediğini göstermektedir. Yabancı faiz oranları ( $r^*$ ) seviyesinde sabitken, sermaye akışları yurtiçi faiz oranlarına bağlıdır. Faiz oranları  $r_1$  seviyesine yükseldiğinde, ülke içine net sermaye akışı  $OK_1$  kadar olacaktır. Faiz oranları  $r_2$  seviyesine düştüğünde ise  $OK_2$  kadar net sermaye çıkışı olacaktır. Yurtiçi ve yurtdışı faiz oranları eşit olduğunda ise, net

sermaye akışı olmayacaktır. Böylece, KK eğrisinin eğimi yurtiçi ve yurtdışı tahvillerin ikame edilebilirlik derecesine bağlı olacaktır (Kenen, 2000: 348).

Kamu kesimi açık verdiği zaman ( $D = T - G > 0$ ), kamu kesimi finansal varlıklarını satarak bu açığı finanse etmeye çalışacaktır. Kamu kesimi finansal varlıklarının yabancılar tarafından satın alınmasını cazip hale getirecek faktör ise faiz oranlarıdır. Faiz oranlarının yüksek olması ülkeye olan sermaye hareketlerini artıracaktır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye girişlerini uyaran nedenlere bakıldığında, gelişmiş ülkelerdeki faiz oranlarındaki düşme eğilimi gelişmekte olan ülkelerdeki yüksek faizli yatırım alternatiflerini uyarılmış ve bu ülkelere olan sermaye akışı artmıştır.

Sonuç olarak, uluslararası sermaye hareketleri, dünya faiz oranları veri iken, sermaye akışı yapılacak ülkedeki faiz oranlarına bağlı olacaktır. Eğer ülkedeki faiz oranları yüksek ise sermaye bu ülkeye kayacaktır. Tersi bir durumda ise ülkeden sermaye çıkışı olacaktır. Böylece sermaye akışı oranı ya da sermaye hesabı fazlası faiz oranlarının artan bir fonksiyonu olarak gösterilecektir.

Ödemeler dengesinin cari işlemler hesabı ile sermaye hesabının toplamına eşit olduğu düşünüldüğünde, dış ticaret dengesi gelirin bir fonksiyonu, sermaye hesabı ise faiz oranlarının bir fonksiyonudur. Ülkedeki gelir arttıkça dış ticaret dengesi bozulacak, faiz oranları arttığında ise ülkeye sermaye girişi artacaktır. Eğer bir ülkede uygulanan maliye politikaları ile toplam talepte bir artış söz konusu ise net ihracat düşecek ve dış ticaret açıkları oluşacaktır. Uygulanan para politikaları ise faiz oranlarını artırarak ülkeye sermaye akışını sağlayacak ve ödemeler dengesi problemi olmayacaktır. Böylece ülkede gelir arttığında ödemeler dengesi eşitliğini faiz oranlarındaki artış sağlayacaktır (Dornbusch, 1997: 199).

İkiz açıklar hipotezine göre, uluslararası sermaye hareketleri ve döviz kurları arasındaki etkileşimi sağlayan mekanizma faiz oranlarına dayalıdır. Faiz oranlarındaki artışa bağlı olarak, yurtiçi varlıkların talebindeki artış, yabancı döviz kuru piyasalarında yerli paranın değerini yükseltecektir. Böylece, yurtiçi varlıklar için yabancı talebin artması ilk olarak fiyat etkisi (döviz kurunun değer kazanması) yaratacaktır. Yatırımcıların daha yüksek getirili yurtiçi tahvilleri satın almak için, yabancı paralarını satıp yurtiçi para satın almaları yerli paranın değerini yukarı doğru artıracaktır.

Reel döviz kurları ekonomide net tasarrufları etkilemezken net ihracatı etkileyecektir. Reel döviz kurları ülkenin rekabet edebilirlik düzeyini yansıttığı için, yerli paranın değerinin artması ülke mallarının daha pahalı hale gelmesi ile ülkenin ihracatını azaltıp, yabancı

malların daha ucuz hale gelmesi ile ithalatın artmasına neden olacaktır. Böylece yüksek reel döviz kuru net ihracat düzeyini düşürecek ve cari işlemler açıklarının oluşmasına neden olacaktır. Reel döviz kurları ile net ihracat arasında negatif ilişki söz konusudur. Cari işlemler dengesindeki bu bozulma, yurtiçi özel yatırımlar ve bütçe açıklarının finansmanı için, yabancı tasarrufların ülke içine girmesine izin veren bir mekanizmaya dönüşecektir (Hutchison ve Pigott, 1984: 5). Yerli paranın değer kazanması, bütçe açıklarına bağlı piyasa beklentilerine ve beklentilerin faiz oranlarını nasıl etkilediğine bağlı olacaktır. Bütçe açıkları politikaları uzun dönem faiz oranlarında önemli bir artışa sebep olur. Ekonomide, bütçe açıklarının olduğu dönemde piyasa beklentilerinin değişmesi ve bu beklentilerin faiz oranları vade yapısı üzerindeki etkisi, yerli paranın değer artışının belirlenmesinde önemli rol oynayacaktır.

Reel döviz kurları ile reel faiz oranları arasındaki ilişki aşağıdaki eşitlik ile gösterilecek olursa;

$$R_f = R_d - (q - q_e)$$

Denklemden yer alan  $R_d$  yurtiçi reel faiz oranlarını,  $R_f$  yurtdışı faiz oranlarını,  $q$  şu anki döviz kurlarını,  $q_e$  beklenen döviz kurlarını göstermektedir.  $R_f$  yabancı menkul kıymetin reel getirisidir ve  $R_d$  yerli menkul kıymetin reel getirisinden, döviz kurunda beklenen değer kaybının çıkarılması ile elde edilmiştir.

Ülkeler arasında, benzer menkul kıymetlerin beklenen reel getirileri eşitlendiğinde ve ülkenin risk primi "sıfır" olduğu durumda, uluslararası sermaye piyasaları dengeye gelir. Örneğin bir yıl vadeli yabancı menkul kıymetin faiz oranı yüzde 10, yerli menkul kıymetin oranı yüzde 12 ise yatırımcılar tarafından döviz kurunda beklenen değer kaybı yüzde 2'dir. Bu menkul kıymetlerin vadeleri beş yıla çıkarıldığında döviz kurunda beş yıl sonunda beklenen değer kaybı yüzde 10 olacaktır. Bütçe açıklarının özellikle uzun dönem faiz oranlarını yükselttikleri kabul edildiğinde, bunun reel döviz kuruna etkisi, açıkların kısa dönem faiz oranlarına etkisine göre daha fazla olacaktır. Diğer bir deyişle, bütçe açıklarının uzun süreli olacağına ilişkin beklentiler uzun dönem faiz oranlarını yükseltmekte ve bu durum reel döviz kurundaki artışın yüksek olmasına neden olmaktadır.

Bütçe açıkları, ya doğrudan genişletici maliye politikaları sonucu ithalat talebini artırır ya da dolaylı olarak reel faiz oranları ve reel döviz kurlarını etkileyerek cari işlemler açıklarını artırabilir. İhracat ve ithalattaki bu ayarlamalar belirli bir gecikme ile meydana geleceği için, bu süreçteki bütçe açıkları, yurtiçindeki özel tasarruf fazlası ile finanse

edilecektir. Bu fazlayı elde edebilmek içinde yurtiçi reel faiz oranları ve reel döviz kuru uzun dönem denge değerlerinin üstüne çıkacaktır.

## **2.5. Ekonomi Politikası Aracı Olarak Bütçe Politikaları**

### **2.5.1. Enflasyon ve Enflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası**

Enflasyon her şeyden önce iktisadi bir olgudur. Ekonomide bazı dengelerin bozulması anlamına gelmektedir.

Enflasyon toplam talebin toplam arzdan daha fazla olması durumunda fiyatlar genel düzeyinde ortaya çıkan sürekli ve hissedilir artış anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle, cari fiyat düzeyinde toplam talep ile toplam arz arasındaki ilişkide talebin daha fazla olması durumunda, dengenin fiyatlar genel düzeyindeki artışla sağlanmasıdır (Ulusoy, 2004:172).

Enflasyonun tanımından yola çıkarak iki sonuca varmak mümkündür. Bu sonuçlardan ilki fiyatlar genel düzeyinde meydana gelen bir defalık artış enflasyon olarak değerlendirilemez. Diğer sonuç ise bir ya da bir kaç malın fiyatında meydana gelen artış durumunda enflasyonun varlığından bahsedilemez. Enflasyon, fiyatlar genel düzeyindeki artıştır.

Enflasyon tarih boyunca var olmasına rağmen özellikle 1970'li yılların ilk yarısından itibaren özellikle 1973 yılında yaşanan Petrol Krizi'nin ardından hemen hemen ülkelerin tümünün başlıca ekonomik sorunu haline gelmiştir.

Talep enflasyonu, bir ekonomide tüketim harcamalarındaki artış sonucu toplam talep düzeyinin toplam arzı aşması durumunda fiyatlar genel düzeyinin artması şeklinde tanımlanabilir (Eğilmez ve Kumcu, 2007, 266). Tanımdan da anlaşılacağı üzere talep meydana herhangi bir artış durumunda, mal ve hizmet arzında artış yaşanmaksızın fiyatlar genel düzeyi artmaktadır.

Hem Klasik hem de Keynesyen ekonomistler talep enflasyonunun nedeninin toplam talebin toplam arzdan fazla olması konusunda aynı fikre sahiplerdi. Ancak Klasik ve Keynesyen iktisatçılar talep artışının nedeni hususunda farklı görüşleri farklıdır. Ekonominin her zaman tam istihdam denge düzeyinde bulunduğunu savunan Klasik iktisatçılara göre para arzında meydana gelen bir değişiklik faiz oranını ve yatırım harcamalarını etkilemekte ve fiyatlar genel düzeyinin yükselmesine neden olmaktadır (Ataç, 1997, 126). Keynesyen iktisatçılara göre ise toplam talebin toplam arzı aşmasının nedeni gelirin tüketime harcanan

kısımdır. Keynesyen iktisatçılara göre kişilerin gelirlerinin, firmaların karlarının ve kredi kullanma imkanlarının artması toplam talep düzeyinin artmasına neden olmaktadır.

Maliyet enflasyonu, üretimde girdi olarak kullanılan mal ve hizmet fiyatlarındaki artış sonucu üretim maliyetlerinin artması dolayısıyla fiyatlar genel düzeyinin artması biçiminde tanımlanabilir.

Maliyet enflasyonuna neden olan bazı temel etkenler mevcuttur. Bu temel etkenler, güçlü sendikalaşma sonucunda işçi ve memur ücretlerindeki artışın verimlilik artışını aşması, tekelleşme eğilimleri neticesinde girişimcilerin karlarını artırma çabaları, döviz kurarında meydana gelen artışlar, vergilerin artırılması, sermayenin maliyetini ifade eden faiz oranlarındaki artışlar, özellikle ara ve yatırım malı ithalatına dayalı ekonomilerde döviz kurunda meydana gelen artış ve olumsuz hammadde şokları nedeniyle hammadde fiyatlarındaki artışlar şeklinde sıralanabilir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde hammadde ve ara mallarına olan yüksek talebin aynı miktarda arz artışıyla karşılanamaması durumunda ortaya çıkan enflasyon yapısal enflasyondur.(Ulusoy, 2004: 183).

Enflasyonun olumsuz etkilerinden genel olarak bahsetmek gerekirse; enflasyon kısa vadede kaynak ve gelir dağılımını bozmakta, uzun vadede ise ekonomik büyüme ve kalkınmayı engellemektedir.

*Enflasyon ve Tasarruf Düzeyi:* Bir ekonomideki iç tasarruf hacmi, zorunlu ve gönüllü tasarrufların toplamına eşittir. Enflasyon fiyatlar genel düzeyindeki sürekli artışları ifade ettiğinden zorunlu bir tasarruf özelliği taşımaktadır. Bunun nedeni tüketiciler aynı gelirle daha az mal ve hizmet satın alabilmeleridir. Özellikle yüksek enflasyonun yaşandığı dönemlerde toplam tasarrufların içinde zorunlu tasarrufların paydaki artış, gönüllü tasarrufların payındaki azalışın gerisinde kalmaktadır (Türk, 1999, 87). Bu nedenle de toplam tasarruf hacminde azalma meydana gelmektedir. Sonuç olarak enflasyonist dönemlerde yaşanan tasarruf miktarındaki azalış yatırımların azalmasına neden olmaktadır. Sonuç itibarıyla yüksek düzeyde enflasyonun yaşandığı bir ekonomide yatırımların ve ekonomik büyüme seviyesinin düşük olmasının yanı sıra yüksek oranlı işsizlikle karşı karşıya kalınmaktadır.

*Enflasyon ve Gelir Dağılımı:* Enflasyonist dönemlerde gelir dağılımı gelirleri fiyat artış hızının gerisinde kalan kişilerin belirli bir miktardaki para ile satın alabilecekleri mal ve hizmet miktarını ifade eden reel satın alma güçlerinin azalmasına yol açarak, bu kişilerin aleyhine bir durum yaratmaktadır. Bu dönemlerde sabit ücretlilerin gelirleri enflasyonun

etkilerini daha da derinleştirmemek için artırılmaz. Bu nedenle yüksek enflasyonun var olduğu dönemlerde özellikle sabit gelirli kişilerin kazancında azalma meydana gelmektedir. Bu nedenle ekonomide enflasyonist eğilimlerin yaşandığı dönemlerde milli gelirden yüksek gelir grubunun aldığı pay artarken, sabit gelirli kimselerin aldığı pay azalmaktadır. Diğer bir ifadeyle enflasyon zengini daha zengin yaparken fakirin daha fakir hale gelmesine neden olduğu yönünde genel bir kanı mevcuttur. Bu durum sosyal açıdan derin sorunların yaşanmasına ve sosyal dengenin bozulmasına neden olmaktadır.

*Enflasyon ve İstihdam Hacmi:* Enflasyon, maliyetlerin ve belirsizliklerin artması sonucu doğrudan yatırımların azalmasıyla istihdam düzeyinin düşmesine neden olmaktadır. Buna ek olarak ara mallar ve yatırım mallarının ithalatında da güçlüklerle karşılaşmaktadır. Ayrıca enflasyonun var olduğu ekonomilerde ulusal paranın satın alma gücü düştüğünden üretilen mal ve hizmetlerin diğer ülkelere oranla rekabet gücü azalmakta ve bu durum ihracat miktarının gerilemesine neden olmaktadır (Ulusoy, 2004: 178).

Sonuç olarak üretim kapasitesinde meydana gelen azalış nedeniyle istidam düzeyinde bir azalış yaşanması kaçınılmazdır.

*Enflasyon ve Kaynak Kullanımı:* Enflasyonun yatırımları iki kanaldan etkilediği söylenebilir. Bu kanallardan ilki, yüksek enflasyonun var olduğu dönemlerde faiz oranlarında da bir artıştan söz edilebilir. Enflasyonun faiz oranlarını yükseltmesi yatırımların azalmasına neden olmaktadır. Diğer kanal ise, enflasyonist beklentilerin artması ekonomideki belirsizliklerin artmasına ve girişimci kesimi doğrudan yatırım yapma isteğinden uzaklaştırarak reel yatırımların azalmasına, spekülative amaçlı yatırımların daha cazip hale gelmesine yol açacaktır. Spekülative yatırımların artması kaynak kullanımında etkinsizliğe neden olmaktadır.

Yüksek oranlı enflasyonun yaşandığı dönemlerde piyasa ekonomi fiyat mekanizması yoluyla kaynakların sektörler arasında etkin kullanımını sağlayamamaktadır (Özbilen, 1999, 250).

*Post Keynesyen Yaklaşım:* Post Keynesyen yaklaşıma göre, enflasyonun nedeni kamu harcamalarındaki ve gelirlerdeki artış dolayısıyla toplam talep düzeyinin fiyatlar genel seviyesini artırmasıdır.

*Monetarist (Parasalıcı) Yaklaşım:* Parasalıcı yaklaşıma göre, yanlış uygulanan politikalar sonucu meydana gelen sürekli para arzı artışları fiyatlar genel seviyesi artırmasına, diğer bir ifadeyle enflasyona neden olmaktadır. Parasalıcı yaklaşımın öncülerinden biri olan

Nobel İktisat ödüllü ekonomist Milton Friedman'a göre "enflasyon, her zaman ve her yerde parasal bir olgudur". Çünkü Parasalcı yaklaşımı savunan iktisatçılar, para arzında meydana gelen artışların doğrudan toplam talebe ve fiyatlara yansıtacağını savunmuşlardır (Ataç, 1997: 127). Enflasyonun parasal bir olgu olduğunu vurgulayan Monetaristlere göre, parasal olmayan nedenlerden dolayı fiyatlar genel seviyesi artsa bile sürekli para arzı artışıyla desteklenmeyen fiyat artışı enflasyon olarak değerlendirilmesi mümkün değildir.

Enflasyonla mücadelede kullanılan bütçe politikaları şunlardır:

*i- Kamu Harcama Politikası*

Enflasyonla mücadelede, toplam talep ile toplam arz arasındaki dengenin kurulması amaçlanmaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için uzun ve kısa vadeli hedefler mevcuttur. Kısa vadede arz- talep dengesini sağlayacak şekilde toplam talebin toplam arz düzeyine indirilmesi, uzun vadede ise toplam arzın toplam düzeyine çıkabilmesi için üretken kapasitenin artırılması sağlanabilmektedir.

Enflasyonla mücadele edebilmek için, bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki dengenin kurulması gerekmektedir. Enflasyonla mücadelede bütçe politikasının amacı, bütçe fazlası oluşturmaktır. Enflasyonla mücadelede bütçe politikasının üç şekilde uygulanması mümkündür. Bu politika uygulamalarından ilki, kısa vadede ekonomide istikrar sağlamak amacıyla kamu harcama politikası yardımıyla kamu gelirleri sabit tutularak kamu harcamalarında bir azalmaya gidilmesi sonucu bütçenin fazla vermesinin sağlanması şeklinde ifade edilebilir. Bütçe politikası araçlarından ikincisi, uzun vadede efektif talep düzeyinin düşürülmesi amacıyla düzenleyici bir vergi politikası kullanılarak kamu harcamalarında herhangi bir değişiklik yapmaksızın kamu gelirlerinin artırılmasıdır. Kamu gelirlerinin artırılması, yeni vergiler kabul edilerek ya da uygulamada olan vergilerin oranlarının artırılması suretiyle mümkündür. Sonuncu bütçe politikası aracı ise, hem kamu gelirlerinin hem de kamu giderlerinin azaltılması sonucu daha küçük bir bütçenin oluşturulması şeklinde karşımıza çıkmaktadır.

Enflasyonla mücadelede başarılı bir bütçe politikasından bahsedebilmek için politika araçlarının tamamının ekonomik istikrarı sağlamak amacıyla birbiriyle uyumlu bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Örneğin; daraltıcı bir bütçe politikası uygulanarak toplam talep azaltılmaya çalışılırken, genişletici bir para politikasının benimsenmesi sonucu para arzının artırılması maliye politikasının etkisinin azalmasına neden olmaktadır (Ulusoy, 2004: 202).

## *ii- Vergi Politikası*

Enflasyonla mücadelede vergi politikası bir taraftan toplam talebin azaltılmasını, diğer taraftan teşvik edici vergi uygulamaları ile toplam arzı toplam talep düzeyine yükseltmeyi amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleştirilebilmesi için yeni vergilerin uygulamaya konulması veya mevcut vergilerin oranlarında bir artış yapılması yoluna gidilmektedir.

Enflasyonla mücadelede vergi politikası uygulamasında dolaylı ve dolaysız vergiler farklı işlevlere sahiptir. Dolaylı vergiler gelirin kullanımı esnasında yani harcamalar üzerinden alındıkları için ekonomide likidite fazlasını kısa sürede ortadan kaldırmaları daha kolayken, dolaysız vergiler doğrudan gelir ve servet üzerinden alındıklarından likiditeyi gecikmeli olarak piyasadan kaldırabilirler. Enflasyonla kısa sürede mücadele edilmek isteniyorsa, vergilemede adalet prensibine ters düşse bile dolaylı vergilere ağırlık vermek gerekmektedir.

### **2.5.2. Deflasyon ve Deflasyonla Mücadelede Bütçe Politikası**

Deflasyon, cari fiyat düzeyinde toplam talep ile toplam arz arasındaki ilişkide piyasa dengesinin arz lehine bozulması, diğer bir deyişle talebin yetersiz olması biçiminde tanımlanabilir.

Deflasyonist dönemde talep yetersizliğinden dolayı fiyatlar genel seviyesi sürekli düşmektedir. Ayrıca dönemlerde; işsizlik artışı, milli gelir azalışı, firmaların kar düzeylerinde azalış ve yatırımlarda düşüş meydana gelmektedir.

Talep itişli deflasyon, bir ekonomide toplam talepte meydana gelen azalış nedeniyle fiyat genel seviyesinin düşmesidir. Harcamalarda meydana gelen azalış nedeniyle fiyatlar genel seviyesindeki düşüş ile birlikte firmalar da üretimlerini azaltırlar. Bu nedenle talep itişli deflasyon işsizliğin artmasına neden olmaktadır.

Maliyet çekişli deflasyon, üretimde kullanılan faktör maliyetlerinin azalması ya da teknolojik gelişmeler neticesinde fiyatlarda meydana gelen düşüş biçiminde tanımlanabilir. Arzın artması nedeniyle, fiyatlarda düşüş, mal ve hizmetlerde arz fazlalıklarında ise artış meydana gelmektedir. Ayrıca maliyet çekişli deflasyon üretimi artırdığı için işsizliği azaltmaktadır.

Deflasyonla mücadelede kullanılan bütçe politikaları şunlardır:

Deflasyonist dönemde tüketim mallarının arzı ile talebi arasındaki denge arz lehine bozulmuştur (Ataç, 1997; 154). Varolan bu dengesizliğin ortadan kaldırılabilmesi iki şekilde



mümkündür. Birincisi, toplam arz düzeyi azaltılarak toplam arz toplam talep dengesi sağlanabilir. İkincisi ise, toplam talep düzeyi artırılarak arz talep dengesi sağlanabilir. Bu dönemde kamu harcamaları artırılıp, vergi indirimleri yapılarak ve borçlanmaya başvurularak açık bütçe politikası uygulanmak suretiyle toplam talep yetersizliği giderilebilir.

Deflasyonla mücadelede toplam talep düzeyinin artırılması için uygulanabilecek bütçe politikası araçlarını; kamu harcama politikası, vergi politikası ve borçlanma politikası olarak sıralamak mümkündür.

#### *i- Kamu Harcama Politikası*

Durgunlukla mücadelede uygulanabilecek bütçe politikası önlemlerinden biri, kamu harcama politikasıdır. Ekonominin tam istihdam denge düzeyinde faaliyet gösterebilmesi için, kamu harcama politikası uygulanarak özel harcamalardaki yetersizliklerin telafi edilmesi amaçlanmaktadır.

Kamu harcamaları toplam talebin bir bileşeni olduğundan, durgunlukla mücadele edilirken bu tür harcamaların artırılması önem taşımaktadır. Kamu harcamaları artırılırken harcamaların ekonomi üzerindeki etkisi farklılık göstermektedir. Eğer durgunluk şiddetli ise ve mevcut istikrarsızlığın kısa sürede ortadan kaldırılması amaçlanıyorsa cari harcamalar ile yatırım harcamalarının artırılmasının transfer harcamalarının artırılmasından daha etkili olduğu savunulmaktadır (Ataç, 1997, 155). Durgunluğun şiddetli olduğu dönemde transfer harcamaları talebi dolaylı olarak etkilerken, mal ve hizmet alımına yönelik cari harcamalar ve yatırım harcamaları ekonomide doğrudan talep ve gelir artışı meydana getiriler.

Kamu harcamalarının toplam düzeyinde bir artış meydana getirebilmesi için dikkat edilmesi gereken bazı hususlar mevcuttur. Bu hususlar aşağıdaki biçimde sıralanabilir (Türk, 1999, 145):

Kamu harcamaları toplumun geniş kitlelerine hitap edecek şekilde artırılmalıdır.

Kamu harcamaları çarpan ve hızlandıran mekanizmaları dikkate alınarak artırılmalıdır.

Kamu harcamaları özel harcamalardaki yetersizlikleri giderme amacıyla artırılmalıdır.

#### *ii- Vergi Politikası*

Durgunlukla mücadelede toplam arz düzeyinin gerisinde kalan toplam talep düzeyinin artırılması için vergi indirimleri uygulamasına başvurulmaktadır.

Durgunluk döneminde vergide indirim yoluna başvurulmasının nedeni, vergi indirimleri ile harcanabilir kişisel gelirin artırılması yoluyla özel tüketim ve yatırım harcamalarının artırılmasını sağlamaktır.

Durgunlukla mücadelede vergi politikası uygulaması açısından farklı türden vergilerin etkileri de farklılık göstermektedir. Örneğin; durgunluk döneminde tüketim malları talebinin artırılması isteniyorsa harcama vergileri, yatırım malları talebinin artırılması isteniyorsa gelir vergilerinde indirim uygulaması gerçekleştirilmelidir.

Durgunlukla mücadelede vergi politikası uygulamasından en fazla verimliliğin alınabilmesi için göz önünde bulundurulması gereken hususlar aşağıdaki gibi sıralanabilir (Türk, 1999, 164):

İndirilmesi planlanan verginin yansıyıp yansımadığı bilinmelidir: Deflasyonla mücadelede tüketim mallarının talebinin artırılması isteniyorsa, yansıtılmayan gelir vergilerine başvurulabilir.

İndirilmesi planlanan verginin iktisadi faaliyetleri teşvik edip etmeyeceği bilinmelidir.

Vergi politikası tedbirlerinin uygun zamanda alınıp alınmadığı bilinmelidir: Verginin, gelirin elde edildiği zamanda alınması gerekmektedir.

Verginin yapısı açısından konusu ve oranı itibarıyla ayarlanmaya elverişli olup olmadığı açıkça ortaya konulmalıdır: Deflasyonla mücadelede verginin konusu itibarıyla geniş olması gerektiğinden gelir ve harcama vergileri elverişlidir.

### **2.5.3. Stagflasyon ve Bütçe Politikası**

Stagflasyon kavramının ekonomi literatürüne girişi 1970'li yılların başına rastlamaktadır. Stagflasyon kavramı durgunluk (stagnation) ve enflasyon (inflation) kelimelerinden türetilmiş olup, bu iki olgunun aynı dönemde yaşanması anlamına gelmektedir. Diğer bir deyişle stagflasyon, yüksek bir enflasyon oranı ile birlikte ekonomide daralmanın yaşanması biçiminde tanımlanabilir. Bir başka ifadeyle stagflasyon, ekonomide durgunluk ile birlikte fiyatlar genel seviyesinde hızlı yükselişin birlikte yaşanmasıdır. Yüksek enflasyona rağmen durgunluğun da var olması stagflasyon kavramını ciddi bir ikilem olarak karşımıza çıkarmaktadır (Özbilen, 1999, 346).

Post Keynesyen iktisatçılar stagflasyon kavramını yani işsizlik ve enflasyon olgularının aynı anda varolmasını, arz ve talep kaynaklı şokların ekonomiyi sürekli etkilemesi

görüşüne ve ücret ve fiyatların aşağı doğru esnek olmaması varsayımına dayandırarak açıklamaya çalışmışlardır (Ataç, 1997, 168).

Post Keynesyen iktisatçılar stagflasyonu çeşitli değişkenler kullanarak açıklamaya çalışmışlardır. Bu değişkenler kısaca aşağıdaki gibi sıralanabilir:

**Yapısal İşsizlik ve Enflasyon:** Özellikle teknolojik gelişme dolayısıyla işgücünün sektörler, bölgeler ve meslekler arasında yeterli hareketliliğe sahip olmaması nedeniyle işçilerin işleri kaybetmeleri,

**Emek Piyasası:** Güçlü sendikaların var olduğu ülkelerde işgücü arzının fazla olduğu dönemlerde ücretlerin düşmesinin ve emek piyasasının dengeye gelmesinin engellenmesi,

**Eksik Rekabet:** Eksik rekabetin söz konusu olduğu piyasalarda talep azalması durumunda fiyatların düşmesi beklenirken, üretim seviyesi düşürülerek fiyatların artırılması,

**Gelir Bölüşümü:** Eksik rekabetin söz konusu olduğu piyasalarda milli gelirden daha fazla mücadelesi,

**Dışsal Faktörler,**

stagflasyonist eğilimlerin artmasına neden olmaktadır (Ulusoy, 2004: 231-234).

Stagflasyon olgusunu açıklamaya yönelik bir diğer yaklaşım olan monetarist yaklaşımı doğal işsizlik oranı hipotezi olarak da ifade etmek mümkündür.

Milton Friedman ve Edmund S. Phelps'in 1960'lı yılların sonlarında yaptıkları çalışmada stagflasyon kavramını Phillips eğrisi analizi ile açıklamaya çalışmışlardır. Friedman ve Edmund S. Phelps'e göre enflasyon ile işsizlik oranı arasındaki ilişki, beklenen enflasyon oranında değişiklik olmadığında istikrarlı olacaktır. Beklenen enflasyon oranının yükseldiğinde işsizlik ve enflasyon oranında bir artış meydana gelecektir (Ataç, 1997, 167).

Friedman ve Edmund S. Phelps kısa ve uzun dönem Phillips eğrisi arasındaki farklılığın üzerinde durmuşlardır. Onlar, kısa dönem Phillips eğrisini orijinal Phillips eğrisi olarak kabul etmişlerdir. Diğer bir deyişle, kısa dönemde enflasyon ve işsizlik oranı arasında bir değiş tokuş mevcuttur. Uzun dönemde bu iki kavram arasında herhangi bir değişimin olmadığını yani uzun dönem Phillips eğrisinin dikey olduğunu ileri sürmüşlerdir. Çünkü uzun dönemde enflasyon oranının yükseleceği bekleniyorsa işsizlik düzeyi emek arz ve talebinin kesiştiği noktaya yani, doğal işsizlik oranına dönecektir.

Monetarist iktisatçılara göre ekonomideki istikrarsızlıkların nedeni, makro politikaların yanlış uygulanmasıdır. Para ve maliye politikaları ile ekonomiye aktif müdahaleyi reddederek, para arzının milli gelir artışı ile uyumlu bir şekilde artırılması gerektiğini savunmuşlardır.

Stagflasyonla mücadelede uygulanan bütçe politikaları şunlardır:

Stagflasyonla mücadele ederken bir taraftan işsizliği azaltmak için genişletici politikaların uygulanması gerekirken, diğer taraftan enflasyonla mücadele edebilmek için daraltıcı politikaların uygulanması gerekmektedir. Bu iki amaç birbiriyle çeliştiği için politika uygulayıcıları bu iki alternatifin en uygun bileşimini seçmelidir.

Stagflasyonla mücadelede uygulanabilecek bazı politika araçları aşağıdaki gibi sıralanmıştır:

#### *i- Gelirler Politikası*

Gelirler politikası, fiyat ve ücretlerdeki aşırı artışı önlemek amacıyla devletin doğrudan müdahalesi ile firma ve sendikaları ikna etmeyi, makul fiyat ve ücret artışları için çeşitli göstergeler geliştirmeyi ve fiyat ve ücret artışlarının dondurulmasını içermektedir (Özbilen, 1999, 352). Vergi temelli gelir politikaları vergiler kullanılarak düşük parasal ücret ve fiyat artışlarını ödüllendirmeye, aşırı parasal ücret ve fiyat artışlarını ise cezalandırmaya dayanmaktadır. Vergi temelli gelir politikasını savunan iktisatçılar; bu politika uygulaması ile hükümetin fiyatlar üzerinde sıkı bir kontrolüne gerek kalmadan enflasyonun azalacağı ve büyümenin artacağını savunmuşlardır (Ataç, 1997, 174).

#### *ii- Kamu Harcama Politikası*

Stagflasyonun mevcut dönemlerde hem üretim düzeyinde azalma hem de fiyatlar genel düzeyinde artış yaşanmaktadır. Bu nedenle stagflasyonla mücadele ederken uygulanacak kamu harcama politikasının bir taraftan enflasyonist baskıları azaltmak amacıyla daraltıcı politikalar kullanılarak toplam talebi azaltması, diğer taraftan da genişletici politikalar uygulanarak atıl üretim kapasitesinin kullanımının sağlanması gerekmektedir.

### **2.6. Bütçe Politikasının Bir Aracı Olarak “Mali Kurallar”**

1970’li yıllardan itibaren kamu harcamalarındaki büyüme, bütçe açıklarının artmasına ve kamu kesimi finansman dengesinin bozulmasına neden olmuştur. Mali disiplinden sapmalara neden olan bu durum maliye politikasının belirli kurallar çerçevesinde yürütülmesi

gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Buna bağlı olarak öncelikle birçok gelişmiş ülke bu konuda çeşitli mali kural düzenlemeleri yapmıştır.

1990'lı yıllardan itibaren ise yaşanan ekonomik ve mali krizlerin temel nedeni olarak görülen bütçe açıkları ve bunların finansmanından kaynaklanan borç yükünün azaltılması amacıyla gelişmekte olan ülkeler de mali disiplini sağlamak amacıyla mali kural düzenlemeleri yapmışlardır.

Bugün itibarıyla mali politika kuralları hem planlama hem de uygulama açısından oldukça fazla çeşitliliğe sahiptir. Bu bölümde Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından hazırlanan çalışma raporu özetlenmiştir. (Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2008).

Rapora göre; Anglo-Sakson ülkeler şeffaflık üzerinde daha fazla dururken, Kara Avrupası ve gelişmekte olan ülkeler sayısal hedef ve sınırlamalara daha fazla odaklanmaktadır.

Mali kurallar, makroekonomik istikrarın sağlanması ve öngörülebilirliğin tesis edilmesi için temel ekonomik ve mali göstergelerde sayısal bazı hedeflerin ve sınırlamaların ve aynı zamanda prosedürlerin belirlenmesi şeklinde tanımlanabilir. Mali kuralların ortak özelliği ihtiyari müdahaleleri ortadan kaldırarak makroekonomi politikalarının yürütülmesinde kredibilite sağlamasıdır. Burada hedef siyasi otoriteyi etkisiz kılmak değil, yetki kullanımına ilişkin çerçeve çizmektir.

### **2.6.1. Mali Kuralların Amaçları**

- Mali disiplin: Bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasında denge sağlamak,
- Fiyat istikrarı: İç kaynaklardan ve merkez bankasından borçlanmayı sınırlandırarak enflasyonist baskıları engellemek,
- Mali sürdürülebilirlik: Finansal piyasalarda makul bir reel faiz seviyesinin sağlanmasına yardım etmek ve özel yatırımlar üzerindeki dışlama (crowding-out) etkisini ortadan kaldırmak,
- Kredibilite: Bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoğunu sınırlandırarak finansal piyasalarda hükümete olan güveni tesis etmek,
- Siyasi popülizmin engellenmesi: Kısa vadeli politik kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasını veya en azından azalmasını sağlamak.

### 2.6.2. Mali Kuralların Düzenlenme Yöntemleri

Mali kurallar anayasalar, kanunlar, uluslararası anlaşmalar ya da politika metinleri ile düzenlenmektedir.

**Anayasalar:** Bazı ülkeler mali disiplini sağlamak üzere en üst yasal metin olan Anayasalarda mali kurallara yer vermişlerdir. Fakat, Anayasaların kurallar hiyerarşisinde en üstte yer alması ve değiştirilebilmelerinin güç olması nedeniyle anayasalarda mali kuralların belirlenmesi uygulaması çok yaygın değildir.

Bunun yanında eğer bir mali kural Anayasa da düzenlenecek ise bu kuralın uygulanabilir olmasına dikkat edilmelidir.

**Kanunlar:** Mali kuralların düzenlenme yöntemlerinden en yaygını kanunlardır. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan birçok ülkede mali kural uygulaması için kanun seviyesinde düzenleme yapılmaktadır. Mali kurallar başlı başına bir kanun olabileceği gibi, farklı mali kanunlar içerisinde de bu kurallar belirlenebilmektedir.

Kanunla yapılan bir düzenlemenin yaptırım gücünün bulunması ve yeni doğan ihtiyaçlar nedeniyle gerekli güncellemelerin kolay bir şekilde yapılabilmesi, mali kuralların daha çok bu yöntemle düzenlenmesini sağlamaktadır.

**Uluslararası anlaşmalar:** Mali kuralların bir diğer düzenlenme yöntemi de uluslararası anlaşmalardır. Uluslararası anlaşmalarla belirlenen mali kurallara, bu anlaşmada imzası bulunan ülkelerin uyması zorunludur.

Bu yöntemle özellikle bölgesel birlikler (Avrupa Birliği, Afrika Finansal Bölgesi gibi) için belirlenecek mali kurallar için başvurulmaktadır.

Avrupa Birliğine üye ülkelerin parasal birliğe geçiş için Maastricht Antlaşması ile belirledikleri kriterler (enflasyon oranlarının, faiz hadlerinin, kamu kesimi bütçe açıklarının ve toplam borç stoklarının belli sınırların altına düşürülmesi) uluslararası anlaşmalarla düzenlenen mali kurallara en güzel örnektir.

**Politika kuralları:** Mali kuralların politika kuralları şeklinde de düzenlendiği görülmektedir. Mali kuralların, politika kuralları şeklinde düzenlenmesi diğer düzenleme yöntemlerine göre daha basit olmasına karşın, yaptırım gücünün düşük olması (belirlenen kurallara uymama itibar kaybına neden olmaktadır) bu şekilde düzenleme yapmanın temel riskini oluşturmaktadır.

Hollanda ve Endonezya mali kuralların politika kurallarıyla düzenlenmesi ve uygulanmasına örnek oluşturan ülkelerdir.

Bu ülkelerden Hollanda'da iktidara gelen partiler hükümette kaldığı süre (4 yıl) boyunca uyacağı kuralları Koalisyon Anlaşması adı verilen politika belgesinde belirlemektedirler. Koalisyon anlaşmaları, Hollanda politika kültürünün temel unsuru olup, hukuki bir statüsü olmamakla birlikte siyaseten bağlayıcı bir nitelik taşımakta ve kısmen mali kural olarak uygulanmaktadır. Bu anlaşmada, seçim dönemine paralel olarak dört yıllık hedefler ve bütçe kuralları yer almaktadır.

### **2.6.3. Mali Kuralların Temel Özellikleri**

Mali kuralların üç temel özelliği vardır. Bunlara aşağıda yer verilmektedir:

- Genel olarak yasal bir dayanakları mevcuttur.
- Geçici değil kalıcı olarak uygulamaya konurlar. Yani, yıllık değil uzun vadeli hedefler belirlenir.
- Yaptırım gücüne sahiptir.

Mali kurallar temel olarak üç ana hususla ilgili düzenlenmektedir. Bunlar; kamu harcamaları, vergiler ve borçlanma.

Kamu Harcamaları İle İlgili Mali Kurallara İlişkin Öneriler:

- Toplam kamu harcamaları tutarı sınırlandırılabilir. Örneğin, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının toplam harcamalarının GSYİH veya GSMH'ya oranı için maksimum bir sınır belirlenebilir.

- Toplam kamu harcamaları denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Denk bütçe kuralı devletin gelirleri ile giderlerinin eşit olmasını gerektirir. Dolayısıyla denk bütçe kuralı ile herhangi bir oransal sınırlama getirilmeksizin harcama yetkisi otomatik olarak sınırlandırılmış olur.

- Toplam kamu harcamaları bir önceki yıl (veya önceki birkaç yıl ortalaması) bütçe açığı ile ilişkilendirilerek sınırlandırılabilir. Burada denk bütçe yerine açık bütçe ilkesi benimsenmekle birlikte bütçe açığının sınırı bu kuralın yer aldığı düzenlemede açık olarak yer alır.

- Toplam kamu harcamalarının artışı parlamentonun belirli bir çoğunluğunun onayına tabi tutulabilir. Örneğin, kamu harcamalarında artış öngören bir teklifin parlamentoda

görüülmesi ve söz konusu teklifin kabulünde görüülerek karara bağlanması ve basit çoğunluk yerine “nitelikli çoğunluk” kuralının (üçte iki, dörtte üç, beşte dört gibi bir oylama kuralı ile) geçerli olması anayasada hüküm altına alınabilir.

Vergileme İle İlgili Mali Kurallara İlişkin Öneriler:

- Vergileme yetkisi denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir.
- Toplam vergi yükü ya da toplam kamu gelirleri yükü anayasada veya kanunlarda açık olarak tanımlanabilir ve GSMH veya GSYİH'nin belli bir oranı olarak belirlenebilir.
- Vergi çeşitleri anayasada açık olarak tespit edilebilir ve anayasada belirtilen vergiler dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir.
- Vergi oranları anayasada açık olarak tespit edilebilir

Borçlanma İle İlgili Mali Kurallara İlişkin Öneriler:

- İç ve dış borç toplamlarının GSYİH ya da GSMH'ya oranları sınırlandırılabilir.
- Borçlanma parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğunun kararına bağlanabilir.
- Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırları anayasada veya kanunlarda açık olarak belirlenebilir.
- Hazine yönetiminin Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans alımı tamamen ortadan kaldırılabilir ya da sınırlandırılabilir. Kısa vadeli avansların, toplam kamu harcamalarının belirli bir yüzdesini aşamayacağı ve yıl içinde Merkez Bankası'na geri ödenmesi şartı kural olarak düzenlenebilir.

#### **2.6.4. Mali Kuralların İzlenmesi ve Uygulanmasının Temini**

Mali kuralların etkili bir biçimde uygulanması için kuralların gözetiminden ve uygulanmasından sorumlu bir otorite bulunmalıdır. Çoğu durumda bu otorite mahkemeler olmakla birlikte, bu sorumluluk yasama organına rapor veren denetim bürosu (Sayıştay) tarafından da yerine getirilmektedir. Ancak, mali kurallara uyulup uyulmadığını değerlendirecek bu birimlerde, istihdam edilecek kişilerin teknik yeterliliğe sahip olmaları çok önemlidir. Bunun yanında bu birimlere bazı kurumların teknik destek vermesi de gerekebilir. Örneğin Peru'da Merkez Bankası bu amaçla bir hayli teknik destek sağlamaktadır. AB'de ise daha kapsamlı bir yaklaşım getirilerek Komisyonun ve Eurostat'ın uzmanlaşmış izleme



desteği (muhasabe standartlarına uyum) ile Ekonomi ve Maliyeden sorumlu Bakanlar Konseyi (ECOFİN) gözetim yetkisini yerine getirmektedir.

Kurallara uyulmaması halinde yaptırımın ne olacağı ve derecesinin belirlenmesi de önemlidir. Mali kurallara uyulmaması durumunda karşılaşılabilecek yaptırımlar ülkeden ülkeye değişmekle birlikte yaptırımlar genellikle itibar kaybı veya aleyhte adli karar en çok karşılaşılan yaptırım çeşitleridir. Bazı ülkelerde ise seçilmiş veya atanmış yetkililerin cezai müeyyide tabi tutuldukları da görülmektedir. Ancak, federal sistemlerde mali yaptırımlar kuralları yerine getirmeyen hükümetin üzerinde toplanmıştır. Avrupa Parasal Birliğinde veya Afrika Finansal Bölgesinde faiz dışı gelir mevduatı, Kanada ve Kolombiya'da kesin cezalar, Brezilya'da transferlerin askıya alınması. Baş finansal yetkililer üzerine kişisel müeyyideler konmuştur. Brezilya'da cezai süreç, bir Kanada eyaletinde kabine üyelerinden maaş kesintisi yapılmıştır.

Mali kurallara uyulmadığı takdirde bazı yaptırımlar uygulayan birkaç ülke örneği aşağıda yer almaktadır:

Kanada'nın Manitoba eyaletinde bütçe açığının ortaya çıkmasının ertesi yılı Kabine üyelerinin ücretleri yüzde yirmi indirilmekte, ikinci yılda da bütçe açığı devam ederse ücretler yüzde kırk oranında indirilmektedir.

Brezilya'da; Merkez Bankası tüm bankaların kamu sektörüne vereceği toplam borca bir üst sınır koymuş ve bankaların, Senato kararlarında ortaya konan borç ve açık tavanlarını aşan veya federal hükümet veya herhangi bir bankaya olan borcunu zamanında ödemeyen eyaletlere borç vermesini yasaklamıştır. Özelleştirme kapsamında, devlet bankalarına özerklik verilmiş ve bunların birer finans kaynağı olarak görülmesi uygulamasına son verilmiştir.

Avusturya'da; İstikrar ve Büyüme Pakti'nda belirtilen kurallara uyulmaması durumunda yaptırım olarak para cezası uygulanır.

Diğer finansal politikaları destekleme: Mali kurallar özellikle mali ve parasal istikrarın sağlanması için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Bir mali kural bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verirken aynı zamanda para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğilimindedir. Örneğin, AB ülkelerinin ortak para birimine geçişi sürecinde Maastricht Antlaşmasıyla uygulamaya koyduğu beş mali kural, hem mali disiplinin hem de parasal disiplinin sağlanmasını hedeflemektedir.

Mali kuralları uygulamaya koyan düzenlemeler temelde iki noktaya ulaşmayı hedeflemektedir. Bunlar; devlet borçları oranının makul seviyede tutulması ve istikrar sağlayacak şekilde kamu açığının azaltılması (Devlet borçları/GSYİH oranı, Bütçe açığı/GSYİH), bu seviyedeki borçlanma oranının orta ve uzun vadede sürdürülmesidir.

**Tablo 2.1- Çeşitli Ülkelerde Uygulanan Mali Kural Örnekleri**

Ülkeler	Hedef veya Tavan	Uygulandığı Dönem	Yasal Dayanağı	Uygulandığı kamu alanı	Kurala Uymama Yaptırımı
Hollanda	Yapısal açık limiti	1961-74	Hükümet politikası	Merkezi Hükümet	İtibar Kaybı
AB Ülkeleri	Orta vadeli denge, Yıllık açık kısıtı (GSYİH'nın % 3'ü)	1997'den beri	Uluslar arası ant.(EMU)	Genel Hükümet	İtibar Kaybı(1999'dan itibaren finansal)
A.B.D	Yıllık genel denge	Öneri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
Kosta Rika	Yıllık açık kısıtı (GSYİH'nın % 1'i)	Öneri	Anayasal Düzenleme	Kamu Sektörü	Adli Yaptırım
İsviçre	Yapısal denge	Öneri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	İtibar Kaybı
Yeni Zelanda	Orta vadeli operasyonel denge	1994'ten beri	Yasal hüküm	Kamu Sektörü	İtibar Kaybı
Almanya	Yıllık cari denge	1949'dan beri	Anayasal Düzenleme	Federal Hükümet	Adli Yaptırım
Japonya	Yıllık cari denge	1946-1975 dönemi ve 2003'ten itibaren öneri	Yasal hüküm	Merkezi Hükümet	Adli Yaptırım
A.B.D(Federe devletler)	Yıllık cari denge	Çeşitli	Anayasal Düzenleme	Yerel hükümetler	Adli Yaptırım
Kanada	Genel denge veya açık limiti	1993'ten beri	Yasal Hüküm	Yerel Hükümetler	Adli Yaptırım
Endonezya	İç borçlanmanın yasaklanması	1967'den beri	Hükümet politikası	Genel Hükümet	İtibar Kaybı

<b>Ülkeler</b>	<b>Hedef veya Tavan</b>	<b>Uygulandığı Dönem</b>	<b>Yasal Dayanağı</b>	<b>Uygulandığı kamu alanı</b>	<b>Kurala Uymama Yaptırımı</b>
AB Ülkeleri	Merkez Bankasından borçlanmaya yasak	1994'ten beri	Uluslar arası ant.(EMU)	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Arjantin,Şili,Kanada,Peru,Ekvator, Macaristan,Japonya,ABD	Merkez Bankasından borçlanmaya yasak	Çeşitli	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Afrika Finansal Bölgesi ülkeleri	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin % 20'si oranında borçlanma	1973'ten beri	Uluslar arası ant Uluslar arası ant.	Genel Hükümet	Adli Yaptırım
Brezilya,Mısır,Fas,Filipinler,Slovak Cumhuriyeti.	Merkez Bankasından geçen sene gelirlerinin sabit ve belirli oranında borçlanma	Çeşitli	Çeşitli	Genel Hükümet	Adli Yaptım veya itibar kaybı
AB Ülkeleri	Borç stoku limiti (GSYİH'nın % 60'ı)	1997'den beri	Uluslar arası ant.(EMU)	Genel Hükümet	Adli Yaptırım

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 2000 Yılından İtibaren Türkiye Benzeri Ülkelerde Uygulanan Bütçe Politikaları

Ülkemizde uygulanan bütçe politikalarını aynı dönemde benzer ülkelerde uygulanan bütçe politikalarından soyutlayarak incelemek, bütünün tamamının görülmesini engellemektedir. Bu nedenle bu bölümde Türkiye ekonomisine benzer ekonomilere sahip ülkelerin aynı küresel krizler karşısında oluşturduğu bütçe politikalarına yer verilmiştir.

#### 3.1 Çin

Çin’de 2004 yılında kamu harcamalarına getirilen sınırlamalar sonucunda sıkı maliye politikası uygulanmaya başlanmıştır. Bu nedenle bütçe açığı yüzde 2,2’lerden yüzde 1’lerin altına düşmüştür. 2007 yılında ise bütçe açığı, bütçe fazlasına dönüşmüştür (Ergün, 2008).

**Tablo 3.1- Ekonomik Göstergeler (Çin)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Nominal GSYİH (Milyar Dolar)	1.641,0	1.931,6	2.235,8	2.657,8	3.382,4	4.327,4	4.757,7
Büyüme Oranları (%)	10,0	10,1	10,4	11,6	13,0	9,0	8,5
Kişi Başına GSYH (\$)	1.270	1.486	1.710	2.022	2.560	3.259	3.566
Merkezi Yön. Bütçe Gelirleri/GSYİH	15,9	16,5	16,8	17,5	19,1	19,8	20,1
Merkezi Yön. Bütçe Giderleri/GSYİH	18,1	17,8	18,0	18,3	19,0	19,6	20,3
Merkezi Yön. Bütçe Dengesi/GSYİH	-2,2	-1,3	-1,2	-0,8	0,1	0,2	-0,2
Kamu Net Borç Stoku/GSYİH	26,8	25,1	23,0	20,9	19,0	16,8	15,2
Dış Borç Stoku (Milyar \$)	208,5	247,7	281,6	322,8	350,9	410,2	470,4
Dış Borç Servisi (Milyar \$)	37,0	23,3	27,4	27,9	43,3	28,2	33,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı (SGB), Ekonomik Göstergeler 2009

Yeni Beş Yıllık Planda sosyal harcamalara yönelik olarak büyük bir kamuoyu baskısı olmasına rağmen son yıllarda kamu harcamalarındaki artış, kamu gelirlerindeki artışın altında kalmış, bu da bütçe açığının düşmesini sağlamıştır. Son yıllarda Çin bütçesinin bileşiminde değişiklikler olmuştur. Yaratılan mali alan (fiscal space) sayesinde kamu harcamaları sosyal alanlara kaydırılmıştır. Emekli maaşları, yardım fonları ve sosyal güvenlik giderleri ortalamanın üzerinde bir hızla artış göstermiştir. Eğitim ve sağlık harcamalarındaki artış, nominal GSYİH artışının biraz üzerinde seyretmiştir (Ergün, 2008).

Vergi gelirlerindeki artışın başlıca nedeni kurumlar vergisi tahsilatında görülen yıllık yüzde 40'lara varan artışlardır. Söz konusu artış, hükümetin doğrudan yabancı yatırım yapan

şirketlere yönelik olarak sınırlı bir süre için kurumlar vergisini kaldırması ve standart kurumlar vergisi oranını düşürmesinden kaynaklanmıştır (Ergün, 2008).

Kırsal tüketimin artması ve 2006 yılında alınan idari önlemler sonucunda, inşaat sektöründe görülen toparlanmayla birlikte yurtiçi talep ivme kazanmıştır. Yurtiçi talepteki artışın yalnızca bir bölümü ithalat ile karşılanmıştır. Önümüzdeki süreçte, dünya talebindeki gevşeme ve ulusal para biriminin çok az değer kazanması, ihracat büyümesinin olumsuz etkilenmesine neden olabilecektir. Bunun sonucunda reel büyüme yüzde 1'ler düzeyinde düşecektir. Piyasalardaki aşırı ısınmayı düşürmek, enflasyonun düşmesine ve varlık piyasalarının rahatlamasına yardımcı olmak için katı makroekonomik politikaları zorunlu hale getirmektedir (Ergün, 2008).

Çin'de son dönemde uygulanan bütçe politikalarını şu şekilde sıralayabiliriz (Ergün, 2008).

- Hükümetin 2008 yılına ilişkin bütçe dengesi tahmini olumsuz yönde seyretse de Çin'in 2008 yılında uzun yıllardan sonra ilk defa GSYİH'nin yüzde 0,2'si oranında bütçe fazlası vermesi beklenmektedir. Ancak, 2009 yılında tekrar GSYİH'nin yüzde 0,2'si oranında bütçe açığı verilecektir.

- 2008 yılı bütçesi, maaş ve petrol fiyatlarındaki artışı karşılayacak şekilde tespit edilmiş bulunmaktadır.

- Hükümetin önümüzdeki dönemde sosyal refahın artırılması yönünde özellikle, sağlık, eğitim ve yoksul kesimlere yönelik harcamaları artırması beklenmektedir. Bu durum, bütçe açıklarının tekrar artmasını da beraberinde getirecektir.

- Kırsal kesimdeki sağlık sigortası teşvikleri iki katına çıkarılacaktır.

- Yerel yönetimlere yönelik hedefler belirlenmiştir. Yerel yönetimlerin hesap verme sorumluluğu artırılmıştır. Ancak, bu projeleri yerine getirecek kamu kaynaklarını bulmakta sıkıntı çekilmektedir.

- Hükümet, yüksek dış ticaret fazlası gibi ekonomik dengesizlikleri iyileştirmek için gerekli adımları atarken, öncelikli hedefin, istihdam yaratan bir ekonomik büyüme olduğunu ortaya koymuştur.

- Ocak 2008'de yürürlüğe giren yeni kurumlar vergisi kanunu, yerli ve yabancı yatırımlar için yüzde 25 oranında eşitlenmiştir. Ancak, yabancı yatırımcılar bu uygulamaya 5

yıllık bir süre içinde aşamalı olarak geçeceklerdir. Şu anki vergi oranları, uygulanmaya devam edilecektir.

- Vergi teşvikleri, yoksul bölgelerdeki ileri teknoloji yatırımları yapan hem yerli hem de yabancı firmalar için uygulanmaya devam edilecektir.

- 2007 yılının sonunda kabul edilen ve 1 Mart 2008'den itibaren yürürlüğe giren asgari geçim indirimi sayesinde düşük gelirli kesimlere ilave imkan yaratılması beklenmektedir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, döviz kurunun daha fazla değer kazanması ve maliye politikalarının gevşetilmesi, talebin dış ticaretten yurtiçine kaymasına ve dış fazlanın azaltılmasına yardımcı olabilecektir. Yerli ve yabancı şirketlerden alınan kurumlar vergisinin düşük bir seviyede eşit hale getirilmesi ve yatırımlardan alınan vergilerin azaltılması gibi vergi reformları, vergi sisteminin ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini azaltabilecektir. Bu durum, uzun vadede büyümenin sürdürülebilmesine yardımcı olacaktır (Ergün, 2008).

### 3.2. Rusya

Rusya 2004 yılında oldukça ihtiyatlı bir mali tutum sergilemeyi planlamıştı. Bütçe fazlasının planlananın üzerinde olacağını belirtmesine rağmen, maliye politikasının gevşetilmesi ve hatta daha cesur bir vergi reformunun gerçekleştirilebilmesi için makul seviyede bir bütçe açığının kabul edilmesi konusunda baskılar oluşmuştur. Ama yine de 2004 yılında bütçe gelirleri GSYİH'ye oranla artmış ve harcamalar azalmıştır. Böylece 2003 yılında yüzde 2,4 olan Merkezi Yönetim Bütçe fazlasının GSYİH'ye oranı yüzde 4,8'e yükselmiştir. Benzer paralellik borçlanma konusunda da yaşanmıştır. 2003 yılında yüzde 30,2 olan Toplam Kamu Borç Stokunun GSYİH'ye oranı 2004 yılında yüzde 23,2'ye gerilemiştir (Şengöz, 2008).

2005 yılında harcama politikasında bir miktar gevşeme gözlenmiştir. 2004 yılında yüzde 15,4 olan Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYİH'ye oranı 2005 yılında yüzde 16,3'e çıkmıştır. Ancak Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin GSYİH'ye oranının yüzde 20,3'ten yüzde 23,8'e çıkması sonucunda, bütçe fazlası yüzde 7,5'e yükselmiştir.

2005 yılında da mali gevşemenin boyutu, borçların erken ödenmesi ve atıl gelir fazlalarının mali istikrar fonlarında biriktirilmesi nedeniyle sınırlı kalmıştır. Toplam Kamu Borç Stokunun GSYİH'ye oranı ise yüzde 14,2'ye gerilemiştir (Şengöz, 2008).

**Tablo 3.2- Ekonomik Göstergeler (Rusya)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSYİH (Milyar Dolar)	431,4	591,9	764,3	989,4	1.294,4	1.676,6	1.254,7
Büyüme Oranları (%)	7,3	7,2	6,4	7,7	8,1	5,6	-7,5
Kişi Başına GSYH (\$)	2.975	4.105	5.326	6.929	9.103	11.807	8.874
Merkezi Yön. Bütçe Gelirleri/GSYİH	19,5	20,3	23,8	23,4	23,5	22,5	21,9
Merkezi Yön. Bütçe Giderleri/GSYİH	17,1	15,4	16,3	15,9	18,1	21,3	20,6
Merkezi Yön. Bütçe Dengesi/GSYİH	2,4	4,8	7,5	7,4	5,4	1,2	1,3
Merkezi Yön. Faiz Dışı Fazlası/GSYİH	4,0	5,8	8,4	7,8	5,8	1,5	1,8
Toplam Borç Stoku/GSYİH	30,2	23,2	14,2	8,8	5,9	5,2	4,4
Dış Borç Stoku (Milyar \$)	175,7	196,8	229,1	251,2	343,5	376,1	401,2
Dış Borç Servisi (Milyar \$)	19,1	21,1	41,9	47,2	36,0	76,9	83,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı (SGB), Ekonomik Göstergeler 2009

2006 yılı için ise kamu sektöründe ücretlerin ve emekli maaşlarının ani bir şekilde artırılması öngörülmüştür. Yani 2006 yılında maliye politikalarının daha da gevşetilmesi planlanmıştır. Ancak planlananın tersine mali disiplinden taviz verilmemiştir. Merkezi Yönetim Giderlerinin GSYİH'e oranı 2005 yılındaki artışın ardından tekrar düşmüş ve yüzde 15,9 olmuştur. Bütçe dengesi ise yüzde 7,4 olmuştur (Şengöz, 2008).

Maliye Bakanlığının bütçenin yönetilmesine ilişkin daha detaylı ve kurallara dayanan bir çerçeve geliştirme çabaları ile kurulmuş İstikrar Fonu, mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olmuştur. Mali disiplin ise döviz kurunun değer kazanmasını kısıtlayıp, enflasyonu aşağı çekme hususunda kilit rol oynamıştır (Şengöz, 2008).

2007 yılında orta vadeli mali plan ile öngörülen gevşeme nedeniyle dezenflasyon hızı sınırlı kalmıştır. Merkezi Yönetim Bütçe giderlerinin GSYİH'ye oranı 2006 yılındaki yüzde 15,9 seviyesinden yüzde 18,1'e yükselmiştir. Bütçe fazlası ise yüzde 7,4'ten yüzde 5,4'e düşmüştür. Enflasyon ise ortalama bazda yüzde 9'a gerilerken, yılsonu enflasyonu yüzde 11,9'a yükselmiştir. Söz konusu gevşeme politikası, aynı zamanda reel efektif döviz kurunun değerlendirilmesini düşük seviyede tutabilmeyi de güçleştirmiştir. Yine de maliye politikasındaki bu kısa vadeli rahatlamanın daha iyi kurallara dayalı bir mali çerçevenin oluşturulmasını sağlayacak aşamaları da beraberinde getireceği düşünülmektedir. Orta vadeli dönemde ise asıl önemli husus petrol fiyatlarındaki beklenmedik gelişmelerin daha iyi yönetilmesini ve petrol dışı bütçe açığının azaltılmasını amaçlayan planların etkin bir şekilde uygulanabilmesidir (Şengöz, 2008).

Rusya, gelecekteki politikalara ilişkin belirsizliği azaltmak ve bütçe uygulamasının etkinliğini arttırmak çabasıyla, 2007 yılında ayrıca orta vadeli (üç yıllık) bir çerçeve dâhilinde bütçeleme sistemine geçiş yapmıştır. Ayrıca enflasyonla mücadeleye destek olmak amacıyla



2007 Ekim ayında, 2008 Ocak ayına kadar sürecek olan bazı temel gıda fiyatlarında dondurma politikasına gidilmiştir (Şengöz, 2008).

Küresel kriz beklentileri sonrasında Rusya’da uygulamaya konan bütçe politikaları şu şekilde sıralanabilir (Şengöz, 2008):

- 2008 yılı için maliye politikasında bir gevşeme yapılması planlanmaktadır. Petrolden elde edilen beklenmeyen gelirlerin önceki dönemlere göre daha fazla harcanması söz konusudur.

- 2008–2010 yılları için hazırlanan 3 yıllık bütçenin ilk yılı olan 2008 için, enerjiden sağlanan gelirler hariç, GSYİH’nın yüzde 6,6’sı kadar açık verilmesi öngörülmüştür. Buna enerjiden sağlanan gelirler dâhil edildiğinde GSYİH’ya oranla yüzde 1,2 fazla verilmesi, hatta enflasyon ve petrol fiyatlarındaki artışa bağlı olarak bu fazlanın daha da artması beklenmektedir.

- İstikrar Fonu, 2008 Şubat ayının başında Rezerv Fonu ve Ulusal Refah Fonu olmak üzere iki ayrı fona bölünmüştür. Rezerv Fonu, istikrarı sağlama konusunda büyük önem arz etmektedir. Petrol fiyatlarında yaşanabilecek herhangi bir düşüş karşısında bütçe gelirlerindeki düşüş bu fondan karşılanacaktır. Petrol ve doğalgazdan sağlanacak tüm federal devlet gelirleri bu fonda biriktirilecek ve her sene makul bir düzeyde gelir de federal devlet bütçesine transfer edilecektir. Ulusal Refah Fonuna ise biraz daha ihtiyatlı transfer yapılarak, emeklilik fonlarından kaynaklanan açıklar finanse edilecek ve bazı özel federal yatırım projelerinin finansmanı için bu fona başvurulacaktır.

- 2007 Ekim–2008 Ocak dönemini kapsayan kısmi fiyat dondurmaları, 4 ay kadar uzatılmıştır. Büyük gıda üreticileri ve satıcılarının, özellikle süt, yumurta, yağ ve ekmek gibi temel gıda maddelerinin fiyatlarını Mayıs ayı sonuna kadar sabitlemesi söz konusudur.

### **3.3. Brezilya**

Ekim 2002’de yönetime geçen Tralbahadosres hükümeti, önceki yönetimden kalan ve mali disiplin, dalgalı kur ve enflasyon hedeflemesinden oluşan makroekonomik çerçeveyi sürdürmüş; Aralık 2003’te, IMF ile yapılmış olan stand-by anlaşması 15 ay için uzatılmıştır. IMF programı kapsamındaki performans kriterleri yerine getirilmiş; mali yönetimde temkinli bir tutum benimsenmiştir. Ekonomik yavaşlamaya rağmen gelir performansındaki canlanma ve kamu harcamalarındaki azalma, bu duruma katkı sağlayan unsurlar olmuştur (Demirtaş, 2008).

**Tablo 3.3- Ekonomik Göstergeler (Brezilya)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSYİH (Milyar Dolar)	552,2	663,6	881,8	1.089,3	1.333,5	1.572,8	1.481,5
Büyüme Oranları (%)	1,1	5,7	3,2	4,0	5,7	5,1	-0,7
Kişi Başına GSYH (\$)	3.085	3.654	4.787	5.870	7.107	8.295	7.737
Merkezi Yön. Bütçe Gelirleri/GSYİH							
Merkezi Yön. Bütçe Giderleri/GSYİH							
Merkezi Yön. Bütçe Dengesi/GSYİH							
Merkezi Yön. Faiz Dışı Fazlası/GSYİH							
Toplam Borç Stoku/GSYİH	53,7	49,3	46,7	45,8	43,0	41,7	40,5
Dış Borç Stoku (Milyar \$)	234,8	219,5	187,3	192,1	217,2	218,8	220,8
Dış Borç Servisi (Milyar \$)	58,3	53,5	78,3	62,1	42,1	42,5	43,3

Kaynak: Maliye Bakanlığı (SGB), Ekonomik Göstergeler 2009

2003 yılında yüzde 1,2 olan reel GSYİH büyümesi, 2004 yılında önemli miktarda artmış ve yüzde 5,7'ye ulaşmıştır. Reel büyüme, 2005 ve 2006 yıllarında da yüzde 3,1 ve 3,7 olarak gerçekleşmiştir. 2006 yılında yatırımlarda görülen canlanma sonucu son çeyrekte faaliyetlerin büyük oranda ivme kazanmasıyla GSYİH'de yüzde 3,7'lik bir büyüme gerçekleşmiştir. Özel tüketim ve işgücü piyasası koşullarının iyileşmesi, reel getirilerin yükselmesi ve kredi büyümesinin hız kazanmasıyla büyümeyi desteklemiştir (Demirtaş, 2008).

2000'lerin başında olumlu piyasa koşulları borç yönetimini kolaylaştırmıştır. 2002 yılı sonunda yüzde 60 olan kamu net borç stokunun GSYİH'ya oranı giderek azalmış ve 2003 yılında yüzde 53,7'ye; 2004 yılında ise yüzde 49,3'e düşmüştür. 2005 yılında yüksek faiz dışı fazla ve düşük faiz yükü, kamu net borç stokunun GSYİH'ya oranının düşmesine katkıda bulunmuş ve böylece bu oran 2005 yılı sonunda yüzde 46,7'ye gerilemiştir (Demirtaş, 2008).

ABD'de başlayan konut piyasası krizinden daha önce mali disiplin öne çıkarılmaya başlanmıştır. Küresel resesyon beklentileriyle birlikte bu mali disiplin hedefine eskiye göre daha fazla önem verilmiştir (Demirtaş, 2008).

Bu kapsamda, muhafazakâr makroekonomik politikalar çerçevesinde mali disipline önem verilmiştir. Cari harcamalarda bir miktar düşüş kaydedilmiş, faiz ödemelerinin kamu borcu üzerindeki yükünde de düşüş kaydedilmiştir.

Hükümet, 2008 yılı Ocak ayı başında finansal işlemlerden alınan vergiyi (CPMF) kaldırdı. Bundan kaynaklanan kaybı telafi etmek amacıyla bir mali paket uygulamaya koydu. Paket, gelir kaybının yarısının ihtiyari olmayan harcamalarda (cari ve yatırım giderleri gibi) kısıntıya giderek karşılanmasını öngörmektedir. Kalanı ise, döviz ve kredi işlemleri ile finans sektöründeki şirketlere yönelik vergi artışından karşılanacaktır. Paketin, CPMF'nin

kaldırılmasından kaynaklanan kaybın yüzde 75'ini karşılayacağı, kalan kısmın ise GSYİH büyümesi nedeniyle vergi tahsilatında gerçekleşecek olan bir artışla telafi edilmesi beklenmektedir (Demirtaş, 2008).

Hükümet 28 Şubat'ta karmaşık ve rekabeti bozucu ağır vergiler içeren vergi sisteminde bir reform yapmak amacıyla Meclise yeni bir vergi yasası sundu. Vergi rejiminin yeniden düzenlenmesi konusunda genel bir uzlaşma bulunmakla birlikte bunun hangi yollarla yapılacağı konusunda ise tam bir fikir birliği bulunmamaktadır.

Yeni vergi yasası şunları içermektedir (Demirtaş, 2008):

- Dört ayrı tip katma değer kanunu, tek bir federal katma değer vergisi içinde toplanacaktır.

- Net kazançlar, tek bir kurumlar vergisinde birleştirilecektir.

- 27 eyalet için tek bir satış vergisi belirlenecektir.

- Hükümet, işçi sendikalarının baskısı nedeniyle istihdam vergilerinde beklenen değişikliği ise ertelemiş durumdadır.

- Reform paketinin maliyeti, yetkililere göre olumlu ekonomik ortam sayesinde vergi gelirleri artışıyla karşılanacaktır. Uygulanmaya başladığında vergi reformunun, yıllık GSYİH büyümesini artırarak ekonomik faaliyetler üzerinde olumlu etki yaratacağı beklenmektedir.

### **3.4. Hindistan**

2002 yılından itibaren bütçe açığı azalmaya başlamış ve son birkaç yıldaki güçlü büyüme, bütçe açığının beklenenden de daha hızlı düşmesine neden olmuştur. Ancak buna rağmen, temel mali pozisyon zayıf kalmıştır. Özel tasarruflar ve kamu yatırımları Doğu Asya ülkeleri seviyesindeyken, kamu tasarrufları ve özel yatırımlar nispeten düşük kalmıştır (Polattaş, 2008).

2006 ve 2007'deki güçlü mali performansa rağmen, çözüm bekleyen birçok mali düzenleme sırada beklemektedir. Bütçe açığını azaltacak politikaları listelemek kolay olmakla beraber politik olarak uygulaması oldukça zordur. Sübvansiyonları azaltmak, vergi tahsilatını artırmak, kamu istihdamını azaltmak, zarar eden kamu teşebbüslerini kapatmak veya özelleştirmek gibi politikalara, çıkar grupları karşı çıkmakta ve hükümetin bu yönde adım atmasını engellemektedir. Kamu borçlanmasına zorunlu limit getiren Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu Temmuz 2004'te yürürlüğe girmiştir (Polattaş, 2008).

**Tablo 3.4- Ekonomik Göstergeler (Hindistan)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSYİH (Milyar Dolar)	573,2	669,4	784,3	874,4	1.101,0	1.206,7	1.242,6
Büyüme Oranları (%)	6,9	7,9	9,2	9,8	9,4	7,3	5,4
Kişi Başına GSYH (\$)	521	599	691	760	942	1.017	1.033
Merkezi Yön. Bütçe Gelirleri/GSYİH	12,6	11,9	10,0	10,6	12,5	13,4	13,4
Merkezi Yön. Bütçe Giderleri/GSYİH	17,1	15,8	14,1	14,1	15,7	16,4	16,4
Merkezi Yön. Bütçe Dengesi/GSYİH	-4,6	-3,9	-4,1	-3,4	-3,2	-3,1	-2,9
Merkezi Yön. Faiz Dışı Fazlası/GSYİH	-0,1	0,1	-0,4	0,2	0,5	0,6	0,5
Toplam Borç Stoku/GSYİH	63,0	63,3	61,3	59,7	58,0	55,9	53,3
Dış Borç Stoku (Milyar \$)	112,8	124,4	123,3	135,1	147,6	163,4	175,0
Dış Borç Servisi (Milyar \$)	20,7	19,3	24,3	16,2	19,9	21,4	23,8

Kaynak: Maliye Bakanlığı (SGB), Ekonomik Göstergeler 2009

Harcama ihtiyacının fazla olmasına rağmen devam eden güçlü büyüme ve vergi gelirleri, bütçe açığının yavaşta olsa düşmesini beraberinde getirmektedir.

Hindistan'ın toplam dış borcu, artış trendini sürdürmüş ve 2006 yılsonu itibariyle 135,1 milyar dolara ulaşmıştır. Ancak bu dönemde borcun GSYİH'ya oranı azalmıştır. Dış ticaret gelirleri artarak dış yardımların yerini almıştır. Hindistan hala Dünya Bankasının en büyük borç alan ülkesi konumunda olmakla beraber IMF fonlarına 1991 mali krizinden beri ihtiyaç duymamıştır. Hindistan'ın borç stoku ve dış borç yükümlülüğü yönetilebilir durumdadır (Polattaş, 2008).

ABD konut piyasası kriziyle başlayan süreç sonrasında bütçe politikalarındaki gelişmeler şu şekilde özetlenebilir (Polattaş, 2008):

- Şubat ortasında hükümet petrol fiyatlarını bir miktar yükseltmiştir. Bu artışın kamunun sahip olduğu petrol şirketlerinin kayıplarını azaltması beklenmektedir.

- Hükümet ayrıca, LPG, petrol, dizel ve gazyağını maliyetinin altında satmak zorunda kalan petrol şirketlerinin zararlarını karşılamak için daha fazla bono ihraç etmeye karar vermiştir.

- Kısa dönemde hükümetin Hindistan'ın fakir halkını yüksek enerji fiyatlarından korumak için uyguladığı subvansiyon, orta sınıfa özel taşımacılık konusunda kolaylık sağlamaktadır. Ancak daha fazla kamu borcu gelecekte yine orta sınıf tarafından karşılanacak vergi yükümlülüğünün artması anlamına gelmektedir. Fakat bu yükümlülük şu an için hükümetin programında görünmemektedir. Nitekim yapılan açıklamaya göre bütçe açığı hedefleri artan vergi gelirleri sayesinde tutturulmuştur.

- 29 Şubat'ta 2008 ve 2009 mali yılı bütçesi sunulmuştur. Hükümet ayrıca Mayıs 2009'daki genel seçimlere hazırlanmaktadır. Bütçede kırsal kesime ayrılan büyük payı, sosyal sektörlere ve altyapıya ayrılan pay izlemektedir. Ayrıca eğitim harcamalarını yüzde 20, sağlık harcamalarını yüzde 15, tarımsal altyapı programı harcamalarını yüzde 25 ve savunma harcamalarını yüzde 10 artıracaktır.

- Sağlık, eğitim ve tarımsal altyapı alanlarında yapılan yüksek harcamalar, ekonomik büyümeden sağlanan faydanın fakir halka da yayılması için hükümetin uyguladığı stratejinin bir parçasıdır. Yüksek gelir artışı 2008/2009 bütçesinde rahatlama sağlayacak olsa da artan kamu sektörünün yükümlülükleri, kamu finansmanının iyileştirilmesinde sağlanan ilerlemeyi tehdit edebilir.

- Bütçede kurumlar vergisi değişmeden kalmıştır. Son dönemde hükümet vergi oranlarını azaltmış ve bu sayede daha çok vergi toplamıştır.

- Popülist olarak nitelendirilen bütçeye rağmen hükümet mali istikrarı sürdüreceğini ifade etmiştir.

- Ocak sonunda doğrudan yabancı yatırım ile ilgili düzenlemeler gevşetilmiştir. Bu düzenlemelerden etkilenen sektörler madencilik, sivil havacılık ve petrol arıtma sektörleridir.

### **3.5. Meksika**

Kamu sektörü borçlanma gereği (PSBR) 2003 yılında, ekonomik faaliyetlerin düşük olduğu bir ortamda, 2002'deki seviyenin çok az altına düşerek, GSYİH'nin yüzde 2,5'ine tekabül etmekteydi. Petrolden elde edilen ilave gelirler ve bir defalık gelirler, altyapı yatırımları ve sosyal harcamalarda ihtiyaç duyulan artışların olmasına imkân tanımıştır (Yiğit, 2008).

2004 yılında reel büyüme, ABD'ye yapılan imalat sanayi malları ihracatı, özel tüketim harcamaları artışı ve yüksek kamu harcamaları nedeniyle 2003 yılına göre artış göstermiştir. Aynı yıl enflasyon da artan gıda ve enerji fiyatları nedeniyle yükselişe geçmiştir. Bunun sonucu olarak para otoritelerinin sıkı para politikası uygulamasıyla, 2003 yılında yüzde 5 olan kısa vadeli faizler yüzde 6'nın üzerine çıkmıştır (Yiğit, 2008).

**Tablo 3.5- Ekonomik Göstergeler (Meksika)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSYİH (Milyar Dolar)	700,3	759,4	849,0	952,3	1.025,4	1.088,1	866,3
Büyüme Oranları (%)	1,7	4,0	3,2	5,1	3,3	1,3	-7,3
Kişi Başına GSYH (\$)	6.808	7.291	8.168	9.082	9.693	10.200	8.040
Kamu Sektörü Gelirleri/GSYİH	23,2	23,0	23,3	24,7	25,5	24,4	24,2
Kamu Sektörü Giderleri/GSYİH	23,9	23,2	23,4	24,6	25,5	24,4	24,2
Kamu Sektörü Dengesi/GSYİH	-0,7	-0,3	-0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Kamu Sek. Faiz Dışı Fazlası/GSYİH	2,1	2,4	2,4	2,8	2,5	2,4	2,3
Toplam Borç Stoku/GSYİH	24,2	23,0	22,4	23,3	22,8	22,7	22,0
Dış Borç Stoku (Milyar \$)	170,8	171,2	167,9	160,7	166,9	170,2	172,9
Dış Borç Servisi (Milyar \$)	42,3	50,5	45,1	56,1	50,1	46,3	47,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı (SGB), Ekonomik Göstergeler 2009

2005 yılında zayıf iç talep nedeniyle ekonomik büyüme, 2004 yılına göre düşüş göstermiştir. 2006 yılında ise kamu harcamalarından ziyade özel yatırım ve tüketim harcamalarının yüksek oluşu büyümenin 2005 yılına göre artmasına yol açmıştır (Yiğit, 2008).

2006 yılında dış talep yavaşlamış, petrol fiyatları düşmüş ve kamu harcamaları sınırlandırılmıştır. Petrol fiyatlarının düşmesi sonucunda bütçe gelirleri içerisinde yer alan petrolden elde edilen gelirler de düşüş göstermiştir (Yiğit, 2008).

Reel büyüme, 2007 yılının ikinci yarısında zayıf dış talep ve kamu harcamalarındaki yavaşlamadan dolayı bir miktar düşüş göstermiştir. Ancak bu dönemde özel sektör yatırımları büyümeye devam etmiştir. 2007 yılında büyümeyi destekleyen en önemli faktörlerden biri artan iç talep olmuştur (Yiğit, 2008).

2007 yılında dış talepteki zayıflamayı yansıtan hafif bir yavaşlama döneminin ardından, GSYİH büyümesinin 2009 yılında hızlanması yönündeki beklentiler küresel krizin etkisi nedeniyle gerçekleşmemiştir.

Aşağıda temel özellikleri belirtilecek olan mali reformun hayata geçirilmesi, iş piyasasındaki güvenin artmasını ve yurtiçi ve yurtdışı yatırımların desteklenmesini sağlayacaktır. Uluslararası petrol ve gıda fiyatlarından etkilenen enflasyonun, 2008 yılında yüzde 4 seviyesinin üzerine çıkması; sonrasında düşüş göstererek 2009 yılı sonunda tekrar enflasyon hedefine yaklaşması beklenmektedir (Yiğit, 2008).

Hedef çevresindeki değişkenlik aralığının en üstünde bulunan enflasyon neticesinde, merkez bankası parasal tutumunu katılaştırmış ve 2007 yılının Ekim ayında faiz oranlarını arttırmak için gerekli önlemleri almıştır. Son vergi reformunun, ek bir gelir sağlaması ve böylece bütçenin belirsiz petrol gelirlerine bağımlılığını azaltması ve alt yapı, sağlık ve eğitim

hizmetleri gibi büyük önem taşıyan alanlarda daha fazla kamu yatırımı yapılmasının finanse edilmesine yardımcı olması beklenmektedir. Harcama verimliliğinin artırılması konusundaki güçlü atılım uzun vadede büyüme öngörülerinin iyileşmesine katkı sağlayacaktır (Yiğit, 2008).

2007 yılında dış piyasalarda meydana gelen gelişmelerle birlikte 2007 yılında başlayan mali reform şu temel amaçlar üzerine odaklanmıştır (Yiğit, 2008):

- Gelir kaynaklarını volatilitiyi azaltacak ve petrol üretimindeki azalmaya uyum sağlayacak şekilde değiştirmek,

- Vergi kaçakçılığına bağlı olarak sistemde meydana gelen adaletsizlikleri azaltmak,

- Yerel gelirleri artırmak için “mali tevzin”e önem vermek,

- Ekonomi politikası, kamu borçlarının ve enflasyonun kontrolüne dayanmaktadır. Ekonomik büyüme ve istihdamın artırılması amacıyla yapısal reformlara devam edilmektedir. Yapısal reformlar ve mali reformun ilk yılında Hükümet önemli başarılar kaydetmiştir. Petrol gelirlerindeki düşüşü telafi etmek amacıyla petrol dışı vergilerin GDP’ye oranı artırıldı.

- ABD’deki resesyonun etkilerinin hafifletilmesi amacıyla Hükümet, yatırımların büyümesini amaçlayan yeni bir altyapı programı başlattı. Bunun için yaklaşık 4 milyar ABD doları tutarında Ulusal Altyapı Fonu oluşturuldu.

- İşgücü piyasasında yapılan reformlar, rekabet politikası ve düzenleyici diğer politikalar, ekonominin kayıt altındaki kısmının genişlemesine ve petrol dışı vergi tabanının genişlemesine yardımcı olmaktadır.

- 2008 yılında da uygulanacak olan mali reformun, petrol gelirlerindeki azalmanın telafi edilmesine yardımcı olacağı ve gelirlerin GSYİH’ya oranını artıracacağı düşünülmektedir. Bunun ise kurumlar vergisinin artırılması, vergiye uyumun ve düzenlemelerin iyileştirilmesi yoluyla gerçekleştirilmesi hedeflenmektedir.

- Uygulanacak olan enerji reformuyla hem petrol, hem de elektrik enerjisindeki özel yatırımların artırılması hedeflenmektedir.

### **3.6. Endonezya**

Endonezya’nın 1997 yılından itibaren izlediği mali istikrar politikası oldukça başarılıdır. Kamu borçlarının GSYİH’ye oranı 1998’den bu yana sürekli olarak düşmektedir. 2003 yılında yüzde 58’e gerileyen kamu borçlarının GSYİH’ye oranı 2006 yılında yüzde 38’e düşmüştür. 2003 yılında 136 milyar dolar olan dış borç stoku 2006 yılında 130 milyar dolara

gerilemiştir. Dış borç sorununu Tsunami felaketinden sonra yararlandığı moratoryum düzenlemesi ile çözen Endonezya, iç borçlarının yapısında da düzeltmeler yapmıştır. Vadeler uzatılmış ve düşük faizlerle bütçe açıklarının büyümesi engellenmiştir. 2003 yılında GSYİH'nın yüzde 2,3'ü oranında bütçe açığı verilirken 2005 yılında bu oran hedefin altında gerçekleşerek yüzde 0,3 olarak gerçekleşmiştir. Son üç yılda yüzde 5'in üzerinde gerçekleşen büyüme oranının ise 2007 yılında yüzde 6'nın üzerinde gerçekleşmesi tahmin edilmektedir (Ercan, 2008).

**Tablo 3.6- Ekonomik Göstergeler (Endonezya)**

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
GSYİH (Milyar Dolar)	1.100	1.188	1.300	1.636	1.915	2.239	2.224
Büyüme Oranları (%)	4,8	5,0	5,7	5,5	6,3	6,1	4,0
Kişi Başına GSYH (\$)	1.100	1.188	1.300	1.636	1.915	2.239	2.224
Merkezi Yön. Bütçe Gelirleri/GSYİH	17,3	18,4	18,4	19,3	18,3	18,2	18,2
Merkezi Yön. Bütçe Giderleri/GSYİH	19,7	19,5	18,6	20,2	19,6	20,1	19,8
Merkezi Yön. Bütçe Dengesi/GSYİH	-2,3	-1,1	-0,3	-1,0	-1,2	-1,8	-1,6
Mer.Yön.Büt. Faiz Dışı Fazlası/GSYİH	0,9	1,6	1,2	0,7	0,3	-0,5	-0,6
Toplam Borç Stoku/GSYİH	58,3	55,2	45,6	38,6	35,2	33,3	32,0
Dış Borç Stoku (Milyar \$)	136,7	139,4	130,7	131,0	138,5	150,3	
Dış Borç Servisi (Milyar \$)	18,5	20,4	16,2	20,4	16,2	17,3	19,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı (SGB), Ekonomik Göstergeler 2009

Küresel resesyon beklentileri ile birlikte Endonezya'daki bütçe politikası gelişmelerini şöyle sıralayabiliriz (Ercan, 2008):

- Hükümetin uyguladığı ekonomik reform paketi bocalama sinyalleri vermektedir.
- Vergi oranlarında indirim yapılmasını öngören hukuki düzenlemeler hala yapılamamıştır. Kurumlar vergisinin yüzde 30'dan yüzde 28'lere hatta 25'lere indirilmesi beklenmektedir.
- İşgücü piyasasındaki düzenlemeler de aynı şekilde yavaşlamış durumdadır. İşsizliği azaltmaya yönelik bazı gelişmeler olmasına rağmen 2007 yılında yaşanan hızlı büyüme yeni iş imkânı yaratma konusunda beklenen etkiyi göstermemiştir. Bunun nedeni büyümenin sermaye yoğun sektörlerde yaşanması olarak görülmektedir.
- Son on yılda düşen borç stoku oranları hükümeti genişleyici maliye politikası izlemek konusunda cesaretlendiriyor. 2008 bütçesinde GSYİH'nın yüzde 1,8'i kadar bir bütçe açığı hedeflenmektedir.
- Endonezya hükümeti, Amerikan ekonomisindeki durgunluğun tetiklediği bir olası global ekonomik yavaşlama tehdidine karşı acil önlem planı oluşturmuştur. Buna göre



alınması düşünölen önlemlerin bir çoğu para politikası alanında planlanmakla birlikte maliye politikasında da bazı önlemler düşünölmektedir. Öncelikle büyümeyi sürdürebilmek amacıyla yerli üreticilere sübvansiyon sağlanması ve bazı ithalat sınırlamalarının kaldırılması planlanmaktadır.

## **DÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

### **Türkiye’de 2000 Yılından Sonra Uygulanan Bütçe Politikaları**

2000 yılından sonra uygulanan bütçe politikalarını Cumhuriyet döneminden itibaren ülkemizde uygulanan bütçe politikalarından bağımsız olarak değerlendirmek mümkün değildir. Zira 2000 yılından sonra uygulanan bütçe politikaları, bu yıldan önce uygulanan politikaların mirası üzerine oluşturulmuş politikalarlardır. Bu nedenle bu bölümde öncelikle 2000 yılı öncesi bütçe politikalarına kısaca değinilecektir. Özellikle 2001 yılından önceki on yıllık dönemin ekonomik durumunun ve uygulanan bütçe politikalarının ortaya konulması, 2000 yılından itibaren uygulanan bütçe politikalarının ortaya konulmasında tutarlı bir yaklaşım olacaktır.

#### **4.1 2000 Yılı Öncesinde Uygulanan Bütçe Politikaları**

Ülkemizde Kurtuluş Savaşı döneminde klasik anlamda bütçe yapılamamıştır. Tahsil edilen gelirler, çıkarılan avans kanunlarıyla aynı günde harcanmıştır. Cumhuriyet tarihinin ilk normal bütçesi 1924 yılına aittir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte “denk bütçe” ilkesi, maliye politikasının temel ilkesi kabul edilmiştir. Ancak devlet bütçesi 1926 yılına kadar açık vermiştir (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:13).

Ülkemizde 1930 yılına kadar Merkez Bankası fonksiyonunu gören bir banka yoktu. Bu nedenle o yıllarda bütçe açıkları emisyonla başvurulmadan, dış borçlanmaya da gidilmeden, iç borçlanmayla finanse edilmiştir. 1926 yılından sonra 1938’e kadar yalnızca 1931 ve 1933 yılları bütçesi açık vermiş, diğer yıllarda bütçe fazlaları oluşmuştur. 1924-1933 döneminde bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı % 11.5 ile %22.4 arasında değişmiştir. Bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı da %12’den %20’ye kadar yükselmiştir (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:13).

1934’te I. Sanayi Planı uygulamaya konulmuştur. Planla, bütçe gelirleriyle devlete aktarılan kaynakların yatırımlar için kullanılması sağlanmıştır. Planın amacı, hammaddeleri ülke içinde üretilen veya üretililecek sanayileri Türkiye’de kurmaktır. Bu planla ülkemizde devletin öncülüğünde bir sanayileşme hareketi başlatılmış ve çeşitli Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuştur. Yatırımların finansmanında bütçenin denklik ilkesinden sapılmamaya özen gösterilmiştir. Yatırımlar için Batılı ülkelere ve Rusya’dan dış finansman sağlanmıştır. Plan dönemi sonunda planlanan tüm yatırımlar gerçekleştirilmiştir (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:13).

1937-1942 dönemini kapsayan II. Sanayi Planı birinciye göre daha kapsamlı tutulmuştur. Ancak II. Dünya Savaşının yaklaşması ve hükümetin ekonomi politikalarındaki değişiklikler gibi nedenlerle sınırlı ölçüde uygulanabilmiştir. 1934-1943 döneminde bütçe harcamalarının GSMH'ye oranı ortalama % 20.6, bütçe gelirlerinin oranı da % 21.9 olmuştur.

Atatürk'ten sonraki yıllarda 1944 yılı hariç 1950'ye kadar bütçeler gelir fazlasıyla kapanmıştır. 1945-1950 döneminde bütçe gider ve gelirlerinin GSMH içindeki payı %14 ile %25 arasında değişmiştir.

1950 yılında çok partili siyasi rejimle işbaşına gelen hükümet, liberal politikalara ağırlık vermiştir. Özellikle dış ticaret rejiminde bu politikalar etkisini hissettirmiş, özel sektör yatırımları teşvik edilmiş, uluslararası ekonomik kuruluşlarla işbirliğine gidilmiştir. 1950-1960 yılları arasındaki dönemde dış borçlanma miktarında çok büyük artışlar olmuş (13 kat), kamu yatırımlarının hızlandırılmasına önem verilmiştir. Kamu harcamalarındaki hızlı artışlar vergi gelirlerinin artışından daha yüksek olduğu için 1951 ve 1952 yılları dışında bütçeler açık vermiştir. Bütçe açıkları iç ve dış borçlanma ve emisyon yoluyla finanse edilmiştir (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:14).

Dış ticaret açıklarının, ihracat gelirlerindeki yetersizliğin, liberal ithalat rejiminin ve dış borçlanmanın etkisiyle 1958 yılında dış borç ana para ve faiz ödemelerinde ciddi bir kriz yaşanmış, moratoryum ilan edilmiştir (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:14).

27 Mayıs 1960 ihtilali ile birlikte ülke ekonomisinin kalkınma planlarına göre istikrar içinde kalkınması hedeflenmiştir. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:14).

1963 yılında başlayan planlı dönem halen devam etmektedir. 1963 yılından itibaren bütçelerin kalkınma plan ve programlarına uygun bir gelişme göstermesine çaba harcanmıştır. Ancak bütçe açıkları sorunu sürekli yaşanmıştır. İlk iki plan döneminde 1963, 1967 ve 1970 yılları bütçeleri fazlayla diğer yedisi açıkla kapanmıştır. En yüksek bütçe açığı 1971 yılında verilmiştir. 1972-1980 arasında da bütçenin açık durumu devam etmiştir (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:14).

1980 sonrasında, uygulanan ekonomi politikalarındaki yapısal değişime bağlı olarak ekonomide yeni bir dönem başlamıştır. Liberalleşme dönemi olarak bilinen ve ithal ikame politikalarının terk edilerek dışa açık ekonomi politikalarının benimsendiği, buna bağlı olarak da serbest piyasa ekonomisine geçildiği bu dönem ile birlikte yeni bir yapılanma sürecine girilmiştir (Şimşek, 2007:53).

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile birlikte uygulanan ekonomik ve mali politikalar etkisini bütçe uygulamalarında da hissettirmiştir. Ekonomik İstikrar Tedbirlerinin uygulandığı ilk yıllarda KİT'lere yapılan sübvansiyonların daraltılması, vergi kanunlarında yapılan değişiklikler, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmaya çalışılması, bütçe dengesini olumlu yönde etkilemiştir.

24 Ocak 1980 kararlarının alınmasından itibaren bütçe politikası, izlenen ekonomi politikasının amacına uygun olarak enflasyonla mücadeleyi amaçlamıştır. 1980 istikrar tedbirlerinin alınmasıyla birlikte, 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 politikası; kamu gelirlerinin esnekleştirilecek, kurumlaşmayı özendirecek, tasarruf ve yatırımları teşvik edecek, dolaylı vergilerin ağırlık kazandığı bir gelir politikası ile KİT'leri bütçeye yük olmaktan kurtaracak bir bütçe politikası izlenmeye çalışılmıştır (Ağcakaya, t.y: 216).

1980'li yılların kamu harcamaları politikası, kamu tüketiminin azalması ilkesinin benimsendiği bir harcama politikasıdır. Bu uygulanan bütçe politikaları 1980 istikrar tedbirleri hedeflerine uygun olarak sosyal yardım, eğitim, sağlık, ulaştırma ve iç güvenlikle ilgili cari gider ihtiyaçlarının karşılanmasına, israfın önlenmesine ve personel artışlarının asgaride tutulmasına çalışılan bir politikadır. Ancak tüm harcamaları kısıcı 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 (K. Başol ve G. Başol, 1992:63).

Söz konusu tedbirlerin aynı kararlılıkla uygulanmaya devam edilememesi, 1983 seçimleriyle işbaşına gelen yeni hükümetin ekonomik-mali tercihleri ve uygulamaları, toplumsal beklentiler gibi nedenlerle bütçe açıkları artmıştır. Bütçe açıklarının GSMH'ya oranı 1980 yılında % 3.6, 1981'de %1.4, 1982'de % 1.6 ve 1983'de %1.9 iken 1984 yılında % 2.7'ye çıkmıştır (Tüğen, 1999:230-235). Ekonominin 1984-87 döneminde ortalama yüzde 6.4 olan yıllık büyüme hızı, 1988-89 da yüzde 1.6'ya gerilemiş ve net sermaye girişi 1 milyar doların altına düşmüştür. 1980'lerde ciddi biçimde bozulan gelir dağılımının düzeltilmesi yönündeki baskılar yoğunlaşmış ve 1988'de reel ücretler sürdürülemez düzeylere inmiştir (Celasun ve Tansel, 1993: 268-298).

Liberalleşme politikalarının bir uzantısı olarak 1989 yılında konvertibilite kabul

edilmiş ve finansal serbestleşme politikası benimsenmiştir. Böylece ülke ekonomisinde kredi hacminin genişlemesi, faiz oranlarının düşerek uluslararası faiz oranlarına yaklaşması, yatırımların artması amaçlanmıştır (Şimşek, 2007:53). Dış finansmanın serbestleştirilmesi kararının arkasında, dış kaynak girişlerini çoğaltarak ekonomiyi canlandırma, kamu harcamalarını ve reel ücretleri artırma güdülerini ağır basmaktadır (Celasun, t.y.:6).

1989 sonrası dönemde ekonominin makro düzeydeki performansı, net sermaye giriş ve çıkışlarına aşırı duyarlı bir konuma gelmiştir. Ekonomi dolarlaşmış, ulusal paraya talep azalmış ve nüansları zamanla değişen esnek kur politikası izlenmiştir. Türkiye'nin mali, kurumsal ve altyapı koşulları doğrudan yabancı yatırımlar için cazip bir ortam oluşturmadığından, dış finansman sistemi genellikle borç-nitelikli finansal araçlarla düzenlenen sermaye akımlarına dayalı bir biçimde gelişmiştir (Güven, 2001:79-93). Zamansız finansal serbestleşmeye gidilmesi, alt yapısı oluşmamış, sığ finansal piyasaların varlığı -bu piyasaların yetersiz işlem hacmine sahip olmaları- dolayısıyla sermaye piyasalarının dış şoklardan çabuk etkilenmesi, finansal serbestleşme politikalarının amacından sapmasına neden olmuştur (Şimşek, 2007:53).

Doksanlı yılların ilk kısmını oluşturan 1994 öncesinde, kamu kesimi faiz-dışı harcamaları, kamu gelirinden daha hızlı artmış, diğer bir deyişle kamu kesimi faiz-dışı dengesi açık vermiştir. Faiz-dışı açığın milli gelire oranı 1989'da yüzde 1.7'den 1991-93 döneminde ortalama yüzde 6.4'e yükselmiş ve kamu borç stokunu büyüten bir etki yapmıştır. (DPT, 1997: 70-77)

1990-93 döneminde ekonominin ortalama yıllık büyüme hızı (Körfez savaşının ardından 1991'deki durgunluğa rağmen) yüzde 5.2 dolayında gerçekleşmiştir. Bu alt dönemde kamu faiz-dışı açığın genişlemesi, işgücü maliyetinde artış, reel kurda fazla değerlenme (yerli paranın yabancı paralar karşısında değerinin artması, diğer bir deyişle dövizin ucuzlaması), kısa vadeli dış yükümlülüklerin hızla büyümesi, özellikle 1993'de cari dış açıkta patlama, finansal kriz için yeterli koşulları yaratmıştır (Celasun, t.y.:6). Toplam dış borç stoku 1989'da yaklaşık 42 milyar dolardan 1993'de 67 milyara dolara yükselmiştir. Aynı dönemde, kısa vadeli dış borç stoku 6 milyar dolardan 18.5 milyar dolar düzeyine gelmiş, ancak Merkez Bankası brüt döviz rezervi 1992-93'de 6 milyar dolar seviyelerinde kaldığı için mali yatırımcılara yeterli bir güvence oluşturamamıştır. Kredi notunun düşürülmesi ve Hazine ihalelerinin iptali gibi olaylarla bozulan güven ortamında tetiklenen kriz sonucu, 1993'de 9 milyar dolara ulaşan net sermaye girişi 1994'de 4.2 milyar düzeyinde net sermaye çıkışına dönüşmüştür. (DPT, 1997: 44)

1994 krizinden sonra kamu faiz-dışı dengesinde kısmi (ama yeterli olmayan)

iyileşmeler sağlandığı için, kamu borç stokundaki artışın kaynakları değişmiş, reel faiz oranı ile milli gelir büyüme hızı arasındaki fark, özellikle 1997'den sonra büyüyerek borç dinamiğini hızlandırmış ve çözümü çok güç bir sorun oluşturmuştur (Celasun, t.y.:6).

Yüksek oranlı devalüasyonlarla birlikte milli gelir 1994'de yüzde 6 dolaylarında daralırken, aynı dönemde IMF destekli bir istikrar programı yürürlüğe konulmuştur. Banka sisteminin görece hasarsız atlattığı bu krizden çıkış, kamu-dışı kesimlerin dış borçlanma olanaklarının geri dönmesiyle tahmin edilenden daha hızlı bir biçimde gerçekleşmiş ve 1995'te ekonomi yüzde 8 büyümüştür. 1995'in ikinci yarısında IMF istikrar programının koşullarına (özellikle, tarım sübvansiyonlarının ve para arzının sınırlandırılmasında) uyum gösterilemediğinden, bu programın uygulanmasından vazgeçilmiştir (Celasun, t.y.:7).

1990'ların ikinci yarısında genel ekonomik performans, ödemeler dengesi sermaye hesabındaki değişmelere, diğer bir deyişle net sermaye girişinin artmasına veya azalmasına bağımlı bir seyir izlemiştir (Celasun, t.y. :7).

Bu dönemde dış mali kaynak kullanımını ve etkilerini değerlendirirken, uluslararası mali konjonktürde ekonomik etkisi yüksek olan gelişmeler yaşanmıştır. 1994/5 Meksika krizinden sonra yükselen piyasalara yönelik sermaye akımları 1996-97 döneminde patlama yapmış, 1997 sonlarında oluşan Doğu Asya krizi ve bilhassa 1998 Rusya krizinden sonra aniden daralarak bu piyasalarda sorunlar yaratmıştır (örneğin, kısa süreli 1999 Brezilya krizi) (IMF, 2000: 14-16).

1996-97'nin olumlu dış mali koşulları Türkiye'ye de yansımış, cari işlemler açığından daha büyük miktarlarda net sermaye girişi sağlanmıştır. Mali sermaye girişlerini açıklayan başlıca iki değişken, dış piyasalarda faizlerin düşmesi ve Türkiye'nin mali yatırımcılara sunduğu arbitraj fırsatlarıdır (Celasun ve Oya, 1999: 12-13). Ayrıca, dış kredilere erişim gücü yüksek olan büyük ölçekli şirket sektörü de bu dönemde önemli miktarda dış kaynak kullanmıştır. Bu yıllarda komşu ülkelerle Türkiye arasında gerçekleşen bavul ticareti ve net hizmet ihracatındaki artışlar, ithalatta (kısmen Gümrük Birliğinin de etkisiyle) görülen patlamaya rağmen cari açığın sınırlı kalmasına neden olmuştur. Merkez Bankası döviz rezervlerinin artışı ile birlikte gerçekleşen parasal genişleme ve kredi stokundaki artışlar, yatırımların ve milli gelirin büyümesine katkıda bulunurken, enflasyon oranı da yükselmiştir (Celasun, t.y.:9).

Türkiye'nin Doğu Asya krizinin ilk şoklarından fazla etkilenmemesine karşın, 1998 Rusya krizinin yansımaları olumsuz olmuştur. 1998 yılında net sermaye akımının negatife dönüşmesi, bavul ticaretinin gerilemesi, iç borçlanma faizlerinin yükselmesi ve bütçe politikasının sıkılaştırılması sonucunda büyüme hızı düşmüştür. 1998'de IMF'nin de formel

olarak izlemeyi kabul ettiği bir program açıklanmış, ancak kapsamlı bir uygulama gerçekleşmemiştir. 1999'da deprem şoku, dış kaynak kullanımının tekrar artmasına ve kamu faiz-dışı dengede açık verilmesine rağmen, ekonominin yüzde 6.1 küçülmesiyle sonuçlanmıştır (Celasun, t.y. :9).

Doksanlı yılların ikinci yarısında gerçekleşen makroekonomik gelişmeler, kamu finansmanı ve hızla büyüyen iç borçların mali sektör (özellikle ticari bankalar) üzerinde yarattığı baskılar bütünlük bir tarzda değerlendirilirse, 2000'e girerken karşılaşılan sorunların özü daha iyi anlaşılabilir. Bu bağlamda önem kazanan göstergeler Tablo 1'de sunulmaktadır.

1999 deprem yılı hariç tutulursa, bu dönemde kamu kesimi faiz-dışı dengesinde açık verilmemesine çalışıldığı gözlenmektedir. Ayrıca, borçlanma gereğinin finansman bileşimine bakılırsa, 1996-98'de kamu sektörünün net dış borç ödeyici konumunda olduğu ve kamu dış borcunun milli gelire oranla azalma eğilimine girdiği görülmektedir. Kamu borçlanma gereğinin iç borçla finansmanı, piyasa faizli nakit iç borç stokunun ve nominal faiz ödemelerinin hızlı artışı ile sonuçlanmıştır. 1999 yılında kamunun toplam borçlanma gereği milli gelirin yüzde 16'sına yakın bir seviyeye gelmiştir.

**Tablo 4.1- Makroekonomik Göstergeler, 1996-2001**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>A. Yıllık Artış</b>						
GSMH, reel	7,1	8,3	3,9	-6,1	6,3	-9,4
Enflasyon, TÜFE	79,8	99,1	69,7	68,8	39,0	68,5
Yurtiçi Krediler, net	110,7	113,5	55,8	52,7	62,6	24,8
<b>B. GSMH'in Yüzdesi</b>						
Toplam Yatırımlar	24,6	25,2	23,7	23,7	24,7	16,4
Yurtiçi Tasarruf	19,8	21,4	22,7	21,2	18,2	15,7
Dış Kaynak	4,8	3,8	1,0	2,5	6,5	0,7
Faiz Dışı Fazla	1,3	0,0	2,1	-1,9	3,8	6,8
Kamu Kes. Borç. G.	8,7	7,7	9,4	15,6	12,5	16,4
İç Borçlanma, Net	12,5	10,6	11,7	15,0	9,5	58,4
Dış Borçlanma, Net	-1,3	-1,0	-1,0	1,9	3,6	-1,6
İç Borç Stoku, Brüt	21,0	21,4	21,7	29,3	29,0	51,7
Dış Borç Stoku, Brüt	23,2	21,9	19,0	22,2	24,4	48,2
Görev Zararı Stoku	4,2	5,2	7,5	13,2	12,0	-
<b>C. Endeks (1995=100)</b>						
Reel kur artışı (TÜFE)	101,8	115,9	120,9	127,3	147,6	116,2
Reel İşgücü maliyeti						
- Kamu	78,5	101,7	102,3	139,3	168,4	145,3
- Özel	105,2	110,2	128,5	148,0	168,0	-
- Memur	114,1	132,1	136,6	151,2	139,7	123,7
<b>D. Milyar ABD Doları</b>						

<b>Ödemeler Dengesi</b>						
- Bavul Ticareti	8,8	5,8	3,7	2,3	2,9	3,0
- Dış Ticaret Denge	-10,6	-15,4	-14,2	-10,0	-22,4	-4,8
- Cari Denge	-2,4	-2,6	2,0	-1,4	-9,8	3,3
- Net Sermaye Giriş	5,6	7,0	-0,8	4,9	9,6	-13,9
- Net hata/noksan	1,4	-1,0	-0,7	1,6	-2,8	-2,3
<b>Dış Borç Stoku</b>	79,6	84,6	96,8	102,6	119,0	118,1
- Kısa Vadeli	17,3	17,7	20,8	22,9	28,3	20,1
- Orta-Uzun Vadeli	62,3	66,9	74,0	79,7	90,7	98,0
<b>Döviz Rezervleri</b>						
- TCMB	16,3	18,4	19,7	23,2	22,2	18,8
- Bankalar	7,4	7,6	8,8	9,6	11,0	10,3
<b>Ulus.Kur.Dış Borç St.</b>	8,9	8,1	8,0	7,8	11,4	20,9

Kaynak: 1980-2000 Temel Ekonomik Göstergeler, DPT

1990'lı dönemin krizlere zemin hazırlayan bir özelliği, kamu açıklarının iç borçla finansmanında bankaların –kısa vadeli dış borçlanmayla, yabancı para pozisyonlarını açarak ve bilanço-dışı repo işlemlerini büyüterek- üstlendiği aracılık işlevinin hızla gelişmesidir. Bu olgu bir taraftan iç borçlanmanın vadesini kısaltırken, diğer taraftan para politikasının iç borçlanma düzeninin sürdürülmesi ve mali piyasalarda nispi bir istikrar sağlama amaçlarını ön plana çıkarmış ve enflasyonu indirmek için -kısa süreli denemeler hariç tutulursa- güçlü bir irade oluşmasını engellemiştir. Bu süreçte, bankaların riskleri birikmiş, kırılganlıkları artmış ve iç borçlanma faizlerinin içerdiği risk primi anormal boyutlara yükselmiştir (Ekinci, 1996: 5).

Konsolide bütçe harcamalarının 1980-2000 döneminde GSMH içindeki seyrine bakıldığında bu oranın %16 (1986 yılı) ile %37 (2000 yılı) seviyeleri arasında değiştiği görülmektedir.

**Tablo 4.2- Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı**

	1980	1985	1990	1995	2000
<b>Bütçe Giderleri/ GSMH</b>	21.6	18.4	17.2	22.0	37.0
<b>Faiz Dışı BütçeGid./GSMH</b>	21.1	16.5	13.7	14.6	20.8

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, 1980-2000 Yılı Bütçe Gerekçeleri

Bütçe giderlerinin GSMH içindeki payının bu yıllardaki yükseliş nedeni, faiz giderlerindeki artıştır. Oysa faiz dışı giderler, %13 ile %20 düzeyinde dalgalı bir seyir izlemiştir. 1987-1990 dönemi ortalama %13'ler dolayındadır. 1992-1995 döneminde ortalama %16'lar civarında olan bu oranın, izleyen yıllarda sürekli arttığı ve 1999'da %22.2'ye çıktığı görülmektedir. 1980'lerden itibaren uygulanan ekonomi politikalarıyla kamu kesiminin daraltılması ve etkinliğinin azaltılması amaçlanmış ise de bu amacın gerçekleştirilemediği



görülmektedir. Kamu ekonomik kesiminin bir bütün olarak milli ekonomideki yeri gelir ve harcamalarının GSMH'ya oranlarından izlenebilir. Buna göre, 1980-2000 döneminde kamu kesiminin boyutlarının küçültülemediği görülmektedir.(Tablo 4.3)

**Tablo 4.3- Kamu Ekonomisi Toplam Verileri 1980-2000 (Cari Fiyatlarla, Milyar TL)**

Yıllar	Gelir	Gider	Fark	Gelir/GSMH	Gider/GSMH
1980	779	833	54	14.5	15.5
1981	1.960	2.025	65	24.3	25.2
1982	2.229	2.385	156	20.8	22.2
1983	2.831	3.159	328	20.1	22.4
1984	3.997	4.567	570	18.0	20.1
1985	6.888	8.153	1.265	19.1	22.7
1986	11.628	13.495	1.867	22.3	25.9
1987	16.967	1.552	4.585	22.3	28.3
1988	28.753	34.979	6.226	22.0	26.7
1989	48.329	60.491	12.162	20.7	26.0
1990	80.264	110.349	30.085	20.3	27.9
1991	115.320	180.691	65.371	18.5	29.0
1992	202.181	318.973	116.792	18.3	28.9
1993	377.644	611.635	233.991	18.9	30.6
1994	769.351	1.089.399	320.048	19.7	27.9
1995	1.616.883	2.050.302	433.419	20.6	26.1
1996	3.285.100	4.606.400	1.321.300	21.77	30.7
1997	6.834.600	9.070.200	2.235.600	22.99	30.8
1998*	1.3485.932	18.305.155	4.819.223	25.1	34.2
1999*	19.418.208	31.412.587	11.994.379	24.8	40.1
2000*	387.737.191	52.264.583	33.547.260	31.1	42.0

Kaynak: 1980-2000 Temel Ekonomik Göstergeler, DPT

\*GSMH yeni seri

Bu olgu, kamu ekonomik kesiminin ana ögesi olan konsolide bütçe harcamalarının gelişimi incelendiğinde de görülmekte ve kamu ekonomisinin boyutlarının sayısal olarak daraltılmadığı anlaşılmaktadır. 1980-1999 döneminde, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı 1982-1992 döneminde 1980 yılındaki düzeyinin altında kalırken, 1993 yılından itibaren bu düzeyin üzerine çıkmıştır. Benzer gelişmeler konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payları için de geçerlidir (Ağcakaya, t.y. :4).

Tablo: 4.4'den de görüldüğü üzere kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı arttığından, kamu harcamalarıyla kamu gelirleri arasındaki dengesizlik giderek büyümüştür.

**Tablo 4.4- Konsolide Bütçe Büyüklüklerinin GSMH'ya Oranı 1980-2000**

Yıllar	Gelir/ GSMH	Harcama /GSMH	Bütçe Açığı /GSMH
1980	17.20	20.33	-3.13
1981	17.35	18.89	-1.54
1982	13.61	15.09	-1.48
1983	16.51	18.75	-2.24
1984	12.66	17.07	-4.42
1985	12.77	15.03	-2.26
1986	13.20	15.95	-2.76
1987	13.45	16.92	-3.48
1988	13.17	16.26	-3.09
1989	13.19	16.52	-3.33
1990	13.91	16.92	-3.01
1991	15.23	20.53	-5.28
1992	15.79	20.08	-4.30
1993	17.59	24.29	-6.70
1994	19.16	23.08	-3.91
1995	17.75	21.78	-4.03
1996	18.04	26.31	-8.27
1997	19.40	27.40	-7.60
1998*	21.90	29.10	-7.20
1999*	22.50	35.90	-10.90
2000*	26.60	37.20	-10.60

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), DPT, Aralık 1997, s.76 ve T.C. Maliye Bakanlığı 1980-2000 Yılları Bütçe Gerekçeleri ve 2001 Yılı Ekonomik Raporu

\*GSMH Yeni Seri

Türk vergi sistemindeki yapısal değişiklik, vergi gelirleri içinde zaten büyük olan dolaylı vergilerin payının daha da büyümesi biçiminde gerçekleşmiştir. Vergi sistemindeki ilk önemli değişiklik 1 Ocak 1985 tarihinde Katma Değer Vergisi'nin yürürlüğe girmesidir. Bu vergi, birkaç yıl içinde sağladığı gelir açısından vergi gelirleri içinde önemli bir yer almıştır. İkinci önemli değişiklik, yatırımların ve ihracatın teşvik edilmesi gerekçesiyle Kurumlar Vergisine getirilen istisna ve muafıkların arttırılmasıdır. Öyle ki, uzun yıllar devlete önemli gelir sağlayan bu vergi zamanla mali işlevini yerine getiremeyen bir “istisnalar” vergisi halini almıştır. Sonuçta, 1980 yılında toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 37.2 olan dolaylı vergilerin 2000 yılındaki payı yüzde 60.4'e yükselmiştir (İyidiker, 2001:74).

Türkiye'de kamu açıkları ve bu açıkların azaltılması konusunda tartışmalar, genellikle büyük ölçüde, kamu gelirlerinin (vergi gelirlerinin) yetersizliği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Sorun, sadece kamu vergi gelirlerinin yetersizliği olarak algılanınca, kamu açıklarının azaltılmasında harcamalar yönü pek önemsenmemiş, enflasyonist ya da (en azından kısa

vadede) enflasyonist olmayan yöntemlerle kamu kesimi ne kadar daha fazla harcanabilir gelir elde ediyorsa, harcamalarda o ölçüde artmıştır. Ülkenin sık sık içine girdiği seçim ortamları, hükümetleri daha fazla harcama yapmaya yöneltirken, kamu gelirlerinin aynı ölçüde artmadığı ve açıkların giderek büyüdüğü görülmüştür. Kamu açıklarının enflasyonist finansmanı, enflasyon hızını artırırken, yüksek enflasyon da kamu harcamalarındaki artışı hızlandırmış, daha büyük kamu açıklarına yol açmıştır. Bütçe harcamalarının sabit kalemlerinden olan personel harcamaları artarken, özellikle hızlı iç ve dış borçlanma sonucu faiz ödemeleri de bütçenin giderek büyüyen sabit bir gider kalemi haline gelmiştir. Görünen o ki, yüksek faizli, kısa vadeli iç borçlanmanın bütçeye getirdiği faiz yükü, bütçe harcamalarının kontrolünde en büyük güçlüklerden birisi haline gelmiştir. (Ağcakaya, t.y. :4).

1980-2000 döneminde konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payları ekonomik ayrıma göre Tablo 4.5 incelendiğinde, cari harcamaların GSMH içindeki payının uygulanan istikrar programlarına bağlı olarak dalgalandığı, ilk on yılda azalma eğilimi gösterdiği, 1991-1993 döneminde yükseldikten sonra tekrar azalma eğilimine girdiği ve 1999 yılında yüzde 11.40 ile en üst düzeyine ulaştığı görülmektedir.

**Tablo 4.5- Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı 1980-2000**

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları					
	Personel	D. Cari	Toplam		Faiz Ödemeleri	KIT Transferleri	Vergi İadeleri	Sosyal Güvenlik	Diğer Transferler	Toplam
1980	6.44	2.89	9.33	3.50	0.59	3.82	0.10	0.84	2.15	7.50
1981	4.96	2.99	7.95	3.82	0.94	2.39	0.40	0.70	2.70	7.12
1982	4.17	2.62	6.79	3.14	0.82	2.12	0.00	0.64	1.59	5.17
1983	4.81	2.86	7.67	3.39	1.52	2.19	1.34	0.82	1.82	7.69
1984	4.04	2.68	6.72	3.12	1.99	1.27	1.72	0.56	1.69	7.23
1985	3.61	2.32	5.93	2.91	1.91	0.51	2.05	0.59	1.12	6.19
1986	3.60	2.37	5.96	3.17	2.60	0.27	2.18	0.56	1.21	6.82
1987	4.41	2.06	6.47	2.64	3.02	0.64	2.20	0.56	1.39	7.82
1988	4.24	1.85	6.09	2.10	3.85	0.78	1.63	0.58	1.22	8.07
1989	5.96	1.77	7.73	1.68	3.59	0.53	1.25	0.61	1.14	7.11
1990	7.19	1.74	8.93	1.72	3.52	0.32	0.90	0.31	1.23	6.27
1991	8.63	1.75	10.4	1.85	3.79	1.92	1.02	0.25	1.32	8.31
1992	9.45	1.83	11.3	1.72	3.65	0.74	0.98	0.36	1.36	7.09
1993	9.32	1.77	11.1	1.83	5.83	1.29	1.06	0.69	2.50	11.38
1994	7.60	1.89	9.49	1.30	7.67	0.54	0.80	1.01	2.27	12.30
1995	6.40	1.80	8.20	1.17	7.33	0.58	0.81	1.38	2.31	12.41

1996	6.50	2.06	8.56	1.59	10.00	0.34	0.70	2.24	2.88	16.15
1997	7.23	2.37	9.60	2.07	7.89	0.43	0.72	2.68	4.32	15.60
1998	7.13	2.71	9.84	2.04	12.02	0.33	0.59	2.85	2.47	17.70
1999	8.30	2.60	10.9	1.70	13.70	0.53	1,48	3,51	2,96	20.80
2000	9.50	1.90	11.4	1.20	16.43	0,70	1,29	2,64	3,45	24.54

Kaynak: 1980-1998 Yılları, DPT Ekonomik Göstergeleri; 1980-2000 Yılları, T.C. Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri ve 2001 Yıllık Ekonomik Rapor kullanılmıştır. 2001 Yıllık Ekonomik rapor verilerine göre düzenlenmiştir.

Yirmi yıllık dönem içinde, yatırım harcamalarının GSMH içindeki paylarının 1985 yılından itibaren azalma eğilimine girdiği ve 2000 yılında en düşük düzeyi olan yüzde 1.20 düzeyine kadar gerilediği anlaşılmaktadır.

İncelenen dönemde, transfer harcamalarının GSMH içindeki payının 1980-1992 döneminde dalgalanmalar göstermekle birlikte, 1993 yılından başlayarak hızla büyüdüğü ve 2000 yılında yüzde 24.54 gibi yüksek düzeylere ulaştığı görülmektedir. Transfer harcamalarının en önemli bölümünü oluşturan faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı 1980 yılında yalnızca yüzde 0.59 iken, 2000 yılında yüzde 16.43 gibi olağanüstü boyutlara varmıştır.

**Tablo 4.6- Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı 1980-2000**

Yıllar	Cari Harcamalar				Transfer Harcamaları		
	Personel	D. Cari	Toplam	Yatırım Harcamaları	Faiz Ödemeleri	Diğer Transferler	Toplam
1980	32.6	13.3	45.9	17.6	2.9	33.7	36.6
1981	26.7	15.4	42.1	21.4	4.9	31.5	36.4
1982	28.8	16.1	44.9	22.0	5.4	27.7	33.1
1983	25.6	15.3	40.9	19.2	8.0	31.8	39.8
1984	23.6	15.7	39.3	17.9	11.7	31.2	42.9
1985	24.0	15.2	39.2	20.7	12.5	28.1	40.6
1986	21.5	14.1	35.6	23.6	15.5	25.2	40.7
1987	23.0	11.8	34.8	20.3	17.4	27.6	45.0
1988	23.6	11.8	35.4	16.6	13.2	25.4	48.6
1989	32.3	10.6	42.9	15.0	21.3	20.9	42.2
1990	38.6	10.2	48.8	14.7	20.4	16.2	36.6
1991	37.8	8.5	46.3	13.2	18.5	21.9	40.4
1992	42.4	9.1	51.5	13.2	18.2	17.1	25.3
1993	34.7	7.3	42.0	11.0	24.0	22.8	46.8
1994	30.3	8.2	38.5	8.1	33.2	20.0	53.2
1995	29.2	8.3	37.5	6.0	33.5	23.0	56.5
1996	24.6	7.9	32.5	6.4	37.9	23.2	61.1
1997	26.1	8.6	34.6	7.5	28.5	29.4	57.9

<b>1998</b>	24.8	8.4	33.2	6.8	39.9	20.7	60.6
<b>1999</b>	24.6	8.1	32.7	4.2	38.1	23.7	61.8
<b>2000</b>	21.4	7.8	29.1	5.3	43.8	22.8	65.6

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), DPT, Aralık 1997, s.78-79 ve 1997-2000 Yılları, DPT, Temel Ekonomik Göstergeler

Bu çarpıcı gelişmeler, 2000 yılında kamu yatırımlarının ulusal gelirin yüzde 1.20'sine kadar düştüğünü, cari harcamaların ulusal gelirin yüzde 11.40'ına yükseldiğini, transfer harcamalarının ise milli gelirin yüzde 24.54'ü gibi olağanüstü boyutlara ulaştığını göstermekte ve devletin ekonomik gelişmeyi hızlandırmak ve sürekliliğini güvence altına almak için, kaynak dağılımında etkin bir rol üstlenmesinin kaçınılmaz olduğunu ortaya koymaktadır. 1980-2000 döneminde, ekonomik ayrıma göre kamu harcamalarının konsolide bütçe içindeki paylarının gelişimi Tablo 4.6'da görülmektedir. Buna göre, 1980 sonrasında personel harcamalarının azaltılmasının bir sonucu olarak cari harcamalar önce azalmış, 1990 yılından itibaren tekrar artarak 1992 yılında yüzde 51.5 düzeyine ulaştıktan sonra, azalan bir seyir izleyerek, 1999 yılında yüzde 32.7, 2000 yılında yüzde 25.7 düzeyine inmiştir. İncelenen dönemde konsolide bütçe harcamaları içinde en önemli gelişme yatırım harcamalarında görülen dramatik gerilemedir. Bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı 1980-1986 döneminde yüzde 20 dolaylarında dalgalanarak, 1986 yılında en yüksek düzeyi olan yüzde 23.6'ya ulaştıktan sonra sürekli olarak azalmış, 1993 yılında yüzde 11.0'a, 1995 yılında yüzde 6.0'a, 2000 yılında yüzde 3.8'e gerilemiştir.

Buna karşın, 1980-2000 döneminde, konsolide bütçe harcamaları içinde transfer harcamalarının payı, kimi yıllar dalgalanmakla birlikte, sürekli ve önemli ölçülerde artmıştır. 1996 yılında yüzde 61.1'lere ulaşan bu pay 2000 yılında yüzde 65.5'e kadar çıkmıştır. Transfer harcamaları içinde en önemli yeri, 2000 yılında konsolide bütçe harcamalarının yüzde 43.9'unu oluşturan faiz ödemeleri almaktadır. Başka bir deyişle, faiz ödemeleri konsolide bütçe harcamalarının yarıya yakın bir bölümünü oluşturmaktadır. Transfer harcamalarının dağılımı yirmi yıllık dönemde, borç faiz ödemelerinin hızla arttığını göstermektedir.

1980 sonrası kamu harcamalarını etkileyen gelişmeleri sekiz başlık altında toplamak mümkündür:

#### *1- KİT Açıkları:*

KİT açıkları bazen doğrudan, bazen dolaylı olarak bütçe büyüklüğünü etkileyen unsurlar olmuştur. Kamu iktisadi teşebbüslerinin aşırı istihdam ve eski teknoloji kullanımı gibi yapısal sorunları yanında, verimliliğin üzerindeki reel maaş ve ücret artışları mali yapılarının hızla bozulmasına yol açmıştır. İthalattaki serbestleşme ve Türk Lirasının yabancı paralar

karşısında reel olarak değer kazanması, fiyatlar ve satış gelirleri üzerinde baskı oluşturmak suretiyle KİT'lerin karlılık ve verimliliklerini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu gelişmeler KİT'lerin bütçe üzerindeki baskısını artırmanın yanında, bütçe dışı kaynaklardan finansman ihtiyacını da artırmak suretiyle finansman giderlerinin büyümesine yol açmıştır (DPT,1995:63).

#### *2- Yüksek Enflasyon:*

Enflasyon kamu açıklarının bir sonucu olduğu için kamu açıklarının enflasyon üzerindeki pek çok araştırmacıya konu olmuştur. Türkiye'de yüksek enflasyonun en önemli nedenlerinden birisi kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayamamasıdır. Yani vergilerde yeteri kadar bir artış sağlanmaksızın devlet harcamalarındaki artıştır. Kamu sektörü ya para stokunu artırarak ya da tahvil satışı yoluyla özel sektöre borçlanarak açıklarını finanse etme yoluna gitmektedir. Enflasyon nedeniyle kamu harcamaları hızla artarken vergi oranları aynı oranda artmaktadır. Bu da kamu açıklarını artırmaktadır (Ağcakaya, t.y. :8).

#### *3- Sosyal Güvenlik Kurumlarının Açıkları:*

Sosyal güvenlik kurumlarından Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur açıklarının bütçeye yansması 1986 yılında başlamıştır. GSMH'ya oranla binde 6 olan bu oran 2000 yılında yüzde 2.6 ya yükselmiştir.(Şahin,2001:27) Kuşkusuz bu, söz konusu kurumların kaynaklarını nemalandırma biçimleri, emekli sayısındaki artışa karşılık istihdam edilen personel sayısındaki daha az orandaki artış, genç yaşta emeklilik gibi gelişmelerden kaynaklanmaktadır (Ağcakaya, t.y. :9).

#### *4- Mahalli İdare Açıkları:*

Hızlı kentleşme sonucu altyapı hizmetlerine olan talebin artması kentlerdeki altyapı tesislerinin yetersizliği, plansız kentleşme ve enflasyon sebebi ile yerel yönetimlerin karşılaştıkları maliyet artışları sonucunda, harcamalarını kendi gelirleri ile karşılayamaz durumda kalmışlardır. Bunun sonucunda da yerel yönetimler sürekli borçlanmaya gitmişlerdir. 1980 sonrasında kapitalist ülkelerde ortaya çıkan bir uygulamanın uzantısı olarak, mahalli idarelerin finansmanında borçlanma, yeni ve önemli bir finansman aracı olarak gündeme gelmektedir. Çünkü uluslararası mali sermaye 1980'lerin ikinci yarısında ve 1990'larda az gelişmiş ülkelerin merkezi ve yerel yönetimlerinin mali sorunlarını çözmeye yönelik genel programını belirlemiş ve bu yönde olumlu girişimlerde bulunmuştur. Böylece mahalli idarelerin, özellikle belediyelerin altyapı yatırımlarının finansmanında ulusal ve uluslararası mali sermayeyle daha yakın bir ilişki kurmaları söz konusudur. Belediyelerin artan harcama ihtiyaçları da, zaten bu tür piyasalara başvurmayı gerektirmektedir. (Falay,1996:7)

### 5- Bütçe Dışı Fonlar:

Bütçe ilkelerine ters düşmekle birlikte yoğun bir biçimde fon uygulamasına gidilince, yasama “bütçe hakkını” şeklen kullanmaya başlamıştır. 1986 yılında toplam 103 fon bulunmaktaydı. (Oyan-Aydın, 1987:96) Fonlar, belirli bir amacı gerçekleştirmek için tahsis edilmiş kaynaklardan elde edilen ve gerektiğinde harcanmak üzere özel bir hesapta hazır tutulan paralardır. Önceden atıl duran ve fonlar vasıtasıyla ekonomiye sokulan bu kaynaklarla bütçeye yük olmadan bir takım kamu harcamalarını gerçekleştirmek hedeflenmiştir (Ağcakaya, t.y. :9).

Ancak uygulamada, bu amacın tam olarak yerine getirilemediği görülmektedir. Bazı bütçe kaynaklarının fonlara yönlendirilmiş olmasının dışında, fonların gelir ve gideri arasındaki fark bütçeden yapılan transferler ile kapatılmaya gidilmiştir. Konsolide bütçenin önemini azaltan fon uygulamasının sakıncaları zaman içinde ortaya çıkınca, 1993 yılı bütçe hazırlık çalışmaları esnasında, Yüksek Planlama Kurulu’nun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu, fonların gelir ve giderlerinin konsolide bütçe içine alınmasına karar vermiştir.(Bütçe ve Mali Genel Müdürlüğü, 1993:5)

### 6-Özelleştirme Faaliyetleri:

1980’li yılların ikinci yarısında özelleştirme alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Özelleştirmeler ile bütçe bakımından bir yandan meydana getirilen finansmanla faiz yükünün aşağı çekilmesi, bir kısım yatırımların buradan finansmanı yoluyla bütçe üzerindeki yükünün azaltılması, diğer yandan zarar eden KİT’lerin bütçe üzerindeki yükünün ortadan kaldırılması beklenmiştir. Ancak bu istenilen boyutta gerçekleşmemiştir. Özelleştirmenin bütçe ile olan bir başka ilişkisi, satılan kuruluşların bir kesim personelinin konsolide bütçeye dahil kuruluşlar ile diğer KİT’lere yerleştirilmesidir. Kuşkusuz bu, personel ihtiyacı olmayan kuruluşlar bakımından ilave bir yük demektir (Ağcakaya, t.y. :10).

### 7- Seçim Ekonomisinin Etkileri:

1980-2000 döneminde sıkça yaşanan seçimlerin de kamu harcamalarını etkilediği gözlemlenmektedir. Anılan dönemde, 1983, 1987, 1991, 1995 ve 1999 yıllarında seçim yapılmıştır. Bu yıllara ait kamu borçlanma gereğine bakıldığında 1995 yılı dışında her yıl, bir önceki yıla göre önemli artışlar kaydedilmiştir (Şahin, 2001:29). 1982 yılında %3.5 ten 1993’te 4.9’a; 1986’da %3.7’den 1987’de %6.1’e 1990’da %7.4’ten 1991’de %10.2’ye, 1998’de %9’dan 1999’da %15.3’e çıkmıştır. (Ağcakaya, t.y. :10).

### 8- Asya Krizi ve Dolarizasyon:

1990’lı yılların sonlarına gelindiğinde yurt içinden kaynaklanan istikrarsızlıklara ek olarak dış kaynaklı bir istikrarsızlığın (Asya krizi) ülke ekonomisindeki dengeleri etkilediği

görülmüştür. Asya ülkelerinde yaşanan finans piyasaları kaynaklı kriz, bu ülkelerin çok yüksek oranda devalüasyona (%30) gitmeleri ile önlenmiştir. Ancak Türkiye, uyguladığı istikrar programının şartlarına uygun davranarak devalüasyona gitmemiştir. Bu nedenle hem TL aşırı değerlenmiş hem de dış açıklar hızla artarak ciddi bir kriz ortamına girilmiştir. Bu dönemde Türkiye ekonomisinde yaşanan dolarizasyon probleminin de etkisiyle kriz derinleşmiştir (Şimşek, 2007:53).

Bir ekonomide dolarizasyonun ortaya çıkmasının yol açtığı üç temel sorundan bahsedilebilir. Birincisi, dolarizasyonun yaşandığı ülkelerin dış ticareti, ABD'nin dış ticaretinden farklı olduğu için dolar ve ülkenin kullandığı para birimi arasındaki değişim oranı, eğer ülke yurt içi fiyatlarını düşürme yoluyla reel bir devalüasyona gitmezse dolarizasyonun yaşandığı ülkenin ödemeler dengesinde kalıcı ve yüksek açıkların ortaya çıkmasına neden olabilir. İkincisi, dolarizasyonun yaşandığı ülkede dolar üzerindeki faiz oranının, ABD'deki dolar üzerindeki faiz oranı ile aynı olması zorunluluğu nedeniyle talepteki konjonktürel daralmalar, otomatik veya azaltılmış faiz oranları yoluyla düzeltilemez. Üçüncüsü, dolarizasyonun söz konusu olduğu ülkenin Merkez Bankası'nın dolar oluşturma yetkisi bulunmadığından yerel ticari bankalara bir akım olduğunda Merkez Bankası, borç veren taraf gibi davranamaz (Feldstein, 2002: 9). Türkiye ekonomisi bu dönemde dolarizasyonun yol açtığı sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

Kamu finansmanının ekonomide istikrarsızlığa neden olmaması için, kamu harcamalarının, devletin olağan yöntemlerle sağladığı gelirlerle finanse edilmesi gerekmektedir. Kamu harcamaları olağan gelirlerini aştığı takdirde, ekonomideki finansman akımında devlet açık veren bir birim olarak ortaya çıkmaktadır. Çağdaş dünyada çok az devletin harcamalarını olağan gelirleri düzeyinde tutabildiği ya da tutmayı yeğlediği göz önüne alındığında, kamu kesiminin açık veren bir birim olması şaşırtıcı olmamaktadır. Oluşan kamu açığının, harcamaların kısılması ya da vergi gelirlerinin arttırılması yoluyla finanse edilmeye çalışılması kısa dönemde mümkün olmamakta ve bu nedenle başka finansman araçlarına ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu finansman araçları arasında yapılacak olan tercihte, ülkenin o an içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi koşullar belirleyici olmaktadır (Ağcakaya, t.y. :11).

2001 yılına kadar konsolide bütçe geliri içinde çok büyük bir paya sahip olan vergi gelirlerinin sağlıklı bir şekilde arttırılamaması, konsolide bütçe harcamalarının, özellikle de cari ve transfer harcamalarının yıllar itibariyle yükselmesi, bütçe açığının büyük boyutlara ulaşmasına sebep olmuştur. Transfer harcamalarında KİT transferleri, faiz ödemeleri gibi kalemlerin artmasının yanında personel rejimi dolayısıyla artan ücretler ve istihdam sonucu



personel harcamaları ile diğer cari harcamalar içinde en büyük paya sahip olan savunma harcamaları da bu artışı beslemektedir. Özellikle iç borç faiz ödemelerinin bütçeye getirdiği yük, harcamaların artışı kontrol etmede karşılaşılan en büyük sorunu oluşturmuştur.

Uzun süredir enflasyon problemini çözemeyen ülkemiz bu dönemde buna ilave olarak borçlanma alanında sürdürülemez bir durumla karşı karşıya kalmıştır. Kamusal göstergelerin en önemlilerinden birisi olan Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG)'nin GSMH'ya oranı yıllar itibariyle incelendiğinde, bu oran 1994 yılında %7,9 iken, 1995 yılında %5,2'ye düşmüş, 1996 yılında hızlı bir artış kaydederek %8,9'a çıkmış, 1997 yılında %7,6, 1998 yılında da % 9,2 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında ise KKBG'nin GSMH'ya oranının büyük bir sıçrama yaparak, %14,3'e ulaşacağı tahmin edilmektedir (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:13).

1999 yılına gelindiğinde yaşanan kriz ile mücadele etmek için IMF destekli "Döviz Kuruna Dayalı Enflasyonla Mücadele Programı" adı altında 2000-2002 yılını kapsayan bir istikrar programı yürürlüğe konmuştur. Bu yolla yüksek kamu açıklarına bağlı yüksek enflasyonun azaltılması hedeflenmiştir.

## **4.2. 2000-2007 Döneminde Uygulanan Bütçe Politikaları**

### **4.2.1. 2000 İstikrar Programı: Hedefler ve Uygulama Sonuçları**

2000 yılına girerken Türkiye, ödemeler dengesinin cari işlemler hesabında bir sorunu olmayan, ancak kronik enflasyon sürecini kıramamış, kamu iç borç sorunu ağırlaşmış ve bankacılık sektörü kırılganlaşmış bir ülkedir. İç borç dinamiğinin ciddi bir bozulma eğilimine girmiş olması ve bunu düzeltmek için sıkı bir maliye politikası izlemenin yeterli olmayacağı kaygısından hareketle, güçlü bir dış mali destek sağlayarak kapsamlı bir istikrar programı uygulanması düşünülmüştür (Celasun, t.y.:12).

Kronik enflasyon, yüksek bütçe açıkları, daralan konjonktür ve ciddi bir bankacılık sektörü krizi ortamında yürürlüğe konan 2000 Yılı İstikrar Programının başlıca hedefleri kamu mali dengesinde, finansal piyasalarda ve döviz kurunda istikrarın sağlanması ile yapısal reformlar yoluyla büyümenin artırılması üzerinde yoğunlaşmaktadır (Şimşek, 2007:54).

Enflasyonu Düşürme Programı olarak adlandırılan bu program (kısaca 2000 programı) döviz kurunu nominal çapa olarak kullanan para ve kur politikasını çok sayıda yapısal düzenleme ve sıkı maliye politikası ile destekleyen bir çerçeve oluşturmaktadır. Enflasyon dinamiği ile döviz kuru bağlantılarının güçlü olduğu bir ortamda döviz kuruna dayalı programların başarısı için kredibilitenin ön koşul olduğu literatürde vurgulanan bir husustur.

Söz konusu kredibilitenin, IMF'nin desteği, sıkı maliye politikası ve yapısal reformlarla sağlanması planlanmıştır (Celasun, t.y.:12).

Bu programda 2000 yıl sonu için TEFE enflasyonu yüzde 20 ve TÜFE enflasyonu yüzde 25 olarak hedeflenmiştir. 1 ABD Doları ve 0.77 Euro'dan oluşan kur sepetinin Türk Lirası (TL) karşısındaki değerindeki değişim tarzı 1.5 yıllık süre için önceden ilan edilmiştir. Daha sonra belirli yöntemlerle bant sistemine geçileceği ve son aşamada serbest dalgalı kur rejiminin yürürlüğe konulacağı açıklanmıştır. 2000 yılı için kur sepetindeki değişim çizelgesi TEFE enflasyonu yılsonu hedefi doğrultusunda düzenlenmiş ve kümülatif artışın yüzde 20 oranında kalacağı taahhüt edilmiştir (Celasun, t.y.:13).

Finansal piyasalarda ve döviz kurunda istikrarın sağlanması için Merkez Bankasının açıkladığı kur ve para politikaları çerçevesinde kurun sabitlenmesi, Merkez Bankasının bilançosuna bazı sınırlamalar konulması (Merkez Bankası'nın sadece döviz karşılığı para süreceğini buna karşılık yurt içine kredi açarak para sürmeyeceğini ilan etmesi böylece Merkez Bankası'na yarı para kurulu rolü verilen bir parasal düzenin oluşturulması) gibi düzenlemelere gidilmiştir (Özatay, 2000: 21).

Uygulama takvimi önceden belirlenmiş yapısal reformlar, kamu mali kesiminde kurumsal ve yönetsel düzenlemeleri, vergi idaresini, tarım sektöründe kamu desteğini azaltacak önlemleri, sosyal güvenlik sistemini, özelleştirmeyi, sermaye piyasasını ve bankacılık sisteminin güçlendirilmesini kapsamaktadır. 2000 yılında özelleştirmeden 7.6 milyar dolarlık (nakit) gelir beklentisi niyet mektubunda açıklanmıştır. İç borç yönetiminin kurumsal altyapısını güçlendirmek için piyasa yapıcılığı (primary dealer) sisteminin getirilmesi programlanmıştır (Celasun, t.y. :15).

Kamu mali dengesinde istikrarın sağlanması hedefine uygun olarak mali disiplinin oluşturulması için 2000 yılı için %3.7 oranında program tanımlı bir faiz dışı bütçe fazlası hedefi belirlenmiştir. Kamu kesiminde maaşların ve fiyatların enflasyon hedefine göre belirlenmesi yöntemi ile kur çapasının desteklenmesi öngörülmüştür (Celasun, t.y. :15). Dolayısıyla programda para ve maliye politikaları birbiriyle uyumlu bir seyir izlemiştir. Programın bütçe politikası ayağına ilişkin olarak ortaya konan faiz dışı fazla hedefinin kamu mali disiplininin temel belirleyicisi olduğu söylenebilir. Bir ekonomide uygulanan istikrar programlarında faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesi özellikle iki açıdan önemlidir (Şimşek, 2007:54).

(i)Hedeflenen fazlaya ulaşılması veya yaklaşılması için uygulanan daraltıcı tedbirler, uluslararası finans piyasalarının ve uluslararası kuruluşların ülkedeki makro ekonomik gelişmelere duyduğu güveni arttırır. Çünkü bu hedefe ulaşmaya ilişkin çabalar, ülke hükümetlerinin uygulanan istikrar programı konusundaki kararlılığının göstergesidir.

(ii)Yüksek borç yüküne sahip ülkelerde faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesinin başlıca nedeni borçlanma üzerindeki baskının azaltılmasıdır. Bu açıdan faiz dışı fazla, devletin gelir ve harcama politikalarını uygulama gücünün de bir göstergesidir.

Nitekim 2000-2002 dönemini kapsayan istikrar programında bütçe politikasının amacı, kamu kesiminde faiz dışı fazla oluşturma yoluyla kamu kesimi iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmıştır.

2000 yılı için hedeflenen faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için GSMH'ya oran olarak yüzde 3,4 düzeyinde kapsamlı bir tedbir paketi hazırlanmıştır. Bunun anlamı, tedbirlerin olmadığı durumda mevcut kamu kesimi dengesi önceki yıllarda olduğu gibi 2000 yılında da faiz dışı fazla yerine açık vereceğidir. Öngörülen tedbir paketi ile esas olarak bir geçiş dönemi perspektifinde gelir yaratma amaçlanmış ve kısa vadeli mali sonuçları nedeniyle bir defalık harcama azaltıcı ve gelir artırıcı tedbirlere ağırlık verilmiştir. Bu anlamda, harcama tasarrufu konusunda kısa vadede yapılacak şeylerin sınırlı olması nedeniyle ek vergiler (ek gelir, ek kurumlar, ek emlak ve ek motorlu taşıtlar vergisi gibi) ile sisteme belli bir süre uygulanmak şartıyla getirilen (faiz vergisi, özel işlem vergisi, özel iletişim vergisi gibi) yeni vergisel düzenlemeler ağırlık kazanmıştır. Ayrıca, gelir vergisinde vergi dilimlerinin ücret dışı kazançlar için tekrar yükseltilmesi, KDV oranlarının artırılması gibi ilave vergisel düzenlemelerde yine bu tedbir paketi kapsamında yapılmıştır. 2000 yılında toplam kamu için GSMH'ya oran olarak yüzde 3,7 düzeyinde öngörülen faiz dışı fazlaya ulaşmak amacıyla yaklaşık 4,3 katrilyon liralık tedbirlerin (GSMH'nın yüzde 3,4) yüzde 80'den fazlası gelir artırıcı tedbirler olarak tasarlanmıştır.

Gelir artırıcı tedbirler incelendiğinde, bu tedbirlerin esas olarak bir defa uygulanmak üzere çıkarılan vergilere dayandığı görülmektedir. Programa güvenin piyasalarda oluşması gibi olumlu faktörlerin yanında depremin de etkisiyle sosyal dayanışmanın yükseldiği bu ortamda vergi salmak başlangıç koşullarında bütçe harcama esnekliğinin düşük olması nedeniyle hükümet için daha kolay olmuştur.

Programın en önemli performans kriteri olan "faiz dışı fazla hedefine" ulaşılması kaygısı vergi yapısını bu şekilde bir değişim içine sokan tedbirlerin geliştirilmesini kaçınılmaz kılmıştır.

9 Aralık 1999 tarihli Niyet Mektubu ile başlayan 2000-2002 program dönemi, genelde kamu gelirleri, özelde de vergi gelirleri alanında önemli düzenlemeler içermektedir. Bu program çerçevesinde öngörülen bütçe politikasının başarısı esas olarak geliştirilen vergi tedbirlerine bağlanmıştır.

Söz konusu niyet mektubunun vergi politikasına ve vergi gelirlerine ilişkin hükümleri şu şekilde özetlenebilir;

- Vergi paketi; ek gelir ve kurumlar vergisi ödemelerini, ek motorlu taşıtlar ve ek emlak vergisi ödemelerini, cep telefonu faturaları üzerine uygulanacak bir Özel İletişim Vergisini, yeni getirilen Özel İşlem Vergisi ve geçmişe yönelik olarak Hazine kağıtları üzerinden alınacak faiz vergisi ile düzenleyici kurulların (İMKB, SPK gibi) yaratacakları gelir fazlalarından yapılan aktarımların artırılmasını içermektedir.
- Standart yüzde 15 olan oranı ile diğer Avrupa ülkelerine nazaran çok düşük kalan KDV oranı GSMH'nin yüzde 0,5'i oranında gelir yaratması amaçlanarak 2 puan oranında artırılabilecektir.
- Tütün ve alkollü içkiler üzerindeki ek KDV oranının artırılmasıyla gelir artışı sağlanacaktır.
- Gayrimenkul sermaye iratları ve serbest meslek kazançları üzerine uygulanan stopajın yüzde 15'ten yüzde 20'ye çıkartılması, faiz ve repo gelirlerine uygulanan stopaj oranının 2 puan artırılması ve ücret ve maaş kazananların vergi dilimleri ve özel istisna miktarlarının artışının hedeflenen enflasyon oranıyla sınırlandırılması yoluyla doğrudan vergi gelirleri GSMH'nin yüzde 0.3'ü oranında artırılabilecektir.
- 1999 Bütçesindeki Vergi Usul Kanunu'nun 279. Maddesi'nin uygulamasının ertelenmesinin sona ermesiyle, kamu kağıtlarını ellerinde bulunduran ticari işletmelerin vergilendirilebilir kârlarının hesaplanma yönteminin revizyonu sayesinde (2000 yılında tekrar bir uzatma öngörülmemesi suretiyle) vergi gelirleri de artacaktır.
- Hükümet, vergi sistemini daha etkin ve adaletli hale getirmek amacıyla vergi sistemini iyileştirmek ve vergi uygulamasını güçlendirmek kararlılığı içindedir. Net ve basit yasa ve diğer mevzuatla desteklenmiş geniş tabanlı, düşük ve tahmin edilebilir marjinal vergi oranları üzerine kurulu bir vergi sistemi hem iç yatırımı teşvik etmek hem de yabancı sermaye çekmek için en iyi araçtır.
- Hükümet, vergi aflarının mükelleflerin vergi ödemeye yanaşmasını

engellediğinin farkındadır ve gelecekte yeni af çıkartmama kararlılığındadır.

- Hükümet, gelecek aylarda bir taraftan kapsamı, prim ödemeyi ve idari etkinliği artırmak amacıyla idari reformlar yaparken diğer taraftan uzun vadeli tasarruf kaynaklarını çeşitlendirme açısından özel emeklilik fonlarına yönelik hukuki çerçeveyi oluşturarak, sosyal güvenlik reformuna derinlik kazandırmayı planlamaktadır.
- ATV, TEFE ile aynı yönde değiştirilecektir.
- Özel işlem vergisinin oranı iki katına çıkartılacaktır. Özel iletişim ve özel işlem vergilerinin süresi, 2001-2002 yıllarını da kapsayacak şekilde uzatılacaktır.
- Telefon hizmetleri ve doğalgazdaki KDV oranları artırılacaktır.
- Peşin kurumlar vergisi oranı yüzde 20'den yüzde 25'e çıkartılacaktır.
- Gelir vergisi mükelleflerine yönelik olarak hayat standardı esaslı tekrar uygulamaya konulacaktır.
- Mevduat, repo ve yatırım ödenekleri üzerindeki stopaj oranları artırılacaktır.
- Gelir vergisi dilimlerinin hedeflenen enflasyona endekslenmesi sürdürülecektir.
- Motorlu taşıtlar üzerindeki vergi oranları ve düzeyleri artırılacaktır.
- Doğalgazdaki KDV oranları artırılacaktır.
- Diğer harçlarla beraber LPG kullanan araçlar üzerindeki vergiler artırılacaktır.
- Akaryakıt tüketim vergisi aylık artış oranı en az hedeflenen TÜFE enflasyonuna eşit olacak şekilde belirlenecektir.
- Eğitime katkı payı kesintisi 2001-2002'ye uzatılacaktır (Daha sonra alınan kararlarla eğitime katkı payı uygulama süresi 2010 yılı sonuna kadar uzatılmıştır).
- Gelir ve kurumlar vergisinin üçer aylık dönemlerle peşin ödenmesi sistemi 2001'e uzatılacaktır.
- Yurtiçi ve ithalat kredileri üzerindeki harçlar artırılacaktır (Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu).

Programın finansal istikrarın sağlanmasına ilişkin para ve kur politikaları dönemsel olarak başarılıdır. Hedeflenen enflasyon programı ile paralel olarak paranın değer kaybı oranı için önceden ilan edilen bir takvim uygulanması ve 2000 yılı sonu itibariyle %20 oranına kadar artacak günlük kur oranının ilan edilmesi (Şimşek:Yeldan, 2001: 573) sonucunda döviz kurları programda öngörülen çapa değerlerine uygun şekilde hareket etmeye başlamıştır. Program çerçevesinde izlenen kur politikasının likidite kontrolü üzerindeki etkisi; Merkez Bankasının daha önce açıkladığı fiyatlarla tüm dövizleri satın alması, böylece piyasaya döviz karşılığı TL sunması şeklinde ortaya çıkmıştır. (Şimşek, 2007:55) Bu sebeple ithalat

ucuzladığından yurt içi fiyatlar düşmüş, enflasyonist baskı azalmıştır. Programın kur politikası başlangıçta istikrar sağlayıcı bir etki oluştururken zamanla döviz çapası uygulamasının doğal bir sonucu olarak enflasyon, döviz kuru artışlarının üzerine çıkmış, sonuçta ihracat azalırken ithalat artmıştır. Bu durum ödemeler bilançosu dengesinin bozulmasına ve dış açıkların artmasına yol açmıştır (Şimşek, 2007:55).

Daraltıcı mali önlemler yoluyla mali disiplinin sağlanmasına yönelik bütçe politikası hedeflerinin sonuçlarının 2000 yılı itibariyle oldukça başarılı olduğu görülmektedir. Bu dönemde bütçe harcamalarının artış oranı %9.9'da kalırken, vergi gelirlerinin artış oranı %18.3'e yükselmiştir. Dolayısıyla harcamalar, programın öngördüğü sınırlar içinde kalırken vergi gelirleri, program hedeflerinin %10.5 oranında üzerinde seyretmiştir. Bununla birlikte bütçe açığının GSMH'ya oranı %10 civarında kalmaya devam etmiştir. Bunun başlıca nedeni 2000 yılı itibariyle GSMH'nın %16.4'üne ulaşan faiz harcamaları artışıdır ki bu oran, 1999'da %13.8 olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Tablo 4 7).

**Tablo 4.7- 2000 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (1.000 YTL)**

Bütçe Kalemleri	Hedef	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı
<b>Gelirler</b>	<b>32.585.500</b>	<b>33.756.400</b>	<b>% 103</b>
- Vergi Gelirleri	24.000.000	26.526.800	% 110
- Dolaysız Vergiler	9.585.000	10.861.900	% 113
- Dolaylı Vergiler	14.415.000	15.664.900	% 108
<b>Harcamalar</b>	<b>46.713.300</b>	<b>46.602.600</b>	<b>%99</b>
- Personel	9.899.800	9.982.100	% 100
- Yatırım Harcamaları	2.351.700	2.472.300	% 105
- Faiz Harcamaları	21.132.300	20.439.900	%97
- KİT Transferleri	594.600	885.900	% 149
- Diğer Transferler	8.894.500	9.211.100	% 103
<b>GSMH'ya Oran (%)</b>			
- Bütçe Dengesi		- 10.3	
- Faiz Harcamaları		16.4	
- Faiz Dışı Bütçe		6.1	
- Net Yurt İçi Borçlanma		7.5	
- Yurt İçi Borç Stoku		29.0	

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor 2000

Tablo 7'de yer alan konsolide bütçe rakamları, 2000 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile uyum içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2000 yılı için bütçede 24 trilyon TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 26 trilyon 503 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen

harcama miktarı ise 46 trilyon 713 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 46 trilyon 705 milyar TL olmuştur.

Görüldüğü gibi 2000 yılı için hedeflenen bütçe rakamları, gerçekleşme oranlarını büyük ölçüde yakalamıştır. Kamu mali dengesindeki bu olumlu gelişmenin başlıca nedeni; uygulanan Ortodoks mali tedbirlerdir. Bu tedbirler çerçevesinde harcamaların daraltılması ve vergilerin nispeten arttırılması bütçe hedeflerine ulaşmayı kolaylaştırmıştır. Ancak faiz oranlarındaki olumlu gelişmelere ve programın maliye politikası ile ilgili bölümünün başarılı performansına rağmen yurt içi borçların faiz yükünün değişmemesi, bütçe açığının azalmasını engellemiştir (Yeldan, 2001: 9).

Kısa vadede programa olan güvenin yerleşmesi için bir performans kriteri olmanın ötesinde siyasi otoritenin ve ekonomi yönetiminin makro ekonomik sorumluluk düzeyinin bir göstergesi de olarak faiz dışı fazla hedefi özel bir önem taşımaktaydı. Bu açıdan 2000 yılının son çeyreğinde ekonomik ve siyasi yaşamda ortaya çıkan olumsuz gelişmelere rağmen kamu maliyesi performansı beklenenin üzerinde çıkmıştır. Harcamaların bütçe içinde öngörülen toplam ödeneğin altında kalması yanında kamu maliyesine asıl katkı uygulamaya vergi tarafındaki olumlu gelişmelerden gelmiştir. Gelir tedbirleri içinde yer alan ilave vergi düzenlemelerinden tahmin edilenin üzerinde bir hasılat elde edilmiştir. Öngörülen tedbir paketi ile yaklaşık 4,3 katrilyon lira düzeyinde kaynak hedeflenmiş ve yıl sonunda bu tutarın üzerine çıkmıştır. Bununla birlikte, izleyen tabloda ayrıntılı görüleceği üzere 2000 programı çerçevesinde hazırlanan kaynak paketinin yükü vergi ödeyenler üzerinde olmuştur. Gerçekleşmelere göre tedbirlerin yüzde 80'i ilave gelir sağlayıcı tedbirler sonucunda elde edilmiştir. Harcama tasarruflarının payı hedeflenenin üstünde gerçekleşmekle birlikte gelirdeki gerçekleşme artışının altında kaldığı için toplam içinde yüzde 20 oranında olmuştur.

Tabloda VUK 279 maddesi uygulaması sonucu elde edilecek ilave vergiler, KDV oran artışları, geçici vergi ödeme süresinin değişmesi, bazı vergilerdeki oran artışlarından gelen ilave vergiler yer almamaktadır. Bunlar dahil edildiğinde 2000 yılında hedeflenen 4,3 katrilyon düzeyindeki vergi tahsilatının üzerine çıkıldığı görülmektedir.

**Tablo 4.8- 2000 Yılında Sisteme Giren Bir Defalık Vergi Tedbirlerinden Elde Edilen Hasılat**

	Trilyon Lira	% Pay	GSMH'ya Oranı
<b>Faiz Vergisi</b>	1.641	60,9	1,31
<b>Ek Gelir Vergisi</b>	96	3,5	0,08
<b>Ek Kurumlar Vergisi</b>	197	7,3	0,16
<b>Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi</b>	68	2,5	0,05
<b>Ek Emlak Vergisi</b>	65	2,4	0,05
<b>Özel İletişim Vergisi</b>	416	15,4	0,33

Özel İşlem Vergisi	213	7,9	0,17
<b>TOPLAM</b>	<b>2.695</b>	<b>100</b>	<b>2,15</b>

Kaynak: (Yılmaz, 2007)

GSMH'nın yüzde 2,6'sı düzeyinde bir ilave vergi tahsilatı elde edilmiştir. Bu ise programın temel performans kriterinin hedefine ulaşılmasına en büyük katkıyı vermesi yanında uzun bir dönem sonunda ilk defa konsolide bütçe açığının hedeflenenin altında gerçekleşmesine neden olmuştur.

**Tablo 4.9- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı (Milyon TL)**

	Hedef	% Pay	GSMH'ya Oran	Gerçekleşme	% Pay	GSMH'ya Oran
<b>Harcama Tasarrufu</b>	<b>775</b>	<b>18,1</b>	<b>0,6</b>	<b>905</b>	<b>20,3</b>	<b>0,7</b>
<b>Cari Harcamalar</b>	150	3,5	0,1	300	6,7	0,2
<b>Yatırım harcamaları</b>	100	2,3	0,1	100	2,2	0,1
<b>Transfer Harcamaları</b>	525	12,2	0,4	505	11,3	0,4
<b>Gelir Artırıcı</b>	<b>3.517</b>	<b>81,9</b>	<b>2,8</b>	<b>3.549</b>	<b>79,7</b>	<b>2,8</b>
<b>Vergi geliri</b>	3,167	73,8	2,5	3,266	73,3	2,6
<b>Vergi D.G.</b>	350	8,2	0,3	282	6,3	0,2
<b>Toplam Etki</b>	<b>4.292</b>	<b>100</b>	<b>3,4</b>	<b>4.454</b>	<b>100</b>	<b>3,5</b>

	Hedef	% Pay	GSMH'ya Oran	Gerçekleşme	% Pay	GSMH'ya Oran
<b>Bir Defalık Tedbirler</b>	<b>2.327</b>	<b>54,2</b>	<b>1,9</b>	<b>2.972</b>	<b>66,7</b>	<b>2,4</b>
<b>Harcama Tasarrufu Sağlayan</b>	650	15,1	0,5	905	20,3	0,7
<b>Gelir Artışı Sağlayan</b>	1.677	39,1	1,3	2.067	46,4	1,6
<b>Birden Fazla Yıla Yansıyan</b>	<b>1.965</b>	<b>45,8</b>	<b>1,6</b>	<b>1.482</b>	<b>33,3</b>	<b>1,2</b>
<b>Harcama Tasarrufu Sağlayan</b>	125	2,9	0,1			
<b>Gelir Artışı Sağlayan</b>	1.840	42,9	1,5	1.482	33,3	1,2
<b>Toplam</b>	<b>4.292</b>	<b>100</b>	<b>3,4</b>	<b>4.454</b>	<b>100</b>	<b>3,5</b>

Kaynak: (Yılmaz, 2007)

2000 yılında uygulanan tedbirlerin yaklaşık yüzde 70'i bir defalık tedbir niteliğinde olmuştur. Başlangıçta birden fazla yıla yansıyan tedbirler toplam tedbirler içinde yüzde 46 düzeyinde öngörülmüş olmasına rağmen bir kısım tedbirin uygulamaya konamaması, bir defalık tedbirlerde performansın beklenenin üstünde yüksek çıkması gibi nedenlerle gerçekleşme oranı hedefe göre düşük kalmıştır (Yılmaz, 2007: 30-47).

Harcamalarda öngörülen birden fazla yıla yansıyan tedbir, emeklilerde vergi iadesinin kaldırılması idi. Bunun dışındaki harcama tedbirleri ağırlıklı Milli Savunma Bakanlığı ödeneklerinin ertesi yıllara ertelenmesi, yatırımlarda kesinti gibi harcama ertelenmesi niteliğindeki bir defalık tedbirler niteliğindedir. Birden fazla yıla yansıyan tedbirler esas



olarak vergiler üzerine getirilmiştir. Özel işlem vergisi, özel iletişim vergisi, KDV oranlarının ve gelir vergisi stopaj oranlarının artırılması bu tedbirlere örnek olarak verilebilir (Yılmaz, 2007: 30-47).

2000 yılında öngörülen tedbirler, programa güvenin ve depremin de getirdiği sosyal dayanışmanın etkisiyle hedefin üstünde gerçekleşmiştir. Bu ise programın temel performans kriterine ulaşılması yanında uzun bir dönem sonunda ilk defa konsolide bütçe harcamalarının toplam ödeneğin altında kalmasına, faiz dışı harcama hedefinin aşılmamasına ve toplam açığın hedeflenenin altında gerçekleşmesine neden olmuştur. 2000 yılında bütçe açığı 14,1 katrilyon yerine 13 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmiştir. Bunun anlamı, Hazinesinin bu miktar kadar piyasalardan daha az borçlanmasıdır.

Programın yapısal reformlara ağırlık verilmesi hedefine ise özelleştirmeye hız kazandırılması ile ulaşılmak istenmiştir. Ancak yapılan özelleştirme uygulamaları, hedeflenenin çok altında kalmış dolayısıyla programda belirtilen 7.1 milyar dolarlık özelleştirme geliri hedefine ulaşamamıştır. 2000 yılı için belirlenen hedefe ulaşamamasında GSM lisans satış gelirinin KDV ödemesi sorunu nedeniyle 2001 yılına sarkması, Türk Telekom'un özelleştirme ihalesine teklif gelmemesi ve programda yer almasına rağmen PETKİM ve THY ihalelerinin açıklanmaması başlıca nedenler olarak gösterilebilir (Şimşek, 2007:56).

Sonuçta beklenen hedefin aksine sadece yaklaşık 3.3 milyar dolar özelleştirme geliri elde edilebilmiştir. Özelleştirme konusundaki performansın düşüklüğü, ödemeler dengesi kalemlerinden biri olan doğrudan yatırım girişlerinde de beklenen artışın sağlanamamasına neden olmuştur. Bu durum programa duyulan güveni azaltmıştır. 2000 Yılı İstikrar Programı'nın uygulanmaya konulması ile ekonomide yaşanan yurt içi ve yurt dışı kökenli talep daralmaları zamanla ortadan kalkmaya başlamıştır (Şimşek, 2007:56).

Ücret ve fiyat belirlemelerinde ileriye yönelik endekslemeye geçiş, enflasyon için iddialı hedef belirleyen 2000 programında önemli bir unsurdu. 2000 yılında kamu ve özel kesimlerin reel işgücü maliyetlerinde gözlenen artışlar, ücretlerin enflasyonun indirimini destekleyici bir tarzda belirlenmediğine işaret ediyor. Cari açığı patlamayı önleyecek tedbirlerin (örneğin, tüketici kredilerinin vergilendirilmesi veya ek tüketim vergisi gibi) alınmaması da uygulamada görülen bir zaftır. Program sorumluluğunun özverili bir biçimde Merkez Bankası, Maliye ve Hazine yönetimlerince üstlenilmesine karşın, siyaseten sahiplenilmemesi ve sosyal uzlaşma ile –geçici ve kısmi de olsa- özel kesimde ileriye yönelik endeksleme düzenine geçilmemesi çok eleştiri almış hususlardır (Celasun, t.y.:22).

Programın uygulama sonuçları; Türkiye ekonomisinde bir canlanma sürecine

girildiğini göstermektedir. Bu dönemde iç talepteki artış ithalat artışı ile karşılanmış, ihracat artışı ise oldukça sınırlı kalmıştır. Buna bağlı olarak dış ticaret açığı hızla artmıştır. Ham petrol fiyatları başta olmak üzere enerji fiyatlarının hızla yükselmesi de dış ticaret açığını arttıran önemli etkenlerden biri olmuştur (cari işlemler açığı/GSMH oranı %4.8'e ulaşmıştır). Cari işlemler açığının 9.8 milyar dolar ile oldukça yüksek miktarlara çıkmasına rağmen bu açığın finansmanı konusunda önemli bir problem yaşanmamıştır. Hazinesinin uluslararası piyasalarda yüksek miktarda tahvil ihracı yoluyla borçlanması, banka dışı sektörlerin dış borç kullanımının artması ve rezervlerin yüksek seviyesini koruması cari açığın finansmanının kolaylıkla sağlanmasına yardımcı olmuştur. Ancak kurların reel olarak değerlendirilmesi ve tüketim talebinin artması cari açık üzerinde ciddi bir risk unsuru olmuştur (Kadıoğlu vd., 2001: 30 ve 18).

Ayrıca cari açığın borçlanma yoluyla finansmanı dış borç miktarının dolayısıyla ödenen borç faizlerinin artması sonucunda ekonomi üzerindeki borç yükü hızla ağırlaşmıştır. Uluslararası piyasalarda petrol fiyatlarının hızla artması, doların EURO karşısında değer kazanması ve siyasi belirsizlik nedeniyle 2000 yılının Kasım ayına kadar fiyatlar artış eğilimine girmiştir. Bu süre içinde istikrar programının ortaya koyduğu sonuçların, yurt içi piyasalarda ve ödemeler bilançosu dengesinde yol açtığı sapmalar Kasım 2000'de bir krizin yaşanmasına neden olmuştur (Şimşek, 2007:56).

#### **4.2.2. Kasım 2000 Krizi**

2000 yılı programı uygulamaya konulduktan sonra makro düzeydeki gelişmeler ilk aşamalarda teorik beklentilerin doğrultusunda gerçekleşmiştir. Daha sonra yaşanan gelişmeler 2000 yılının Kasım ayında ülkenin önemli bir krize girmesine neden olmuştur. 2000 yılının Kasım ayında yaşanan krizi tetikleyen temel unsurlar; başta bankacılık sektöründe yaşanan kriz (finansal kriz) olmak üzere ödemeler bilançosu açıklarının hızla artması, yapısal reformların amacına ulaşamaması ve deprem felaketlerinin ekonomi üzerinde oluşturduğu yük olarak belirtilebilir (Şimşek, 2007:56).

Açık ekonomilerde -kur artışı beklentisini de içeren- iç faiz, dış faiz denkliğinin ima ettiği biçimde iç borçlanma faizleri döviz çapasına intibak ederken yabancı para bazında reel faizlerin hala yüksek kalması ile birlikte sermaye girişleri de çoğaldı. Ancak, enflasyonda iniş beklendiği kadar hızlı olmadı. Reel kur değerlendirme eğilimine girdi. İthalatın hızla artmasıyla dış açık kaygı verici boyutlarda büyümeye başladı. Sıkı maliye politikasına rağmen programın yapısal önlemlerinde beklenen hız sağlanamayınca, programın kredibilitesinde azalma ve iç borçlanma faizlerinde yükselme başladı (Celasun, t.y.:16-20).

Bu gelişmeler, aktiflerinin önemli bir bölümü Hazine kağıtlarından oluşan bankaların likidite talebini arttırdı Kasım 2000 sonunda likidite sıkışıklığı had safhaya ulaştı (TCMB, 2001: 72). Özel bankaların bir bölümünde bilançoların kırılabilirliği daha da belirginleşti. (Özatay ve Sak, 2002) Merkez Bankasının program limitlerini aşarak piyasayı fonlaması sonucunda sağlanan likidite, yabancı yatırımcılar ile birlikte yerleşiklerin döviz alımlarına yöneldi. Resmi rezervlerde ciddi boyutta bir azalma oldu (Celasun, t.y.:16-20).

Aylık ortalamalar itibariyle, gecelik basit faiz Ekim 2000'de yaklaşık yüzde 39'dan, Kasım ayında yüzde 95'e ve Aralık ayında yüzde 183'e (bileşik yüzde 33,808'e) ulaştı. İkinci el bono ve tahvil piyasalarında aylık ortalama bileşik faizler Ekim'de yüzde 38'den, Kasım'da yüzde 45'e ve Aralık'ta yüzde 78'e yükseldi (TCMB, 2001: 84).

Kasım krizi temelde bankacılık krizinin neden olduğu bir kriz özelliği taşımaktadır. Teorik olarak bankacılık krizi "bir ya da daha fazla bankaya güvenin sarsılması, bankaların birdenbire mevduatlarını geri çekmek için hücum etmesi durumu" olarak tanımlanabilir.

Türkiye'de Kasım 2000 döneminde bankacılık sektöründe yaşanan paniğin ekonomide yol açtığı tahribat; teorik bankacılık krizi tanımlamalarının ortaya koyduğu ekonomik etkileri doğrulamaktadır. Nitekim ilgili dönemde bankacılık sektörü; kamu bankalarının görev zararlarının (1999'da %8.2 iken 2000'de %14) ve açık pozisyonlarının (2000'de 18 milyar dolar) çok yüksek olması, Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oranının hızla artması (1999'da %45 iken 2000'de %62) ve ilk altı aylık dönemde (Ocak-Ağustos) faiz oranlarının hızla düşmesi (1999'da %103 iken 2000'de %40) nedeniyle önemli bir krize girmiştir (Şimşek, 2007:57).

Bir ülkede yaşanan finansal krizin başlıca göstergelerinden biri kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine oranıdır. Bu oranın büyüklüğü -asgari %60 sınırında olması- uluslararası finans piyasalarında "kritik eşik" olarak değerlendirilmekte ve ülkenin sürdürülebilir cari açık seviyesi hakkında bilgi vermektedir (Şimşek, 2007:57).

Kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine oranı, Türkiye ekonomisinde konvertibiliteye geçilen 1989 yılından itibaren %100'ün altına inmemiştir. 2000 yılında ise bu oranın istikrar programı uygulamaları çerçevesinde Haziran itibariyle %112'ye, Aralık itibariyle ise %145'e yükseldiği görülmektedir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2001: 89).

Yukarıdaki gelişmeler dikkate alındığında 2000 yılının Haziran-Aralık döneminde Kasım ayı itibariyle krizin yaşanması bir sürpriz değildir. Nitekim yabancı sermaye sahipleri, bu orandaki yükselmeye neden olan daralmayı altı aylık veriler ışığında Eylül ayından itibaren fark etmeye başlamışlar ve ellerinde bulunan Türk tahvillerinin bir kısmını

satmışlardır. Ancak Kasım ayında yedinci ay verilerinin de Türkiye'nin sürdürülemez cari açık verdiği görüşünü desteklemesi (kısa vadeli dış borç stokunun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine oranının %145'e yaklaşması dolayısıyla) ile yabancı yatırımcılardan gelen tepkiler artmıştır (Şimşek, 2007:57).

Bonoda ve para piyasasında yabancı kaynaklı büyük bir satış dalgası başlamış, bono ve repodan vazgeçen yabancı yatırımcılar dövize yöneldikleri için bu piyasalardaki satışa paralel olarak dövize de talep artmıştır. Yabancı yatırımcıların bono ve repodan çıkması ile bono ve TL faizleri hızla yükselmiştir. Ancak Merkez Bankası, döviz kuru çapası uygulaması nedeniyle döviz talebini karşıladığı için döviz kuru yükselmemiş, buna karşılık Merkez Bankası'nın döviz rezervleri hızla erimeye başlamıştır (Somçağ, 2002: 10).

Kasım krizinin derinleşmesini engellemek için faiz oranlarının yüksek tutulması, Merkez Bankası tarafından piyasaya ek likidite sunulması ve IMF'in 7.5 milyar dolarlık ek finansman kolaylığı sağlaması gibi bir dizi önlem alınmıştır. Tüm bu önlemlere karşılık kısa vadeli dış borcun Merkez Bankası uluslararası rezervlerine oranı sadece %112'ye gerilemiş ve Kasım krizi sonrasında sunulan geçici destek; programın sürdürülebilirliğini sağlamaya yetmemiştir.

Sonuç olarak Şubat 2001 itibariyle yeni bir kriz gündeme gelmiştir. Aslında Türkiye ekonomisinde bu krizin ortaya çıkacağını gösteren yapısal koşulların ve göstergelerin önceden açıkça kendini belli ettiği görülmektedir. Nitekim yeterli döviz fazlasına sahip olmayan bir bankacılık sistemi ve faiz-kur çıkmazının yol açtığı yapay sermaye girişleri ile ayakta tutulmaya çalışılan bu düzen, piyasalarda güvensizliği arttırmış ve Şubat krizine zemin hazırlamıştır (Şimşek, 2007:58).

#### **4.2.3. Şubat 2001 Krizi**

2001 yılının Şubat ayında patlak veren krizin temelinde yatan etkenler; döviz piyasasının yapısı -döviz talebi fazlası dolayısıyla kurlardaki hareketlik-, ardı ardına yaşanan finansal krizlerin ve kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin çok yüksek belirlenmesinin reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkiler, dış borç stokunun ve ödemeler bilançosu açığının çok yüksek olması ve yaşanan siyasi belirsizlik ortamı olarak belirtilebilir.

Döviz piyasasında yaşanan hareketliliğin nedenlerinden biri faiz oranları ile ilgilidir. 1980'li yıllardan itibaren yaşanan finansal liberalizasyon süreci ile birlikte faizlerin serbest bırakılması, piyasalar arasında belirli bir uyum sürecini de beraberinde getirmiştir. Faiz oranları ile döviz piyasasının yapısının karşılıklı etkileşiminin belirli bir düzene oturması için bir geçiş sürecinin yaşanması gerekmiştir. Şubat krizinin yaşandığı dönemde Merkez

Bankası'nın döviz satış ihaleleri yoluyla kurun piyasalarda oluşmasını sağlamaya çalışması bu açıdan krizden çıkışı kolaylaştırıcı bir etken olmuştur (Sak, 2001: 13).

Dışa açık bir ekonomide faizler denetim altında tutulurken sabit döviz kuru rejimi uygulanıyorsa sermaye hareketleri bu durumdan olumsuz etkilenir. Türkiye'de Şubat krizine kadar sermaye hareketleri ile birlikte faizler de serbest bırakılmış, ancak döviz çapası uygulanarak sermaye hareketleri-faiz-döviz kuru ilişkisi dengede tutulmaya çalışılmıştır. Ancak Şubat krizinden sonra döviz kurlarının dalgalanmaya bırakılması buna karşılık faizlerin denetim altına alınması (Merkez Bankası gecelik borçlanma faizlerini %80 düzeyinde sınırladığı) ile faiz oranlarının artması engellenmiş, buna karşılık dövize talep artmıştır. Bu gelişmelerin doğal bir sonucu olarak döviz kurları yükselmiştir (Kumcu ve Eğilmez, 2002: 277).

Finansal krizlerin ve kamu maliyesi alanında faiz dışı fazla hedefinin çok yüksek belirlenmesinin reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkilerin de Şubat krizini tetikleyen nedenlerden biri olduğu söylenebilir. Mali alanda uygulanan daraltıcı politikaların bir sonucu olarak reel ekonomide yurt içi ve yabancı tasarrufların azalması, bu durumun banka bilançolarına etkisi dolayısıyla kredi kanalının işlememesi; yatırımların azalmasına ve reel ekonomide durgunluk sürecine girilmesine yol açmıştır (Şimşek, 2007:58).

Finansal alanda bankacılık reformunun hızlı bir şekilde yapılamaması ve bankacılık sektörüne yapılan kamusal müdahaleler, reel ekonomide önemli daraltıcı etkiler doğurmuştur. Özel bankalara ve kamu bankalarına yapılan operasyonlar sonucunda banka bilançolarının küçülmesi, şirketlerin yabancı para cinsinden kredilerini geri çekmeleri, kriz nedeniyle yaşanan hasarın etkisiyle bankaların şirketlere yeni krediler aktarmayı riskli bulmaları ve kamu bankalarının çok hızlı bir şekilde küçülmeleri -banka kredileri ile birlikte ticari kredilerin de küçülmesi- gibi sorunlar yaşanmıştır. Tüm bu finansal sorunlar kredi kanallarını daraltarak reel ekonomide yaşanan durgunluğu körüklemiştir (Sak, 2001: 21-22).

Kamu harcamalarının bankalardan iç borçlanma ile finanse edilmesi, bankaların karşılıksız döviz yükümlülüklerini içeren açık pozisyonlarını arttırmıştır. Bu durum bankaların, uluslararası finans piyasalarındaki kırılganlığını derinleştirmiştir. Kamu harcamaları, kamu gelirleri yerine bankacılık sisteminin dışarıdan getirdiği sıcak para akımları ile karşılanmış ve Merkez Bankası zamanla para piyasaları üzerinde denetim gücünü kaybetmiştir. Böylece maliye politikası bir anlamda para politikalarını ikame eder hale gelmiştir (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2001:14-15).

Bankacılık kesiminde yaşanan reel kredi daralmaları, özel kesimin sabit sermaye harcamalarının azalmasına yol açmıştır. Özel kesimin elindeki kaynakları reel üretim alanında

değerlendirmek yerine finans piyasalarında kullanmayı tercih etmesi sonucunda yüksek reel faiz kazançları, reel yatırımların önüne geçmiş, derinliği olmayan finansal piyasalarda spekülâtif kazançlar artmıştır. Krizin etkisiyle ortaya çıkan işletmelerin öz sermaye kayıpları ve bir finansman kaynağı olarak Merkez Bankasında halka arzların dönem içinde gerçekleşmemesi üretim kayıplarını arttırmıştır. İhracat alanında yaşanan canlanmalar yaşanan üretim azalışlarını gidermeye yetmemiş ve reel ekonomide durgunluk hızla yayılmıştır (Coşkun,2002: 232).

Dış borç stokunun ve ödemeler bilançosu açığının çok yüksek olması da Şubat krizini etkileyen faktörlerden biri olmuştur. Dış borçlanmanın artmasına ve ithalatın ucuzlamasına bağlı olarak dış açıkların artması, ödemeler bilançosu istikrarını olumsuz yönde etkilemiştir. Buna karşılık dış açığı azaltmayı hedefleyen önlemler yurt içi talebin daha fazla daralmasına neden olarak durgunluğu arttırmıştır (Uygur, 2002: 65).

Kasım 2000 ve Şubat 2001 dönemlerinde yaşanan finansal krizin boyutları son derece yüksektir. Bu nedenle Şubat 2001 krizi sonrasında yaşanan istikrarsızlık ortamından çıkılması için Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı adı altında yeni bir istikrar programının yürürlüğe girmesi gerekli olmuştur.

#### **4.2.4. 2001-2002 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**

Enflasyon ve faiz oranlarının hedeflenen oranların çok üzerinde gerçekleştiği, ekonominin ciddi boyutlarda küçüldüğü Şubat krizi sonrasında uygulamaya konan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının temel amacı, Türkiye’de süreklilik gösteren ve kalıcı hale gelen enflasyonu engellemektir. Programın başlıca hedefleri; dış ticaret ve kur politikası, maliye politikası, enflasyonla mücadele politikası -enflasyon hedeflemesi- ve yapısal reform politikaları üzerinde yoğunlaşmıştır. Niyet mektubuna da yansıtıldığı gibi program; enflasyonla mücadele, faiz dışı bütçe fazlasının olabildiğince yüksek tutulması, yapısal reformlar, tutarlı gelir politikaları ve belirlenmiş döviz kuru taahhütleri olmak üzere dört temel unsura dayandırılmaktadır. (Gediz ve Yalçınkaya, t.y.:1-24).

Sabit kur rejimi uygulanmasının piyasalarda yol açtığı daraltıcı etkilerin giderek artarak 2001 Şubat krizine olan etkisi dikkate alınarak, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde bu uygulamaya son verilmiş ve dalgalı kur rejimine geçilmiştir (Şimşek, 2007:59).

Kur politikasındaki değişme; hükümetin enflasyon ile mücadele için öngördüğü enflasyon hedeflemesi oranı ile ilgili belirsizliği de arttırmıştır. Zaten hedeflenen enflasyon oranı ile planlanan enflasyon oranının gerçekçi beklentilere uygun şekilde belirlenmediği

görülmektedir. Çünkü enflasyon hedeflemesi için gerçekleşmesi gereken bazı önkoşullar bulunmaktadır ve bunların hiç biri Türkiye şartlarında sağlanabilme imkanına o gün için sahip değildir.

Bunlardan ilki, gerçekçi bir enflasyon hedefi seçilmesidir. Ancak Türkiye’de enflasyon konusunda o dönem için önemli belirsizlikler bulunmaktaydı.

İkinci olarak, paranın fiyatlar ile aktarım-etkileşim mekanizmasının açıkça bilinmesidir. Halbuki Türkiye’de para talebini o dönemde tahmin etmek çok güç olduğu için bu mekanizmayı bilmek zordu.

Üçüncü olarak, veri durumunda döviz kuru artışının enflasyona yansıma derecesi (döviz kuru artışı/enflasyon oranı artışı) 1 veya 1’e yakın olmamalıdır. Türkiye’de ise 2001 Mart ayı sonu itibariyle kur artışının enflasyona yansıma derecesi %60-65 (% 0.60) civarında tahmin edilmektedir ki bu oran kritik değere (1’e) yakındır (Uygur, 2001: 29-30).

Programın bütçe politikasına ilişkin hedefleri, ortodoks mali politikaların uygulanmasına devam edilme niyetinin bulunduğu göstermektedir. Nitekim 2000 yılında %4.6 olan konsolide bütçe fazlasının milli gelire oranının 2001 yılında %5.1’e yükseltilmesi amaçlanmıştır. Bu nedenle faiz dışı harcamalardaki nominal artış, milli gelirin nominal artışının altında tutulmaya çalışılmıştır.

2001 yılı bütçesinde belirlenmiş olan öncelikli hedefler şunlardır:

- Enflasyonun yıl sonu itibariyle TÜFE’de % 12, TEFE’de % 10 seviyesine çekilmesi;
- Bütçe açığının GSMH’ya oranının % 3,4 seviyesine indirilmesi;
- İç borçlanma ihtiyacının en alt seviyede tutulması suretiyle faiz oranlarının düşürülmesi;
- Kamu kurumlarında verimliliğin artırılması;
- Kamu çalışanlarının enflasyon karşısındaki reel gelirlerinin korunması;
- Yatırıma ayrılan kısıtlı kaynakların kısa sürede ekonomiye kazandırılacak projelere yönlendirilmesi;
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinin artırılması amacıyla etkin bir fon yönetiminin uygulanması;
- Kaynakların tahsisinde hizmet dışı fonlardan kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmayanların tasfiyesi;
- Özelleştirmenin süratli bir biçimde gerçekleştirilmesi;

- Sürdürülebilir ve etkili bir tarımsal destekleme politikası.

Yine bütçe gerekçesinde, genel ve katma bütçeli kuruluşlara açıktan memur atama sayısının sınırlandırılması; kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmaya yönelik olarak konsolide bütçeye dahil kurumlarda ihtiyaç fazlası personelin dengeli dağılımı; taşıt kullanımında israfın önlenmesi; kurumlar arası demirbaş devrinin kolaylaştırılması; deprem bölgesi hariç olmak üzere lojman, memur evi, eğitim ve dinlenme tesisi yapımının yasaklanması; üniversitelere ait taşınmazların sadece yatırım harcamalarında kullanılmak üzere satılması; sağlık harcamalarının kontrol altına alınması, rasyonel ilaç kullanımının sağlanması; devlet ihalelerinde şeffaflığı, rekabeti ve kamuoyu denetimini sağlayacak yeni bir Devlet İhale Yasasının kısa sürede yapılması gibi önlemlerin uygulanması da öngörülmüştür.

2000 yılı sonunda ve 2001 yılı içinde öngörülen vergi tedbirleri sonucunda 2001 yılı için en az GSMH'nin yüzde 2,5'i düzeyinde ilave bir vergi geliri sağlanması hedeflenmiştir. 2001 yılı içinde öngörülen tedbirlerin büyüklüğü GSMH'nin yaklaşık yüzde 4'ü düzeyindeydi. Bu tedbirlerin yaklaşık yüzde 80'i gelir üzerine yüzde 55'i vergi gelirleri üzerine getirilen tedbirlerden oluşmaktaydı. Aslında vergi dışı gelir tedbirlerinin önemli bir kısmının istenilen düzeyde gerçekleşmeme riski dikkate alındığında yine asıl performansın vergi hasılatında yaratılan ilave gelirlere dayandığını söyleyebiliriz. (Yılmaz, 2007)

Krizden sonraki süreç, krizin şokunu bir an önce atlatmak -deyim yerindeyse yaşanan ekonomik depremin en az hasarla atlatılmasını sağlamak- için ilave bazı önlemlerin alındığı bir dönem olmuştur. Bu anlamda orta vadeli perspektifte vergi de dahil olmak üzere yapısal düzenlemelerden daha fazla bahsedilen ve yasal çerçeveyi oluşturma anlamında düzenlemelerin daha fazla ön plana çıkarıldığı bir dönemdir. Ekonomide yaşanan daralmaya rağmen gelir amacı ön planda olan niyet mektubundaki vergisel düzenlemeler şu şekildedir:

- KDV oranları, indirimli %1'lik ve %8'lik oranlar hariç, 1 puan artırılabacaktır.
- Nisan'daki % 20'lik artıştan sonra Mayıs ayı başında ATV %15 daha artırılabacaktır. Haziran 2001'den itibaren ATV her ay en az TEFE enflasyonu kadar artırılabacaktır.
- Vergi tahsilatının arttırılması ve tüm vergi düzenlemelerinin uygulanması ile 2000 yılı sonunda GSMH'nin yüzde 2'si oranında bulunan (faiz ve cezalar dahil) özel sektör birikmiş vergi borcu stokunun 2001 yılı sonunda azaltılması planlanmaktadır.
- Kamu İktisadi Teşebbüsleri'nin birikmiş vergi ve sosyal katkı borçları 2002 yılı sonu itibarı ile sona erdirilecektir. Birikmiş vergi ve sosyal güvenlik borçlarının



geç ödenmeleri halinde uygulanacak faiz oranlarını piyasadaki faiz oranlarının üzerinde tutacak şekilde ayarlanacaktır.

31.07.2001 tarihli Niyet Mektubunda (9.Gözden Geçirme):

- Telefon hizmetlerine uygulanması önerilen KDV artışının iptalinin gelirlere olan etkisinin, (...) ve vadeli mevduat hesaplarından alınacak özel işlem vergisi ile telafi edilmesi beklenmektedir.
- 26 Temmuz 2001 tarihinde kamu borcunun çevrilmesi riskinin daha da azaltılmasına yönelik bir tedbirler paketi açıklanmıştır. Banka pasiflerinde uzun vadeye yönelimi teşvik etmek amacıyla mevduattan alınan stopaj vergisini, uzun vadeli mevduata daha düşük, kısa vadeli mevduata daha yüksek oranlar uygulanmak kaydıyla, elde edilen vergi gelirini fazla etkilemeksizin, farklılaştırma uygulamasına gidilecektir. Hazine kağıtlarının küçük yatırımcılar tarafından daha fazla miktarda doğrudan tutulmasını teşvik etmek amacıyla, Devlet İç Borçlanma Senetleri'ni satın alanlara uygulanmakta olan gelir vergisi muafiyetinin 4,9 milyar TL'den 2002 yılı sonuna kadar (sistemin bu tarihte daha kapsamlı bir reforma tabi tutulması planlanmaktadır) 50 milyar TL'ye yükseltilmesi önerilmektedir.
- Vergi kimlik numaralarının finansal işlemlerde kullanılması konusunda önemli ilerlemeler kaydedilmeye devam edilmekte olup, uygulamanın 1 Eylül 2001 tarihinde başlaması beklenmektedir ve vergi idareleri için sıkı performans standartları hazırlanarak, vergi alacaklarının tahsilatını sağlamaya yönelik çabalar yoğunlaştırılacaktır.

20.11.2001 tarihli Niyet Mektubunda (10.Gözden Geçirme):

- Aralık 2001'de Özel İşlem Vergisi yüzde 50 oranında artırılacaktır.
- Motorlu Taşıtlar Vergisi yüzde 75 oranında (yeniden değerlendirme oranının yüzde 50 fazlası) oranında artırılacaktır.
- Doğalgaza metreküp başına 12,500 TL'lik maktu ATV uygulanacaktır.
- Büyük şehir belediyelerinde emlak vergisi gelirlerinin artırılması için tedbirler alınacaktır (yerel yönetimlerin vergilerden aldığı pay yüzde 4.1'e düşürülerek ortaya çıkan ek kaynak bütçeye aktarılacaktır).

Programda öngörülen yapısal reformlar için gerekli yasal düzenlemelerin büyük bir kısmının (şeker yasası, tütün yasası, borçlanma yasası, telekom yasası, fonların tasfiyesi) yapılması, krizden çıkış çabalarına güven sağlama açısından yardımcı olmuştur. (Celasun, t.y.:17)

Merkez Bankasına araç bağımsızlığı sağlayan ve fiyat istikrarını öncelikli hedef olarak belirleyen yeni yasal düzenleme, makroekonomik politikaların tasarım yöntemini değiştirecek yeni bir gelişmedir. Banka sisteminin mali yapısının güçlendirilmesi üç kanaldan yürütülmüştür. Görev zararı stoklarını bilançolarından tasfiye etmek için, kamu bankalarına özel tertip DİBS verilmiş, mali yükümlülüklerinin kapatılması ve öz kaynakları ile döviz pozisyonlarının güçlendirilmesi için TMSF bünyesindeki bankalara özel tertip DİBS ve döviz cinsi senetler ihraç edilmiştir. Özel sermayeli ticari bankalara yabancı para pozisyon açıklarının kapatılmasına katkıda bulunmak ve Hazinesinin iç borçlanma vadesini uzatabilecek koşulları sağlamak için bu kesimle iç borç takası yapılmıştır. (TCMB, 2002:45-50)

Banka sisteminin mali bünyesinin güçlendirilmesinin yanı sıra, sistemin kurumsal yapısını ve denetimini etkinleştirecek yasal ve operasyonel düzenlemeler uygulamaya konulmuştur. Yeni yasal çerçevede kamu bankalarına görev verilmesi merkezi hükümet bütçesine ödenek konulması şartına bağlanmıştır. Türkiye'nin ekonomi politiği için önem taşıyan bu değişim, bütçenin siyasal işlevinin ve saydamlığının artmasına katkıda bulunan bir olgudur. Ancak, 2001 yılında kamu bankalarını yeniden yapılandırırken kredilendirme kapasitelerinin daraltılmış olması, krizden çıkışı zorlaştırmıştır. (Celasun, t.y.:18)

Şubat 2001 krizinin ardından bankacılık sisteminin çöküşünü önlemek için yapılan düzenlemeler devletin mali yükümlülüklerini çok yüksek düzeylere sürüklemiştir. Ödemeler dengesinin sermaye hesabında büyük net çıkışlar gerçekleşmiştir. Reel ekonomi arz ve talep yönlü olumsuzlukların etkisiyle önemli oranda daralmıştır. Krizden çıkışın hızlı ve kolay olamayacağı görüşü yaygınlık kazanmış, Mayıs 2001'de açıklanan "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" yeni IMF stand-by düzenlemesiyle ve Dünya Bankası kredileriyle desteklenmiş ve üretimdeki serbest düşüşü önleyememesine rağmen krizin denetim altına alınmasında etkili olmuştur. (Hazine, 2001)

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrasında yaşanan gelişmeler sonucunda faiz dışı fazla hedefi, verilen ek niyet mektupları ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı çerçevesinde yeniden ele alınmıştır. Bu çerçevede, ilk niyet mektubunda GSMH'nin yüzde 3,7'si olarak hedeflenen 2001 yılı IMF tanımlı faiz dışı fazla hedefi 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubunda önemli sayılacak bir revizyonla yüzde 5'e çıkarılmıştır. Kriz koşullarının devam etmesi ve 2001 yılı Şubat ayında programdan çıkışa sebep olan olumsuz gelişmeler sonucunda kamu sektörü toplam faiz dışı fazlası, hükümetin programı uygulamadaki kararlılığını göstermek amacıyla Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında son niyet mektubuna göre 0,5 puan daha yükseltilerek 2001 yılı için GSMH'nin yüzde 5,5'i olarak yeniden belirlenmiştir.

**Tablo 4.10- Faiz Dışı Fazlanın Değişimi (2000-2001)**

	2000 G	2001 OP	2001 RP	2001 GEG	2001 YSB	2001 G
Faiz Dışı Fazla	2,8	3,7	5,0	5,5	5,7	5,5
Konsolide Bütçe	4,3	5,3	5,7	5,1	5,0	4,8
Diğer kamu	-1,6	-1,6	-0,6	0,4	0,8	0,7

G: Gerçekleşme (Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu), OP: Orijinal Program, Rp: Revize Program (Aralık 2000 tarihli Niyet mektubu), GEG: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, YSB: Yeni Stand-By (Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu)

2001 yılı bir kriz yılı olması nedeniyle yapılan makro tahminler ve mali hesaplar önemli düzeyde değişmiş ve yıl içerisinde yeni önlemler uygulamaya konmuştur. Yaşanan krizle birlikte önemli düzeyde değişen makro ekonomik çerçeve mali tedbirlerin değişmesine yol açmıştır. Başlangıç bütçesinin anlamını yitirmesi nedeniyle yılın daha ikinci yarısının başında ek bütçe ihtiyacı ortaya çıkmış ve ek bütçe kanunu çıkarılmıştır.

2001 yılında uygulamaya konulan tedbirler yine de bütçenin başlangıç hedeflerine göre önemli düzeyde sapma göstermesine engel olamamıştır. Makro parametrelerdeki revizyonla birlikte bütçe büyüklükleri anlamsız hale gelmiştir. Yıl sonu yüzde 12 olarak hedeflenen TÜFE yüzde 68,5, yüzde 10 olarak hedeflenen TEFE ise yüzde 88,6 oranında gerçekleşmiştir. Aynı şekilde ortalama ABD doları kuru da 722 bin lira yerine 1 milyon 220 bin lira olarak gerçekleşmiştir. Benzer şekilde GSMH deflatörü de yüzde 18 yerine yüzde 55,3 oranında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4.11- Temel Ekonomik Göstergelerdeki Değişim**

	2001	
	Hedef	Gerçekleşme
GSMH Büyümesi (%)	4,5	-9,5
GSMH (Cari Fiy. Trilyon TL)	153.405	179.484
GSMH (Cari Fiy. Milyon \$)	214.900	144.000
GSMH Deflatörü (%)	18,0	55,3
<b>TEFE</b>		
-Yıllık Değişim	10,0	88,6
- Yıllık Ortalama	15,2	
<b>TÜFE</b>		
-Yıllık Değişim	12,0	68,5
- Yıllık Ortalama	19,5	54,4
Dolar Kuru (Yıllık Ortalama)	714.000	1.220.437
İhracat (Milyar \$)	31,0	31,3
İthalat (Milyar \$)	54,5	40,4

Kaynak: Maliye Bakanlığı, 2003 Yılı Ekonomik Raporu

Tablo 4.12’de yer alan konsolide bütçe rakamları, 2001 yılı için hedeflenen ve

gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile uyum içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2001 yılı için bütçede 37 trilyon 710 milyar TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 39 trilyon 568 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 78 trilyon 999 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 80 trilyon 579 milyar TL olmuştur. 2001 yılında da hedeflenen ve gerçekleşen bütçe rakamları arasında ciddi farklılıklar olmadığı görülmektedir.

**Tablo 4.12- 2001 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Bin YTL)**

Bütçe Kalemleri	Hedef	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı
<b>Gelirler</b>	<b>49.300.000</b>	<b>52.812.000</b>	<b>%107</b>
- Vergi Gelirleri	37.710.000	39.568.000	%105
- Dolaysız Vergiler	12.741.000	15.647.000	%123
- Dolaylı Vergiler	18.083.000	18.135.000	%100
<b>Harcamalar</b>	<b>78.999.000</b>	<b>80.579.000</b>	<b>%101</b>
- Personel	14.630.000	15.211.000	%104
- Yatırım Harcamaları	3.749.000	4.149.000	%110
- Faiz Harcamaları	41.268.000	41.062.000	%99
- KİT Transferleri	1.100.000	1.107.000	%109
- Diğer Transferler	7.162.000	8.030.000	%112
<b>GSMH'ya Oran (%)</b>			
- Bütçe Dengesi		- 15.4	
- Faiz Harcamaları		22.2	
- Faiz Dışı Bütçe		6.7	
- Net Yurt İçi Borçlanma		12.7	
- Yurt İçi Borç Stoku		59.5	

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2001

2001 yılında ortodoks mali tedbirlerin uygulanması nedeniyle revize bütçe rakamlarında önemli sapmalar yaşanmamıştır. Sadece kamu harcamaları kaleminde hedeften küçük bir sapma olduğu göze çarpmaktadır.

80 milyar 579 bin YTL'ye ulaşan bütçe harcamaları GSMH'nın yüzde 45,7'sine ulaşmıştır.

Yaşanan büyük bir kriz ve bu kriz koşulları içinde geçirilen 2001 yılında da vergi ve vergi benzeri tedbirlerin ekonominin içinde bulunduğu olumsuz duruma rağmen mali amaçların önceliğinden dolayı yine yoğun bir şekilde yaşama geçtiğini görüyoruz. 2001 yılı; efektif vergi yüklerinin artması, bir defalık vergilerin sürelerinin uzatılması, işsizliğin önemli düzeyde artmasına rağmen istihdam üzerindeki vergi yüklerinin yükseldiği bir yıldır. (Yılmaz, 2007: 48-56).

2001 yılı içinde öngörülen tedbirlerin büyüklüğü GSMH'nın yüzde 3,8'i

düzeyindeydi. Bu tedbirlerin yaklaşık yüzde 80'i gelir üzerine yüzde 55'i ise vergi gelirleri üzerine getirilen tedbirlerden oluşmaktaydı. Aslında vergi dışı gelir tedbirlerinin önemli bir kısmının istenilen düzeyde gerçekleşmediği dikkate alındığında yine asıl performans vergi hasılatında yaratılan ilave gelirlere dayanmaktaydı.

**Tablo 4.13- 2001 Yılında Öngörülen ve Sisteme Yeni Giren Bir Defalık Vergi Tedbirlerinden Elde Edilen Hasılat**

	Trilyon Lira	% Pay	GSMH'ya Oranı
<b>VERGİ TEDBİRLERİ TOPLAMI</b>	3.090	100	
Telefon, Doğalgaz Hizmetlerindeki KDV Artışı	750	24,3	
Peşin Kurumlar Vergisi Oranındaki Artış	740	23,9	
Menkul Sermaye İratlarındaki Stopaj Artırımı	500	16,2	
Özel İşlem ve Özel İletişim Vergi Uzatılması	900	29,1	
MTV Artırımı	200	6,5	

Kaynak: (Yılmaz, 2007)

2001 yılı içinde yaşananlar çerçevesinde öngörülen vergi tedbirleri sonucunda 2001 yılı için en az GSMH'nın yüzde 2,1'i düzeyinde bir ilave vergi geliri sağlanması hedeflenmiş ve yıl sonunda bu hedefe çok az bir farkla ulaşılmıştır. Uygulanan vergi tedbirlerinin bazıları şu şekilde sıralanabilir;

- Mayıs ayında, KDV oranları planlandığı gibi artırılmıştır.
- ATV daha evvel planlananın da üstüne çıkılarak Mayıs ayında yüzde 20'den fazla, Haziran ayında da yüzde 16 oranında artırılmıştır.
- Telefon hizmetlerindeki ve doğalgazdaki KDV oranları artırılmıştır.
- Peşin kurumlar vergi oranı yüzde 20'den yüzde 25'e çıkartılmıştır.
- Mevduat, repo ve yatırım ödenekleri üzerindeki stopaj oranları tekrar artırılmıştır.
- Gelir vergisi dilimlerinin hedeflenen enflasyona endekslenmesi sürdürülmüş, motorlu taşıtlar üzerindeki vergi oranları ve düzeyleri artırılmıştır.
- Özel iletişim ve özel işlem vergilerinin süresi uzatılmış ve Özel işlem vergisi oranı iki katına çıkartılmıştır.

Vergilerde yaklaşık 3 katrilyon lira tutarında ilave hasılat artışı yapıldığı tahmin edilmektedir. Buna başlangıç koşullarında öngörülen tedbirlerin (kriz öncesi) etkisi dahil değildir. Ayrıca, gelir vergisi dilimlerinin hedeflenen enflasyon oranı düzeyinde artırılması gibi tam mali etkisi ölçülmeyen tedbirler de eklendiğinde bu rakam toplam 5 katrilyon liraya

yaklaşmaktadır. Bunun anlamı, 2001 yılında GSMH'nin yaklaşık yüzde 3'üne yaklaşan düzeyinde bir ilave vergi tedbiri uygulanmıştır. (Yılmaz, 2007)

GSMH'ya oran olarak yüzde 3,4 oranında programlanan bütçe açığı yıl sonunda yüzde 17,5 oranında gerçekleşmiştir. Program ve gerçekleşme rakamları arasındaki sapma oranı çok yüksektir. Programın saptması sonucunda faizlerin yükselmesi ile birlikte Hazine yaklaşık olarak ilave 18 katrilyon lira borçlanmak durumunda kalmıştır.

**Tablo 4.14- 2001 Yılı Bütçe Revizyonları (Trilyon TL)**

	Program	Bütçe	% 15 Kesinti + Ek Bütçe	Yıl Sonu
<b>HARCAMALAR</b>	48.360	48.519	79.856	79.856
- Cari	<b>16.770</b>	<b>16.769</b>	<b>19.930</b>	<b>20.227</b>
- Personel	12.000	12.000	14.630	15.204
- Diğer Cari	4.770	4.769	5.300	5.023
- Yatırım	<b>3.500</b>	<b>3.522</b>	<b>3.750</b>	<b>3.902</b>
- Transfer	<b>28.090</b>	<b>28.228</b>	<b>55.319</b>	<b>55.728</b>
<b>GELİRLER</b>	43.127	43.127	49.060	51.090
- Genel Bütçe	<b>42.827</b>	<b>42.827</b>	<b>48.760</b>	<b>50.721</b>
- Vergi Gelirleri	31.777	31.777	37.710	39.768
- Vergi Dışı Gelirler	8.022	8.022	7.778	7.398
- Özel Gelir ve Fonlar	3.027	3.027	4.272	3.555
- Katma Bütçe	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>300</b>	<b>369</b>
<b>GELİR-GİDER FARKI</b>	-5.233	-5.392	-29.938	-28.766
<b>Emanet ve Avanslardaki Net Değişim</b>				-3.500
<b>NAKİT AÇIĞI</b>	-5.233	-5.392		-32.316
<b>BORÇ İDARESİ</b>				
Dış Borçlanma (Net)	392	392		-4.448
İç Borçlanma (Net)	4.841	4.841		23.202
<b>DİĞER</b>		159		13.563

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor 2003

2001 yılı sonunda, milli gelire oranla merkezi hükümetin toplam brüt **borç** stoku yüzde 99.6'ya (yüzde 68.1 iç borç ve yüzde 31.5 iç borç) ulaşmıştır. İç borç stokunun yaklaşık yüzde 52'si nakit-dışı ve yüzde 48'i nakit borçtan oluşmaktadır. Diğer taraftan, Merkez Bankası dahil kamu sektörünün netleştirilmiş mali varlıklarını da hesaba katan "net kamu borç stokunun" milli gelire oranı da yüzde 93.3'e yükselmiştir. Avrupa Birliği ülkelerinde brüt ve net kamu borç stokları arasındaki fark ortalama olarak milli gelirin yüzde 20'si dolaylarındadır. Nakit-dışı borcun piyasa-dışı özellikleri de dikkate alınır, 2001 sonunda Türkiye'de devletin mali pozisyonunda çok ciddi bir bozulma görülmüştür. (Celasun,

t.y:20-21)

Bu dönemde nakit iç borç stokunun kısa vadelere sıkışması, bu borcun itfası ve yenilenmesi veya kısaca çevrilmesi (roll over) ve faiz yükünün fazla olması ekonomi gündeminin en kritik bölümünü oluşturmuştur. (Celasun, t.y:28)

2001 yılı bütçesini ekonomik büyümeye olan katkısı açısından da değerlendirdiğimizde bütçenin iktisadi büyümeye katkı sağlayıcı olduğunu söylemek zordur. (Gediz ve Yalçınkaya, t.y. :20)

11 Eylül olaylarından sonraki dönemin gelişmeleri, 2002 yılı başından itibaren güçlendirilmiş bir mali desteği de içeren yeni bir ekonomik programın yaşama geçirilmesiyle sonuçlanmıştır. Bu yeni dönemde de verilen niyet mektuplarında vergi alanına ilişkin pek çok düzenleme ve taahhüt bulunmaktadır.

2002 yılına Türkiye 19 uncu stand by düzenlemesi ile girmiştir. Yeni stand by kapsamında faiz dışı fazla hedefi Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) çerçevesinde yüzde 6,5'e çıkarılmıştır. Faiz dışı fazla hedefi yukarı çekilirken yapısal nitelikli reformlardaki gecikme ve harcama tedbirlerine yönelik somut çalışmaların istenen düzeyde sürdürülememesi öngörülen tedbirlerin tasarımını olumsuz etkilemiştir. Yılın ikinci yarısından itibaren netleşmeye başlayan seçim kararı başlangıçta tedbirlerin tasarımındaki problemle birleşince 2002 yılını olumsuz etkilemiştir. (Yılmaz, 2007)

18 Ocak 2002 tarihli niyet mektubuyla başlayan 19. Stand-by düzenlemesinin bir önceki stand-by'dan vergi alanındaki temel farkı, yeni dönemde "vergi sisteminde reform" niyetinin daha fazla yer almasıdır. Özellikle Şubat 2001'deki krizden sonra verilen "ek niyet mektuplarıyla" başlayan bu eğilim söz konusu mektuptan itibaren daha güçlü biçimde yer bulmuştur. Vergiye ilişkin düzenlemelerde oran ve artırımı veya yeni vergi türlerinin ihdasının yanı sıra vergi reformundan veya yeniden yapılandırmadan daha fazla bahsedilir olmuştur.

Bu çerçevede ve 2001 yılından devir alınan kriz sonrası koşullarda hazırlanan mali tedbirler yüzde 6,5 düzeyindeki faiz dışı fazlayı çıkış noktası olarak almıştır. IMF ile üzerinde uzlaşılan ve belli bir tasarruf çerçevesinde hazırlanan kamu kesimi genel dengesi ile hedeflenen fazla arasındaki fark kadar bir ekonomik tedbir paketi hazırlanmıştır. 19 uncu stand-by ile kamu maliyesine yönelik olarak hazırlanan tedbir paketleri - biraz da son iki yılın tecrübesinde- daha sistematik olarak ele alınmaya başlamıştır.

2002 yılında hedeflenen faiz dışı fazlaya ulaşmak amacıyla GSMH'nin yaklaşık yüzde 1,5'i oranında bir tedbir paketi öngörülmüştür. Bununla birlikte alternatif olarak

hazırlanan ve karşılaşılabilecek durumlara göre uygulamasına geçilmesi düşünülen diğer bir tedbir paketinin büyüklüğü ise yaklaşık 5,5 katrilyon liradır. Alternatif olarak hazırlanan bu paketin içinde yer alan kalemlerden önemli bir kısmı kamuoyuna Kasım ayında (2001) Başbakanlık tarafından yapılan açıklama da yer almıştır.

18 Ocak 2002 tarihli niyet mektuplarına vergi tedbirleri başlığı altında baktığımızda:

- 2002 yılı Şubat ayı başında ATV (doğalgaz dışındaki kalemler için) reel olarak yüzde 1 artırılabilecektir.
- Bakanlar Kurulu konsolide bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir belediyelerine ayrılan payın yüzde 4.1 seviyesine düşürülmesine ilişkin bir karar alacaktır.
- Vergi sistemini reforma tabi tutmak amacıyla Bakanlar Kurulu'nca 2002 Ocak ayında onaylanacak olan üç yıllık iddialı bir plan hazırlanacaktır. Söz konusu plan, vergi reformunun 2002 yılında hayata geçirilmesine yönelik iki aşamadan oluşacaktır. İlk aşama, gelirleri etkilemeksizin 2002 Nisan sonunda yasallaşacak olan dolaylı vergi sisteminin basitleştirilmesi ve nominal faiz geliri üzerinden alınan vergilerin bozucu etkilerinin azaltılması üzerinde yoğunlaşacaktır. Vergi reformunun ikinci aşaması ise dolaysız vergi sisteminin reformundan oluşacaktır: i) vergilerin uyumlulaştırılması; ii) vergi sistemindeki dışsal enflasyon ayarlamalarının rasyonelleştirilmesi, iii) yatırım teşvik sisteminin rasyonel hale getirilmesi, iv) gelir vergisi karşılığında vergi kredisi uygulamasında reforma gidilmesi.

03.04.2002 tarihli Niyet Mektubu (1.Gözden Geçirme)

- Finansal işlemler üzerinden alınan vergilerin rasyonelleştirilmesine başlanılacaktır. Özellikle, mevduat üzerinden alınan stopaj vergisi oranları arasındaki farklar azaltılacaktır. Finansal işlemlerin vergilendirilmesinin rasyonelleştirilmesine ilişkin daha ileri adımlar, sonbaharda, vergi reform programının ikinci aşamasında ele alınacaktır.
- Dolaylı vergilemeyi basitleştirmeye odaklanan vergi reformunun ilk aşaması yakın bir zamanda tamamen yürürlüğe girecektir.
- Vergi idaresinin reforma tabi tutulması amacıyla, 2002 yılı boyunca alınacak temel önlemler belirlenmiştir. Temmuz sonuna kadar, Maliye Bakanlığı bünyesinde bir denetim koordinasyon birimi oluşturulacak ve bu birimin Kasım ayı sonuna kadar, bir sonraki yıl için koordine edilmiş bir denetim planı hazırlaması sağlanacaktır.
- Eylül ayı sonuna kadar, Maliye Bakanlığı kamu sektörünün mevcut ödenmemiş



vergi borçlarının tahsilatını güçlendirmek amacıyla bir strateji kabul edecektir.

19.06.2002 tarihli Niyet Mektubu (2.Gözden Geçirme):

- Bakanlar Kurulu, dolaysız vergilemenin verimliliğini daha da artırmak amacıyla, Ağustos ayı sonuna kadar, ilgili kuruluşlara uygun ödenekleri tahsis edecek ve maktu vergi gelirlerinin tahsisini 2003 Yılı Bütçesi'yle başlamak üzere sıfıra indirecek bir kararname yayımlayacaktır.

30.07.2002 tarihli Niyet Mektubu (3.Gözden Geçirme):

- Vergi sisteminin geniş kapsamlı olarak yeniden düzenlenmesinin hızlandırılmasına devam edilecektir. Dolaylı vergilemenin önemli ölçüde basitleştirilmesinin ardından, halihazırda dolaysız vergiler ve vergi idaresine ilişkin reformlar üzerinde odaklanılmıştır.

2002 yılında önceki yıllardan farklı olarak işsizlik sigortası fonunun katkısının artması ve tam olarak açıklanamayan bir şekilde KİT'lerin mali yapısındaki düzelme bütçe üzerindeki faiz dışı fazla baskısının görece olarak azalmasına yol açmıştır. Bununla birlikte, Tablo 4.15'ten de açık bir şekilde görüleceği üzere yüzde 5,5'lere ulaşan bir fazla yine bütçeden beklenmekteydi.

**Tablo 4.15- Faiz Dışı Fazlanın Değişimi (2002)**

	2002 OP	2002 GEG	2002 YSB	2002 G
Faiz Dışı Fazla	3,7	6,5	6,5	4,1
Konsolide Bütçe	4,6	5,6	5,4	2,4
Diğer kamu	-1,3	0,9	1,1	1,7

G: Gerçekleşme (Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu), OP: Orijinal Program, RP: Revize Program (Aralık 2000 tarihli Niyet Mektubu), GEG: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, YSB: Yeni Stand-By (Ocak 2002 tarihli Niyet Mektubu)

2001 yılında ortodoks mali tedbirlerin uygulanması nedeniyle 2002 yılı kamu maliyesinde performansın en kötü yaşandığı yıllardan birisi olmuştur. Seçim sürecine girilmesinin şüphesiz bunda etkisi olmakla birlikte, sorun bunun ötesinde programın tasarımından uygulamasına kadar olan süreçte tekrar eden problemlerden kaynaklanmıştır.

2002 yılında toplam kamu kesimi faiz dışı fazlası GSMH'ya oran olarak yüzde 6,5 oranında hedeflenmesine rağmen gerçekleşme yüzde 4,1 oranında olmuştur. Başlangıç hedefine göre sapma yüzde 40 gibi önemli bir düzeyde gerçekleşmiştir. 2002 yılının bu anlamda çok iyi değerlendirilmesi gerekmektedir.

Faiz dışı fazla hedefi hedeflenen düzeyde tutturulmasa bile yine de son dönem

gerçekleşmeleri açısından değerlendirildiğinde 2001 yılında yüzde 5'in aşılması nedeniyle yine de belli bir eşik düzeyine çıktığı söylenebilir. Ama sorun öncelikle bu düzeyin sürdürülebilir olması sorunudur (Yılmaz, 2007:248).

Çünkü son 10 yıllık döneme bakıldığında, yüksek düzeyde faiz dışı fazla verilen dönemleri, açığın arttığı dönemlerin izlediği ve/veya yüksek düzeyde bütçe açığı verilen dönemleri yüksek düzeyde faiz dışı fazla veren dönemlerin izlediği tespit edilmiştir (Yılmaz, 2007:248).

2002 yılında vergi düzenlemeleri kapsamında şunlar gerçekleştirilmiştir:

31.7.2002 tarihli Niyet Mektubu (3.Gözden Geçirme):

- Büyük şehirlerde emlak vergisi oranları iki katına çıkarılmıştır.
- TBMM, 6 Haziran 2002 tarihinde bir yapısal kriteri yerine getirerek, Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nu kabul etmiştir. Bu kanun, çeşitli maktu vergileri birleştirmekte (Katma Değer Vergisi'nin en yüksek iki oranı da dahil olmak üzere) ve Bakanlar Kurulu'na maktu vergilerden elde edilen gelirlerin tahsisini belirleme yetkisi sağlamaktadır.
- Takasbank üzerinden gerçekleştirilen işlemlerden kazanılan faiz gelirlerinin stopaj vergisine tabi tutulmasıyla birlikte bankalar arası piyasadaki ayrışma belirgin bir şekilde azalmıştır. TBMM'nin gereken düzenlemeyi onaylaması ile birlikte vadeli kontratlar üzerinden alınan damga vergisi 22 Haziran 2002 itibarıyla kaldırılmıştır.
- Bankalar arası döviz işlemleri üzerinden alınan verginin kaldırılmasına ilişkin kararname 30 Temmuz 2002 tarihinde yayınlanmıştır.

Yıl içinde ortaya çıkan gelişmelere göre değişim gösteren vergi tedbirleri sonucunda toplam 2,4 katrilyon lira tutarında bir hasılat elde edildiği tahmin edilmektedir. GSMH'ya oran olarak bu tutar yaklaşık yüzde 1'e karşılık gelmektedir. Yılın ikinci yarısında vergi affı beklentisinin yaygınlık kazanmasına rağmen gerçekleşen tutar yine de verginin geldiği sınır noktaya göre bir başarı ve vergi mükelleflerinin üstelendiği bir maliyet olarak görülmelidir. (Yılmaz, 2007:249).

2002 yılı içinde program uygulanırken ortaya çıkan gelişmeler çerçevesinde GSMH'nın yüzde 3,6'sı düzeyinde bir ilave tedbir paketi IMF ile birlikte geliştirilmiştir. Bu hedeflenen faiz dışı fazlanın yüzde 55'ine karşılık gelmektedir. 2002 yılında vergilere yönelik düzenlemeler yine mali açığı kapatma anlayışıyla ele alınmıştır. Bu anlamda ATV, KDV ve özel işlem vergisi başta olmak üzere vergi oranlarının efektif olarak artırımı veya kapsamın genişletilmesi suretiyle vergi hasılatını artırıcı ilave düzenlemeler vergi ödeyenlerin toplam

vergi yükünü artırıcı sonuçlar doğurmuştur.

Harcamalara yönelik getirilen tedbirler programın başında yüzde 50'nin üzerinde öngörülmesine rağmen bu tedbirlerin önemli bir kısmından beklenen tasarruf sağlanamamıştır. Tedbirlerin gerçekleşme sonuçlarına bakıldığında ise harcamaların payı geçmiş yıl eğilimlerine benzer bir şekilde düşerek hedeflenen yüzde 51,1'den yüzde 30,7'ye inmiştir. 2001 yılında olduğu gibi 2002 yılında da harcamaların ödeneklerin üstünde gerçekleşmesi dikkate alındığında nette harcama tasarruflarının etkisi aslında sıfıra düşmektedir (Yılmaz, 2007:249).

**Tablo 4.16- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı (2002) (Milyon TL)**

	Hedef	% Pay	GSMH'ya Oran	Gerçekleşme	% Pay	GSMH'ya Oran
<b>Harcama Tasarrufu</b>	<b>775</b>	<b>18,1</b>	<b>0,6</b>	<b>905</b>	<b>20,3</b>	<b>0,7</b>
Cari Harcamalar	150	3,5	0,1	300	6,7	0,2
Yatırım harcamaları	100	2,3	0,1	100	2,2	0,1
Transfer Harcamaları	525	12,2	0,4	505	11,3	0,4
<b>Gelir Artırıcı</b>	<b>3.517</b>	<b>81,9</b>	<b>2,8</b>	<b>3.549</b>	<b>79,7</b>	<b>2,8</b>
Vergi geliri	3,167	73,8	2,5	3,266	73,3	2,6
Vergi D.G.	350	8,2	0,3	282	6,3	0,2
<b>Toplam Etki</b>	<b>4.292</b>	<b>100</b>	<b>3,4</b>	<b>4.454</b>	<b>100</b>	<b>3,5</b>

	Hedef	% Pay	GSMH'ya Oran	Gerçekleşme	% Pay	GSMH'ya Oran
<b>Bir Defalık Tedbirler</b>	<b>7.701</b>	<b>76,0</b>	<b>2,7</b>	<b>4.497</b>	<b>81,0</b>	<b>1,7</b>
Harcamada Tasarruf Sağlayan	4.504	44,5	1,6	1.400	25,2	0,5
Gelir Artışı Sağlayan	3.197	31,6	1,1	3.097	55,7	1,1
<b>Birden Fazla Yıla Yansıyan</b>	<b>2.428</b>	<b>24,0</b>	<b>0,9</b>	<b>1.058</b>	<b>19,0</b>	<b>0,4</b>
Harcamada Tasarruf Sağlayan	670	6,6	0,2	308	5,5	0,1
Gelir Artışı Sağlayan	1.758	17,4	0,6	750	13,5	0,3
<b>Toplam</b>	<b>10.129</b>	<b>100</b>	<b>3,6</b>	<b>5.555</b>	<b>100</b>	<b>2,0</b>

Kaynak: (Yılmaz, 2007:249)

2002 yılı sonuçları da bir defalık tedbirlerin yine yüzde 80'lere yakın düzeyde gerçekleştiğini bize göstermektedir. Gelir artırıcı ilave tedbirler yine yüzde 70'lerin üstüne çıkmakta ve yük yine gelirler yani vergi ödeyenler üzerinde kalmaktadır. 2002 yılında başta bütçe olmak üzere harcamalarda önemli düzeyde sapma yaşanmıştır (2002 yılı bütçe açığındaki sapma yüzde 44 düzeyindedir).

Harcama tedbirlerinin ağırlığı 2002 yılında 2000 yılına göre artmış gibi gözükse de harcama performansı aslında 2002 yılında 2000'den daha kötü olmuştur. Bunun temel nedeni vergi gelirlerinin hedeflenenin altında kalması ve sosyal güvenlik kurumları bütçe ödenekleri

başta olmak üzere harcamalarda görülen önemli düzeydeki sapmadır.

2002 bütçesi 2001 yılında biriktirdiği risklerin ve tedbirlerin tasarımındaki sorunların varlığında hedeflenen yüzde 5,4 oranındaki faiz dışı fazlanın çok altında yüzde 2,4 düzeyinde gerçekleşmiştir. Toplam kamu sektörü fazlası ise yüzde 4,1 olmuştur. KİT'lerdeki performans artışı ve işsizlik sigortası fonundaki kaynak toplam kamu fazlasını ancak bu noktaya çıkarabilmiştir. Bütçe dışı diğer kamu sektörünün faiz dışı fazlaya katkısı 2001 yılındaki yüzde 12,7'den 2002 yılında yüzde 41,5'e çıkmıştır.

Tedbirlerin gerçekleştirmelere göre esas olarak konsolide bütçe odaklı olduğu dikkate alındığında bütçede gerçekleşen fazlanın yüzde 80'den fazlasının öngörülen tedbirlerden kaynaklı olduğunu söyleyebiliriz. Bunun anlamı, tedbirlerin alınmadığı durumda faiz dışı fazlanın çok daha düşük düzeyde gerçekleşeceğidir. Nitekim bu durum 2003 yılı hedefinin gerçekleşmesine yönelik tedbirlerin büyüklüğünü etkilemiş ve tedbir düzeyi yukarı çekilmiştir.

Uygulama sonuçları itibariyle Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının sonuçlarının başarısının sınırlı kaldığı söylenebilir. Nitekim bu dönemde reel sektörde üretim, yatırım, tasarruflar; finansal sektörde ise kredi ve fon kullanım olanakları gibi ekonomik ve finansal değişkenlerde ortaya çıkan olumsuzluklar ekonomideki istikrarsız yapıyı kronikleştirmiştir.

2002 yılı sonuçları itibarıyla IMF'in bizden daha fazla ders çıkardığı bir yıl olmuştur. (Yılmaz, 2007:162).

#### **4.2.5. 2003-2007 Kriz Sonrası**

2002 yılının Ocak ayında yeni bir niyet mektubu ile IMF'e başvurularak destek aranmıştır. Niyet mektubunun öngördüğü makro ekonomik hedefler, Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının hedeflerine benzer şekilde ekonomik istikrara ve büyümeye yönelik önlemleri kapsamaktadır. 2002 yılının ikinci yarısında siyasi alanda yeni gelişmeler yaşanmış, yapılan genel seçimler sonucunda hükümeti kurma görevini üstlenen Adalet ve Kalkınma Partisi 16 Kasım 2002'de yayımladığı Acil Eylem Planı ile yeni hükümetin ekonomik alandaki hedeflerini ortaya koymuştur.

Kasım 2002 Milletvekili Genel Seçimlerinden sonra başlayan siyasi süreç, sonbahar aylarında başlayan 4. Gözden geçirmenin oldukça uzun sürmesine neden olmuştur. Bu dönemde gerek iç gerekse dış etkenlerin de katkısıyla ekonomik programın geleceğine ilişkin bazı belirsizlikler de yaşanmıştır. Seçim sonrası işbaşına gelen iktidarın başlangıçta programa ilişkin kuşkuları, Irak Krizi gibi faktörler bu etkenlerin başlıcalarıdır. Seçim sonrası gelen hükümet siyasi anlamda Türkiye'nin uzun süredir ihtiyaç duyduğu bir tabloyu ortaya koysa da

19 uncu stand by destekli programı uygulama konusundaki kararsızlığı 2003 yılı programının tasarlanmasını olumsuz yönde etkilemiştir.

Program konusunda ortaya çıkan belirsizlikleri azaltmak ve programa olan güveni artırmak amacıyla 2003 yılında IMF ile üzerinde mutabakata varılan tedbirler paketi ayrıntılı bir şekilde kamuoyuna açıklanmıştır. Uygulanacak yöntem, kriz sonrası koşullarda bir kararlılık göstergesi olarak ayrıntılı tablolar hazırlanmak suretiyle açık bir şekilde ortaya konmuştur.

Sonuçta, 4. Gözden geçirme çalışmaları olması gerekenden yaklaşık 7 aylık bir gecikmeyle tamamlanmıştır. Uygulanan yeni ekonomik programın öngörülleri geçmiş programlardan farklı olmasa da kriz döneminin sona ermesinin getirdiği istikrarlı süreç, uygulanan programların ekonomi üzerinde daha olumlu etkiler doğurmasına yardımcı olmuştur.

#### ***4.2.5.1. Acil Eylem Planı ve 2003 İstikrar Programı***

Acil Eylem Planı kapsamına giren düzenlemeler dikkate alındığında bu planın da IMF programını destekler nitelikte olduğu görülmektedir. Planın temelini; mali nitelikli tedbirler (vergi-harcama reformları), yapısal reforma yönelik tedbirler (özelleştirme ve reel sektörün yeniden yapılandırılması) ve dış ticarete yönelik tedbirler oluşturmaktadır.

Mali alandaki tedbirler vergi ve harcama politikaları ile ilgilidir. Mali miladın kaldırılması, vergi yükünün tabana yayılması, vergi mevzuatının basitleştirilmesi ve vergi barışı projesinin uygulanması programın vergileme ile ilgili hedeflerini oluşturmaktadır. Öte yandan “Kamu Mali Yönetimi” alanında yeni düzenlemeler öngörülmektedir. Bu çerçevede Hazine Tek Hesabının yaygınlaştırılarak etkin hale getirilmesi yoluyla kamuda tasarruf ilkesinin benimsenmesi amaçlanmıştır. Ayrıca 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nun değiştirilmesi ve Sayıştay’ın denetim yetkisinin Cumhurbaşkanlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi ve üst kurullar ile birlikte tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsayacak şekilde genişletilmesi planlanmıştır (Şimşek, 2007: 61)

Yapısal reforma yönelik tedbirler ise özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilmesine ve özel sektörün canlandırılmasına yönelik olarak tespit edilmiştir. Özelleştirme kapsamında; özelleştirilecek olan KİT’lerin gruplandırılarak yapılarına uygun stratejiler çerçevesinde hızla özelleştirilmesi hedeflenmiştir. Nitekim Ocak 2003’de açıklanan özelleştirme takvimi AK Parti Hükümetinin kamu varlıklarının satışı ile ilgili temel stratejisini ortaya koymaktadır. Özelleştirme programı kapsamına alınan ve Türkiye’nin doğal kaynakları arasında önemli bir yere sahip olan bor işletmelerinin, özelleştirme yoluyla özerk bir yapıya kavuşturulması

planlanmaktadır. Benzer şekilde madencilik sektöründe de özelleştirme çalışmalarının hızlanması ve kamuya ait olan maden alanlarının tedricen özel sektöre devredilmesi söz konusudur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2003:11)

Ancak özelleştirme faaliyetlerinden elde edilecek gelirlerin kamuda etkinliğin arttırılmasına yönelik faaliyetler için kullanılması yerine borçların kapatılması ya da faiz dışı fazla hedefinin korunması için kullanılması programın uzun dönemli hedefinden önemli bir sapma olarak görülmektedir.

Seçim sonrası gelen tek parti hükümeti belki başlangıçta tam olarak istemese de IMF ile programı öngörüldüğü şekilde devam ettirmiştir. Bu anlamda 2003 yılında maliye politikası hedefi son 3 yıldır olduğu gibi kamu sektörü faiz dışı fazla hedefiyle uyumlu bir şekilde harcamalarda tasarrufu, gelirlerde ise performans artışı sağlanması suretiyle faiz dışı fazla hedefinin tutturulması olarak belirlenmişti. Gerek Acil Eylem Planı gerekse bu planın uzantısı olan 3 Mart İstikrar Tedbirleri'nin mali hedeflerinin IMF programı çerçevesinde "faiz dışı fazla oluşturma" yoluyla piyasa beklentilerinin olumlu bir seyir izlemeye devam etmesi yönünde belirlenmiştir. Dolayısıyla 2003 yılında da diğer yıllarda olduğu gibi borç ödemeye yönelik bir kamu bütçe politikasının izlenmesi söz konusudur (Şimşek, 2007:60)

2003 yılı için öngörülen toplam kamu faiz dışı fazla hedefinin yüzde 6,5 düzeyinde olduğu kabulünden hareketle nominal olarak hedeflenen faiz dışı fazla tutarı yaklaşık 23,1 katrilyon lira olmaktadır. IMF niyet mektubunda bu düzeye ulaşmak için öngörülen tedbirin büyüklüğü 17,3 katrilyon (hedefin yüzde 75'i), geniş tanımlı paketin büyüklüğünün ise 20,5 katrilyon olduğu (hedefin yüzde 89'u) dikkate alındığında kamu kesimi dengelerinin tıpkı önceki yıllarda olduğu gibi 2003 yılında da ne kadar hassas olduğu daha iyi anlaşılacaktır. (Yılmaz, 2007:152).

Bu çerçevede, mevcut kamu kesimi dengesi hedeflenen fazlanın ancak yüzde 11'ini sağlayabilmekte, geri kalan yüzde 89 ise getirilen ilave tedbirlerle sağlanabilmektedir. Bu ise 2000 yılından beri hedeflenen faiz dışı fazlaya yönelik olarak alınan ve uygulamaya konulan tedbirlerin ağırlıklı olarak bir defalık tedbirler niteliğinde olması nedeniyle her yıl yeni tedbirler alınmasını ve/veya eskiden uygulanan tedbirlerin süresinin uzatılması sonucunu getirmektedir. (Yılmaz, 2007:152).

Acil Eylem Planını takiben 3 Mart 2003 tarihinde açıklanan istikrar tedbirleri içerik olarak yeni düzenlemeler kapsamamakta, ancak kamu mali dengesinde bazı rakamsal sınırlamalar getirmektedir. Buna göre kamu gelirlerinin 5.9 katrilyon TL arttırılması, kamu harcamalarının ise 9.8 katrilyon TL azaltılması böylece kamu bütçesinde 15.7 katrilyon TL fazla sağlanması hedeflenmiştir. Hükümetin 3 Mart 2003 tarihinde ilave edilen yeni

tedbirlerle ekonomik önlemler paketini toplam 15.7 trilyon lira olarak kamuoyunun bilgisine sunmuş olmasına rağmen dördüncü gözden geçirmeye yönelik olarak verilen ve Nisan ayında açıklanan niyet mektubunda ise toplam tedbirlerin büyüklüğü 17,3 katrilyon olarak belirlenmiştir. 2003 yılında uygulamasına son verilecek olan özel işlem ve özel iletişim vergilerinin uygulama sürelerinin uzatılması da bu anlamda tedbir olarak kabul edildiğinde önlemlerin toplam büyüklüğü 20,5 katrilyon liraya çıkmaktadır.

Kamu harcamalarında tasarruf, kamu gelirlerinde ise ilave artış sağlamaya yönelik olarak hazırlanan tedbirler başta Konsolide Bütçe kapsamındaki kuruluşları, Sosyal Güvenlik Kurumlarını, KİT'leri ve diğer ilgili kamu kurumlarını kapsamı yanında vergilere yönelik yeni düzenlemeler öngörmesi nedeniyle özel sektörü de doğrudan ilgilendirmektedir.

**Tablo 4.17- 2003 Yılında Uygulanması Öngörülen Ekonomik Tedbirler Paketi (Trilyon Lira)**

<b>1. IMF İLE GÖRÜŞMELER SONRASINDA AÇIKLANAN PAKETİN BÜYÜKLÜĞÜ</b>	15.773
- <i>Harcamalarda Tasarrufu Sağlamaya Yönelik Tedbirlerin Toplam Etkisi</i>	9.801
- <i>Gelir Artırıcı Tedbirlerin Toplam Etkisi</i>	5.972
<b>2. İLAVE HARCAMA TASARRUFU SAĞLAYAN TEDBİRLER</b>	1.500
<b>3. EKONOMİK TEDBİRLER PAKETİNİN BÜYÜKLÜĞÜ</b>	17.273
<b>4. ÖNGÖRÜLDÜĞÜ HALDE TEDBİR PAKETİNDE AÇIKLANMAYAN TEDBİRLER</b>	3.250
<b>5. EKONOMİK TEDBİRLER PAKETİNİN GENİŞ TANIMLI BÜYÜKLÜĞÜ</b>	20.523

Kaynak: 2003 Niyet Mektupları, 2003 Konsolide Bütçesine yönelik YPK Açıklamaları (şubat 2003)

Hedeflenen 85.9 katrilyon liralık vergi geliri tahminine ulaşmak için hükümetin öngördüğü ve tedbir paketi kapsamında getirdiği 3,5 katrilyon liralık vergi geliri artışı yanında aşağıda sıralanan konularda da düzenleme yapmak suretiyle vergi gelirlerinde artışı hedeflenmiştir:

- Tütün mamulleri ve alkollü içkiler üzerinden alınan ÖTV oranlarının artırılması (1.250 trilyon).
- ÖTV'den özellikle Fonlara aktarılan payların sıfırlanması (2 katrilyon),
- Özel İşlem ve Özel İletişim Vergilerinin sürelerinin yıl sonuna kadar uzatılması (2 katrilyon),

Bu düzenlemelerle birlikte aslında 2003 yılı için konsolide bütçe kapsamında vergi gelirleri toplamında 8-9 katrilyon liralık bir artış öngörülmektedir. 2002 yılında uygulanan vergilerin devam ettiği varsayımında net artış (özel işlem ve özel iletişimin devam ettiği) yaklaşık 7 katrilyon olmaktadır. Bu miktarın toplam vergi geliri hedefinden düşülmesi sonucunda vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı 2002 yılı oranına hemen hemen eşit olmaktadır.

**Tablo 4.18- 2003 Yılı İlave Gelir Tedbirleri**

TEDBİRLER	Trilyon Lira
1. Vergi Barışı Kanununun Yürülmeye Konulması	750
2. Vergi İstisnalarının Gözden geçirilmesi (Yatırım İndirimi)	200
3. Ek Emlak Vergisi	650
4. Motorlu Taşıtlar Vergisi	1.100
5. Büyükşehir Belediyelerinin Vergi Gelirlerinden Kesinti	275
6. Kurum Geçici Vergi Oranının Kurumlar Vergisi Oranına Yükseltilmesi	780
7. Döner Sermaye Hasılatlarından Yapılan Kesintinin %15'e Çıkarılması ve Yapılan Personel Ödemelerine Sınır Getirilmesi	250
8. Çeşitli Kanunlar Gereğince Kurum Bütçelerine Özel Gelir-Özel Ödenek Kaydedilme Uygulamasına Kısmen Son Verilmesi ve Harcanamayacak Bu Tutarların 2003 Bütçesine Gelir Kaydedilmesi	1.440
9. Otoyol ve Köprü Geçiş Ücretlerine Artış Yapılması	200
10. Kamu Taşınmazlarının Yeni Bir Anlayışla Değerlendirilmesi ve Ek Gelir Sağlanması	200
11. 2002 Yılında İş Yurtları Hasılatından Harcanmayan Tutarların Yarisinin 2003 Yılında Bütçe Geliri Olarak Kaydedilmesi	127
12. Tütün Mamülleri ve Alkollü İçkiler Üzerinden Alınan ÖTV Oranlarının Artırılması	1.250
13. Özel İşlem ve Özel İletişim Vergilerinin Sürelerinin 2003 Yılı Sonuna Kadar Uzatılması	2.000
<b>TOPLAM</b>	<b>9.222</b>

Kaynak:

Niyet mektubunda yer alan diğer önlemler şunlardır:

05.04.2003 tarihli Niyet Mektubu (4. Gözden Geçirme):

- Alkol ve tütün mamülleri üzerindeki maktu vergiler halihazırda yüzde 34 oranında artırılmıştır.
- Motorlu taşıtlar vergisi, bu kaynaktan beklenen tahsilatı iki katına çıkaracak şekilde artırılabacaktır.
- Emlak vergisi ve diğer belediye vergilerinin tahsilatından elde edilen gelirin iki katına çıkartılması amaçlanmakta olup, konsolide bütçe vergilerindeki belediyelerin payı yukarıdaki artış ile eşzamanlı bir şekilde düşürülerek (Bütçe Kanunu'nda açık bir şekilde belirtilmektedir) söz konusu ilave gelir Hazine'ye aktarılacaktır.
- Doğrudan vergi reformu paketi kapsamında kurumlar vergisinin tahsilatındaki gecikmeler ortadan kaldırılacaktır.
- 2003 Haziran sonuna kadar finansal kesimdeki istikrar gözetilerek, stopaj aşamasındaki finansal gelirlerin vergilendirilmesini uyumlu hale getirecek teklifler geliştirilecek ve kararnamele vasıtasıyla hayata geçirilecektir.
- 2003 yılı bütçesi ile başlamak üzere Özel Tüketim Vergisi'nden yapılan



tahsisatları sıfıra indiren Bakanlar Kurulu Kararı yürürlüğe girmiştir.

- Kamu alacaklarının tahsilatına ilişkin yaptırımlar geliştirilecek, tahsisatla sorumlu idareler borçlara ilişkin olarak atılacak adımlarda yetkili olabilmeleri için gerekli araçlarla donatılacaktır.
- Coğrafi, sektörel ve diğer yatırım teşviklerini en aza indirerek doğrudan vergilendirmeyi daha da rasyonel hale getirecek olan yasa tasarısı Mayıs ayı sonuna kadar Meclis'e sunulacaktır.
- Vergi borçlarının yeniden yapılandırılmasını sağlayan Vergi Barışı Planı mükelleflere sağlanacak son kolaylıktır.
- Yatırım indirimleri azaltılacaktır.

31.10.2003 tarihli Niyet Mektubu (6. Gözden Geçirme)

- (...) maktu bazı vergilerde artışlar yapılması.
- Özel işlem ve iletişim vergileri ile gelir vergisi ve kurumlar vergisi fon payı gelecek senenin sonuna kadar uzatılmıştır.
- Aracılık faaliyetlerinin daha fazla teşvik edilmesi amacıyla bazı finansal işlem vergilerinin aşamalı olarak kaldırılması planlanmaktadır.
- Banka aracılık faaliyetlerinin desteklenmesi amacıyla finansal işlem vergileri daha da düşürülecektir. Bazı damga vergileri 1 Ocak 2004 tarihinden itibaren kaldırılacaktır.
- Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu (KKDF) kesintisi ve Banka Sigorta Muameleleri Vergisi (BSMV) dahil diğer aracılık vergilerinin de kademeli olarak ve zamana yayılarak azaltılması düşünülmektedir.

Hükümetin kurulmasından sonra mali alanda gerçekleştirilen ilk uygulama mali miladın kaldırılması olmuştur. Daha sonra ise vergi barışı kapsamında oldukça geniş içerikli bir vergi affi TBMM'den geçmiştir. Vergi sisteminin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve adaletli bir vergi sistemine işlerlik kazandırılması amacı ile mali miladın kaldırılması gerçekleştirilmişse de bu uygulama ile diğer yandan kayıt dışı ekonominin sınırlandırılması yönünde atılacak önemli bir adımdan vazgeçilmiş ve yeni vergi kaynaklarına ulaşma imkanı ortadan kalkmıştır. Vergi affi uygulaması ise yeni vergi yükümlülerini vergileme kapsamına alarak vergi gelirlerini arttırmayı hedeflemişse de diğer yandan vergisini ödeyen yükümlüler ile vergi borcu olanlar arasında finansal açıdan eşitsizliğe yol açmıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2003: 15).

Bu çerçevede, 2003 yılı için hedeflenen yüzde 6,5 düzeyindeki faiz dışı fazlaya ulaşılması amacıyla mali disiplini güçlendirmeye yönelik tedbirler ile harcama azaltıcı ve

gelir artırıcı olmak üzere toplam 15,8 katrilyon lira tutarındaki ilave tedbirler bir paket halinde 3.3.2003 tarihinde kamuoyuna bütçe ile birlikte açıklanmıştır. Aynı gün Maliye Bakanı açıklanan tedbir paketine uygun şekilde son hali verilen 2003 mali yılı bütçe tasarısını ve büyüklüklerini Parlamenteoya göndermiştir.

Yapılan hesaplamalar çerçevesinde öngörülen tedbirlerin mali etkisi GSMH'ya oran olarak yüzde 4,9 düzeyine çıkmıştır. Bunun anlamı verilen faiz dışı fazlanın (yüzde 6,2) nette yaklaşık yüzde 80'i alınan tedbirlerin yaşama geçmesi sonucunda elde edilmiştir.

**Tablo 4.19- 2003 Faiz Dışı Fazla Hedef ve Gerçekleşmeleri**

	2003	
	Hedef	Gerçekleşme
Toplam Faiz Dışı Fazla	6,5	6,2
Konsolide Bütçe	5,1	5,0
Diğer	1,4	1,2

Kaynak: (Yılmaz, 2007)

**Tablo 4.20- 2003 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Bin YTL)**

Bütçe Kalemleri	Hedef	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı %
<b>Gelirler</b>	<b>71.300.000</b>	<b>75.600.000</b>	<b>106</b>
- Vergi Gelirleri	57.900.000	57.300.000	99
<b>Harcamalar</b>	<b>98.100.000</b>	<b>113.500.000</b>	<b>115</b>
- Personel Harcamaları	21.900.000	23.100.000	105
- Yatırım Harcamaları	5.800.000	6.500.000	112
- Faiz Harcamaları	42.800.000	52.100.000	121
- Sosyal Güvenlik Transferleri	10.200.000	7.900.000	77
- Diğer Transferler	19.700.000	21.600.000	110
- Bütçe Dengesi	-26.900.000	-37.900.000	140
- Faiz Dışı Bütçe Dengesi	15.900.000	14.100.000	89

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2003

Tablo 4.20'de görüldüğü gibi 2003 yılı bütçesinde hedeflenen gelir toplamı 71.3 katrilyon TL olup bunun 57.8 katrilyon TL'sini vergi gelirleri oluşturmaktadır. Hedeflenen toplam harcamalar ise 98 katrilyon TL civarındadır. Bu çerçevede bütçe açığı 27 katrilyon TL, iç borç faiz ödemeleri ise 36.9 katrilyon TL olarak hedeflenmiştir. Konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlasının Milli Gelir'e oranı ise %6.5 olarak belirlenmiştir. 2002 yılı bütçesindeki gerçekleşme oranlarına bakıldığında ise hedeflenen rakamlardan ciddi sapmaların ortaya çıktığı görülmektedir. Nitekim gerçekleşen harcama miktarı yaklaşık 11 katrilyon TL sapma göstererek 113.5 katrilyon TL'ye ulaşmıştır. Bu sapmanın 9.3 katrilyon

TL'si faiz harcamalarındaki sapmalardan kaynaklanmaktadır. Enflasyon azalmasına rağmen faiz oranlarındaki %50 sınırının aşağıya çekilememesi, bütçe üzerindeki faiz yükünün hedeflenen oranın çok daha üzerinde gerçekleşmesine yol açmıştır.

**Tablo 4.21- 2003 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (1.000 YTL)**

Bütçe Kalemleri	Hedef	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı (%)
<b>Gelirler</b>	<b>100.782.000</b>	<b>80.300.000</b>	<b>80</b>
- Vergi Gelirleri	85.900.000	67.300.000	78
- Vergi Dışı Gelirler	10.345.000	8.430.000	81
<b>Harcamalar</b>	<b>145.949.100</b>	<b>121.734.600</b>	<b>83</b>
- Personel	28.036.300	27.407.600	97
- Yatırım Harcamaları	7.998.500	4.538.400	56
- Faiz Harcamaları	65.450.000	53.190.100	81
- Transfer Harcamaları	100.634.400	84.326.200	84
- Bütçe Dengesi	-45.167.100	-33.003.100	136
- Faiz Dışı Bütçe	20.282.800	20.186.900	100
- Net Yurt İçi Borçlanma	1.324.000	2.881.900	217
- Yurt İçi Borç Stoku	123.132.000	183.073.000	149

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor 2003

2003 yılı sonuçları çerçevesinde tedbirleri değerlendirdiğimizde, 2002 yılında olduğu gibi sosyal güvenlik kurumları, vergi iadesi, personel ve sağlık harcamaları başta olmak üzere harcamaların önemli bir kısmının harcama tasarrufu öncesi düzeyin bile üstünde gerçekleşmiş olması tasarrufların net etkisini sifira yaklaştırmaktadır. Hatta bazı harcama alanlarında tıpkı 2002 yılında olduğu gibi negatif tasarruf bile söz konusu olmuştur. Diğer yıllardan farklı olarak bu programda toplam kamu yatırımlarının yaklaşık 5 katrilyon düzeyinde kesilmesi ve savunma harcamalarının ertesi yıla devir tutarlarının oransal olarak geçmiş yılların üstünde artması harcama tedbirlerinin nette çok daha fazla düşmesini engellemektedir.

2003 yılı için harcama tedbirlerine yönelik olarak getirilen tedbirlerin ne düzeyde gerçekçi tespit edildiğinin en iyi örneklerinden bir tanesi sosyal güvenlik kurumlarıdır. Sosyal güvenlik kurumlarına yönelik olarak tedbir paketi kapsamında yaklaşık 1,3 katrilyonluk bir tasarruf öngörülmüştü. Ama yıl sonu gerçekleşmesi bütçe ödeneğinin 1 katrilyon lira daha üstündedir. Yani, nette sosyal güvenlik kurumları tedbir öncesi mali pozisyonlarından bile daha kötü bir noktada olacaktır.

2003 yılında harcama tedbirlerinin gerçekleşmelerinin ilave önlemlerle programa yaptığı katkı önemli oranda yükselmiştir. Harcama tasarrufu sağlayan tedbirlerin gerçekleşme oranı yüzde 41'e yükselmiştir. Bununla birlikte, harcama tedbirlerinden beklenen

gerçekleşmenin yaklaşık yüzde 90'ını karşılık gelen 4,7 katrilyon lira düzeyindeki yatırım kesintisi ile 1,6 katrilyon liraya ulaşan savunma ertelemesinden kaynaklanmıştır. Nette ayrıntılı tedbirler setinde yer alan yatırım ve savunma harcamaları dışındaki tedbirlerin yüzde 90'ına yakını öngörüldüğü şekilde bir harcama tasarrufu sağlayamamıştır.

Tablo 4.21'de yer alan konsolide bütçe rakamları, 2003 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile çok fazla uyum içinde olmadığını göstermektedir. Nitekim 2003 yılı için bütçede 85 trilyon 900 milyar TL vergi geliri toplanması hedeflenmiş, 67 trilyon 300 milyar TL vergi geliri elde edilmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 145 trilyon 949 milyar TL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 121 trilyon 734 milyar TL olmuştur. Görüldüğü gibi 2003 yılı için hedeflenen bütçe rakamları ile gerçekleşme oranları birbirinden sapma göstermektedir.

Gelir tedbirleri yine programın temel kaynak sağlayıcısı olmakla birlikte ağırlığı 2002 yılında başlayan düşüşünü aynı düzeyde olmasa da devam ettirmiştir. Vergi barışından sağlanan gelirler, ÖTV oranlarındaki artış ve ek vergiler belirleyici olan vergi tedbirleri olmuştur.

Diğer yıllarda olduğu gibi programın yükü içinde vergi tedbirleri ağırlığını korumuştur. Yıl içinde ortaya çıkan tedbir ihtiyacının efektif olarak yine vergi tedbirleriyle kapatılmaya çalışılması vergi üzerindeki mali baskının artmasına yol açmıştır. Ama gelinen noktanın bir sınır nokta hatta geriye dönüşün yaşanacağı bir nokta olduğunu söylemek yanıltıcı olmayacaktır. Nitekim, 2004 bütçe vergi gelirleri tahmininde vergi gelirlerinin bir önceki yıla göre düşmesi ve gerçekleşmenin tedbirlere ve dış ticaret açığından kaynaklı öngörülmeyen ilave vergilere rağmen hedefin altında kalmasında bu durum kendisini somut olarak göstermektedir.

Geniş tanımlı tedbirlerin yüzde 55'ine karşılık gelen 11,3 katrilyonu harcama tasarrufu sağlayan tedbirlerden oluşurken geri kalan yüzde 45'i yani 9,2 katrilyonu ise gelir artırıcı tedbirlerden oluşmaktadır. 2003 yılında uygulanması öngörülen ekonomik tedbirlerin yaklaşık olarak dörtte üçü bir defalık tedbir niteliğindedir. Yani mali disiplin açısından etkisi 2003 yılı için geçerli olup takip eden yıllara doğrudan etkisi olmayan tedbirlerdir. Bir defalık tedbirlerin yüzde 70 civarı harcama tasarrufu niteliğindeki tedbirlerden oluşmaktadır. (Yılmaz, 2007:152).

**Tablo-4.22: Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı (2003) (Trilyon)**

	Hedef	% Pay	GSMH'ya Oran	Gerçekleşme	% Pay	GSMH'ya Oran
<b>Harcama Tasarrufu</b>	<b>11.301</b>	<b>55,1</b>	<b>3,2</b>	<b>7.257</b>	<b>41,3</b>	<b>2,0</b>
<b>Cari Harcamalar</b>	2.543	12,4	0,7	1.757	10,0	0,5
<b>Yatırım harcamaları</b>	4.790	23,3	1,4	4.685	26,7	1,3
<b>Transfer Harcamaları</b>	3.968	19,3	1,1	815	4,6	0,2
<b>Gelir Artırıcı</b>	<b>9.222</b>	<b>44,9</b>	<b>2,6</b>	<b>10.298</b>	<b>58,7</b>	<b>2,9</b>
<b>Vergi geliri</b>	7.005	34,1	2,0	8.374	47,7	2,3
<b>Vergi D.G.</b>	2.217	10,8	0,6	1.924	11,0	0,5
<b>Toplam Etki</b>	<b>20.523</b>	<b>100,0</b>	<b>5,8</b>	<b>17.555</b>	<b>100,0</b>	<b>4,9</b>

	Hedef	% Pay	GSMH'ya Oran	Gerçekleşme	% Pay	GSMH'ya Oran
<b>Bir Defalık Tedbirler</b>	<b>14.931</b>	<b>72,8</b>	<b>4,2</b>	<b>12.862</b>	<b>73,2</b>	<b>3,6</b>
<b>Harcamada Tasarruf Sağlayan</b>	10.464	51,0	3,0	7.192	41,0	2,0
<b>Gelir Artışı Sağlayan</b>	4.467	21,8	1,3	5.674	32,3	1,6
<b>Birden Fazla Yıla Yansıyan</b>	<b>5.592</b>	<b>27,2</b>	<b>1,6</b>	<b>4.689</b>	<b>26,7</b>	<b>1,3</b>
<b>Harcamada Tasarruf Sağlayan</b>	550	2,7	0,2	65	0,4	0,0
<b>Gelir Artışı Sağlayan</b>	5.042	24,6	1,4	4.624	26,3	1,3
<b>Toplam</b>	<b>20.523</b>	<b>100,0</b>	<b>5,8</b>	<b>17.555</b>	<b>100,0</b>	<b>4,9</b>

Kaynak: 2003 Bütçesine yönelik YPK Açıklamaları, 2003 IMF Niyet Mektupları.

2003 yılında alınan ilave vergi tedbirleriyle birlikte başlangıç bütçesinde 85,95 katrilyon lira düzeyinde tahmin edilen toplam bütçe gelirleri vergi tahsilatı 2004 yılı bütçesi sunulurken 86,8 katrilyon liraya revize edilmişti. IMF ile yapılan gözden geçirmelerde de aslında yıl içinde bu tutar 87 katrilyonun üzerine çıkarılmıştı. 2003 yılı geçici bütçe sonuçları çerçevesinde toplam vergi tahsilatı revize hedefin oldukça altında kalarak 84,3 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmişti. Revize hedef ile gerçekleşme arasındaki fark 2,5 katrilyon liradır.

**Tablo 4.23- 2003 Bütçe Gelirleri (Trilyon TL)**

	Tahmin	Gerçekleşme	Oran (%)
<b>GENEL BÜTÇE</b>	99.549	98.495	99
- Vergi Gelirleri	86.796	84.334	97
<i>Dolaysız Vergiler</i>	27.935	27.801	99,5
<i>Dolaylı Vergiler</i>	58.861	56.533	96
- Vergi Dışı Normal Gelirler	10.077	10.242	100,1
- Özel Gelir ve Fonlar	2.676	3.919	146
<b>KATMA BÜTÇE</b>	729	729	100
<b>GELİR TOPLAMI</b>	100.278	99.224	99

Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerinden “2003 Yılı Bütçe Sonuçları Ve 2004 Yılına Taşınan Bazı Riskler: Vergi Gelirlerinde Geline Sınır Nokta” Yılmaz (2004)

2003 yılında yaşanan bu gelişme verginin geldiği sınır noktayı göstermesi açısından önemlidir. Yıl içinde öngörülen tedbirlerle başlangıç tahmini 1,5 katrilyon yukarıya revize edilmekle birlikte gerçekleşme başlangıç tahminin bile 1,7 katrilyon lira altında gerçekleşmiştir.

Yaşanan siyasi gelişmelerin (seçim dönemini takiben yeni bir yapılanmaya gidilmesinin) sonucunda bütçe göstergelerinin ekonomi üzerindeki etkisi açıkça görülmekte ve kamu mali dengesi başta olmak üzere ekonominin genelinde bir geçiş döneminin yaşandığı anlaşılmaktadır.

#### **4.2.5.2.2004-2007 Dönemi Ekonomik İstikrar Programları**

Türkiye ekonomisinde 2002 ve 2003 yıllarından itibaren, yaşanan siyasi istikrarsızlıkların azalması ile birlikte ekonomik alanda da alınan yapısal tedbirlerin etkileri, nispeten daha olumlu bir şekilde kendini göstermeye başlamıştır. Uygulanan istikrar programlarının öngördüğü sıkı mali ve parasal önlemler, kamu mali dengesindeki ve finans piyasalarındaki kırılganlığı azaltmıştır. 2004 yılı bütçesi ise kamuda ekonomik istikrarı sağlamayı, bunun yanında daha küçük ama daha etkin bir kamu sektörü oluşturmayı hedeflemiştir. Aslında 2004 yılı bütçesinin de 2000 yılından itibaren uygulanan IMF kökenli ortodoks istikrar tedbirlerini temel alan sıkı mali ve parasal politikalar içerdiği görülmektedir.

##### ***i- 2004 Yılı***

2004 yılı bütçesinde bütçe açığının GSMH'ya oranının % 11.1'e çekilmesi, iç borçlanma ihtiyacının en düşük seviyede tutulması ile reel faiz oranlarının düşürülmesi ve daha önceden belirlenen faiz dışı fazla hedefine (%6.5) konsolide bütçenin büyük ölçüde katkı sağlaması gibi hedefler ortaya konmuştur.

2004 yılında toplam beş tane gözden geçirilme çalışmasının tamamlanması gerekirken gerek program görüşmelerinin uzaması gerekse yeni bir stand by düzenlemesine gidilmesi konusunda IMF ile mutabakata varılması nedeniyle sadece iki gözden geçirme (7 ve 8) tamamlanabilmiştir. Bu çerçevede tamamlanabilen iki gözden geçirmede yer alan vergisel tedbirlere ve politikalara sırasıyla bakarsak:

#### 2.4.2004 tarihli Niyet Mektubu (7. Gözden Geçirme);

- Petrol, tütün, alkol ve gazdan (LPG) alınan maktu vergiler 2,4 katrilyon TL (GSMH'nın yüzde 0,5'i) gelir yaratacak şekilde artırılmıştır. İleriye dönük olarak, KİT fiyatları ve maktu vergilerin yıl içerisinde bütçe tahminleri ile uyumlu olacak şekilde zamanında ayarlanması da sağlanacaktır
- Vergi tahsilatının vergi idaresi reformu vasıtasıyla iyileştirilmesi planlanmaktadır. Planlanan düzenleme, vergi idaresini Maliye Bakanlığı bünyesinde ve Başkanının doğrudan Maliye Bakanına bağlı olduğu yarı özerk bir yapı haline getirecektir. En önemlisi, yeni birim fonksiyonel olarak yeniden örgütlenecek ve vergi politikası ise Maliye Bakanlığına devredilecektir. Ayrıca, bütün vergi daireleri yeni birime devredilecektir. Vergi idaresine ilişkin kanun taslağı Mayıs sonuna kadar TBMM'ye sunulacak olup, söz konusu kanunun Temmuz ayı sonuna kadar TBMM'den geçmesi beklenmektedir (iki yeni yapısal kriter). Söz konusu reformların uygulanmasını takip edecek bir yönlendirme komitesi oluşturulmuştur. Bu komite, Nisan ayı sonuna kadar sorumluluk ve hedeflerin açık bir şekilde ayrılmasına imkan veren bir eylem planı hazırlayacaktır. Söz konusu komite, yeni yapı 2005 yılı Ocak ayında faaliyetine başlayana kadar, planın uygulanmasını koordine edecektir.

#### 15.7.2004 tarihli Niyet Mektubu (8. Gözden Geçirme);

- Otomobil alımlarına ilişkin vergi teşviği yeniden düzenlenmiştir. Mayıs ayından itibaren, yeni araba alımlarına yönelik maktu vergilerdeki indirim, 4,5 milyar TL'den, 2,3 milyar TL'ye düşürülmüştür.
- Petrol ürünlerinden alınan maktu vergiler artırılmıştır.
- Gelirler Genel Müdürlüğünü Maliye Bakanlığı bünyesinde yarı özerk bir yapı haline getirecek, bu yapıyı fonksiyonel olarak yeniden örgütleyecek ve vergi politikası fonksiyonunu Maliye Bakanlığına devredecek maddeleri içeren vergi idaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin taslak kanun, nihai hale getirilmiştir.

2004 yılı bütçesinin parlamentoda kabul edilmesinin üzerinden bir hafta geçtikten

sonra hükümetin aldığı sosyal güvenlik kurumlarına ve asgari ücrete ilişkin kararlar nedeniyle bütçe daha yılın başında uygulanabilir olmaktan çıkmıştır.

Bu kapsamda, 2004 yılı makro mali çerçevesini ve varsayımlarını bütçeye uygulamaya geçtikten hemen sonra uygulanabilir olmaktan çıkaran temel kararlara bakacak olursak;

- 2004 yılı için hükümet tarafından kabul edilen asgari ücretin öngörülenin üzerinde artırılması ve bu şekilde artan işgücü maliyetinin bir kısmının (prim farkı) ayrıca Hazine tarafından üstlenilmesi.

- 2004 yılı sosyal güvenlik kurumları finansman dengesi hazırlanırken emeklilere (SSK-Bağ-Kur) verilecek artış oranı daha önce öngörüldüğü şekilde gerçekleşen enflasyon oranında aylık artış verilmesi şeklinde programlanmışken SSK ve Bağ-Kur emeklilerine yılın ilk yarısı için yüzde 10 ve ikinci yarısı için yüzde 10 olmak üzere 2004 yılı için toplamda yüzde 21 oranında zam verilmesi (ortalama yüzde 15,5).

Alınan bu kararlar sonucunda, sosyal güvenlik sisteminin bütçeden finansman yoluyla kapatılacak açığı 2004 yılı kamu kesimi genel dengesi içinde bütçede yaklaşık 16 katrilyon lira düzeyinde hedeflenmişken, sosyal güvenlik kurumlarının açığı (asgari ücretten kaynaklı devlet katkısı dahil) yüzde 20 sapma oranı ile 19 katrilyon liranın üzerine çıkmıştır.

IMF bu gelişmeler üzerine değişen varsayımlara göre bütçenin yeniden hazırlanması konusunda hükümet üzerinde baskı kurmuş ve bu şekilde 2004 yılı bütçesi yapılan değişiklikle Cumhuriyet tarihinin en erken değişen bütçesi olma özelliğine de sahip olmuştur. 18.2.2004 tarihinde parlamentoya sunulan tasarı ile bazı bütçe kalemleri hariç (personel, faiz, yedek ödenek, vergi iadeleri, işsizlik sigortası, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler) olmak üzere bütçe ödeneklerinde yüzde 13 kesinti yapılması öngörülmüştür. Aslında bu tasarı parlamentoya ilk gönderildiğinde öngörülen kesinti oranı yüzde 10 düzeyinde olmakla birlikte IMF'in tasarruf düzeyi konusunda ikna olmaması nedeniyle Parlamente'ye sunulan metin hükümet tarafından tekrar değiştirilerek bu oran yüzde 13'e çıkarılmıştır. (Yılmaz, 2007:155).

Ek bütçe kanunu ile Sosyal Sigortalar Kurumunun başlangıç ödeneği yüzde 109, Bağ-Kur'un ödeneği ise yüzde 8,6 oranında artırılmıştır. Sosyal güvenlik kuruluşlarının toplam ödenek artışı 3,5 katrilyon liraya ulaşmıştır. Ödeneklerdeki bu artışı finanse etmek için hükümet bazı bütçe harcama kalemlerinde yüzde 13 kesinti yapmak suretiyle aslında toplam bütçe ödeneğini değiştirmeden ödeneklerin bir anlamda iç dağılımını değiştirmiştir. Bazı harcamalarda yapılan kesintinin yanında 2003 yılı konsolide bütçe gelirlerinin gerçekleşme tahmininin altında çıkması nedeniyle 2004 yılı başındaki düşmeyi telafi etmek için başta



alkollü içkiler ve sigara üzerindeki ÖTV ve özel gelirlerin ertesi yıla devredilecek tutarlarının devredilmemesi olmak üzere ilave gelir tedbirlerini de uygulamaya sokmuştur.

Başlangıç bütçesine ek olarak ortaya çıkan gelişmeler çerçevesinde petrol, gaz, alkol ve sigara üzerindeki ÖTV oranları yükseltilmiştir. Gelir tahmini sadece ÖTV artışı ile değil aynı zamanda bu artışların getirdiği ilave KDV hasılatı ile yukarıya çekilmiştir.

**Tablo 4.24- 2004 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (Bin YTL)**

Bütçe Kalemleri	Hedef	Gerçekleşme	Gerçekleşme Oranı (%)
<b>Gelirler</b>	<b>114.539.000</b>	<b>110.721.000</b>	<b>97</b>
- Vergi Gelirleri	99.173.000	101.039.000	78
- Vergi Dışı Gelirler	13.666.000	17.678.000	102
<b>Harcamalar</b>	<b>150.508.000</b>	<b>141.021.000</b>	<b>93</b>
- Personel			97
- Yatırım Harcamaları			56
- Faiz Harcamaları	66.050.000	56.488.000	85
- Transfer Harcamaları			84
- Bütçe Dengesi	-46.399.000	-30.300.000	65
- Faiz Dışı Bütçe	19.801.000	26.188.000	132
- Net Yurt İçi Borçlanma			217
- Yurt İçi Borç Stoku			149

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2004

Tablo 4.24’de yer alan konsolide bütçe rakamları, 2004 yılı için hedeflenen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiri ile uyum içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2004 yılı için bütçede 114 trilyon 539 milyar TL kamu geliri toplanması hedeflenmiştir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 150 trilyon 508 milyar TL’dir. Daha önceki yıllarda olduğu gibi 2004 yılı bütçesinde de ortodoks mali tedbirlerin uygulanması hedeflenmiştir.

2004 yılı kamu bütçesindeki gerçekleşme oranları dikkate alındığında ise gelir ve harcama kalemlerindeki hedeflerden ciddi sapmaların ortaya çıkmadığı görülmektedir. Toplam 110.721 milyon YTL kamu geliri toplanmış, buna karşılık 141.021 milyon YTL harcama yapılmıştır. Yine de geçmiş yıllara nispeten bir iyileşme yaşandığından bu dönemde bütçe açığı hedeflenen oranın altına düşerek 30.300 milyon YTL olurken faiz dışı bütçe dengesi 26.188 milyon YTL şeklinde ortaya çıkmıştır.

Toplam bütçe gelirleri vergi gelirleri ile özellikle vergi dışı gelirlerin hedefin üstünde gerçekleşmesi sonucunda başlangıç hedefini 5,7 katrilyon lira aşmıştır. Bu artışın yüzde 79’una karşılık gelen 4,6 katrilyonu vergi dışındaki gelirlerden geri kalan yüzde 21’i ise vergi gelirlerinden kaynaklanmıştır.

Dolayısı ile 2004 yılında bütçe gelirlerinin GSMH’ya oranı yüzde 25,9’a

yükselmiştir. Bununla birlikte, vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı ise 2003 yılına göre bir değişme göstermemiş (ihmal edilecek bir düşmeyle olmuştur) ve yüzde 21,2 oranında gerçekleşmiştir.

**Tablo 4.25- 2004 Bütçe Gelirleri (Trilyon TL)**

	Tahmin	Gerçekleşme	Oran (%)
<b>GENEL BÜTÇE</b>	103.309	108.074	104
- Vergi Gelirleri	88.893	90.093	101
<i>Dolaysız Vergiler</i>	62.307	62.057	99
<i>Dolaylı Vergiler</i>	26.586	28.036	105
- Vergi Dışı Gelirler	13.913	17.065	122
- Sermaye Gelirleri	503	161	32
- Alınan Bağış ve Yardımlar	0	755	
<b>Özel Bütçe Gelirleri</b>	800	1.813	226
<b>GELİR TOPLAMI</b>	104.109	109.887	105

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri

Vergi gelirleri başlangıç bütçesine göre 1,2 katrilyon lira fazla gerçekleşmekle birlikte, Ekim 2004'de 2005 bütçesi ile verilen gerçekleşme tahminine göre ise 143 trilyon lira daha düşük düzeyde çıkmıştır. Vergi gelirleri başlangıç bütçesinin üzerinde çıkmakla birlikte yıl içinde dış ticarete ve cari işlemler dengesinde yaşanan gelişmeler dikkate alındığında aslında revize edilecek bir gerçekleşme tahmininin altında kaldığı görülmektedir. Uluslararası ticaretten alınan vergilerdeki artış olmasaydı, vergi gelirleri bütçe hedefin altında gerçekleşmiş olacaktı. (Yılmaz, 2007:155).

Vergi performansı vergi barışından kaynaklanan gelirlere ayıklandığında aslında beklendiği şekilde düşmektedir. Dolaylı vergilerin ağırlığının 1990'lı yılların sonunda ortalama yüzde 50 olan orandan 2004 sonunda yüzde 69'a çıkması aslında bu gelişmenin başka bir göstergesi olarak düşünülmelidir. Vergide geline sınır noktanın başka bir göstergesi de dolaylı vergilerin bütçe hedefinin altında kalması ve tahakkuk tahsilat oranlarındaki düşmedir.

2004 yılında açıklanan iki niyet mektubunda da vergi konusunda temel vurgu yapısal nitelikli dönüşümler üzerine olmuştur. Bununla birlikte, vergi idaresinin yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak gerek çalışma birimlerinin oluşturulması, gerek tasarının hazırlanması, gerekse performans kriteri olarak TBMM'ye sunulması konusundaki taahhütlere zamanlama açısından uyulamamıştır.

Yedinci gözden geçirmede Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasa tasarısının Meclise sunulması Mayıs ayı olarak belirlenmiş, daha sonra sunulan sekizinci

gözden geçirmede bu tarih revize edilerek Temmuz ayına çekilmişti. Bununla birlikte, Gelir İdaresinin yeniden yapılandırılmasına ilişkin yasal düzenleme 2004 yılında parlamentoya sunulmamıştır. Gelir İdaresiyle ilgili reform tasarısının Meclise sunulması 20. stand by görüşmelerinin öncesinde 2005 Mart ayını bulmuştur.

2003 yılında alınan tedbirlerle sürekli hale getirilen önlemlerin ve 2003 yılında olduğu gibi alınan tedbirlerin ayrıntılı olarak açıklanmamasının da etkisiyle 2004 yılında öngörülen tedbirlerin büyüklüğü daha düşük gözükmektedir. Geçmiş yıldan devam eden tedbirler dışarıda bırakıldığında, GSMH'ya oran olarak alınan tedbirlerin katkısı yüzde 1,6'dır (Yılmaz, 2007).

**Tablo 4.26- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı (2004) (Trilyon TL)**

	Hedef	% Pay	GSMH'ya Oran	Gerçekleşme	% Pay	GSMH'ya Oran
<b>Harcama Tasarrufu</b>	<b>6.333</b>	<b>67,1</b>	<b>1,5</b>	<b>2.790</b>	<b>40,5</b>	<b>0,7</b>
<b>Cari Harcamalar</b>	1.800	19,1	0,4	1.494	21,7	0,4
<b>Yatırım harcamaları</b>	2.433	25,8	0,6	800	11,6	0,2
<b>Transfer Harcamaları</b>	2.100	22,3	0,5	496	7,2	0,1
<b>Gelir Artırıcı</b>	<b>3.100</b>	<b>32,9</b>	<b>0,7</b>	<b>4.104</b>	<b>59,5</b>	<b>1,0</b>
<b>Vergi geliri</b>	1.735	18,4	0,4	1.631	23,7	0,4
<b>Vergi D.G.</b>	1.365	14,5	0,3	2.473	35,9	0,6
<b>Toplam Etki</b>	<b>9.433</b>	<b>100,0</b>	<b>2,2</b>	<b>6.894</b>	<b>100,0</b>	<b>1,6</b>

	Hedef	% Pay	GSMH'ya Oran	Gerçekleşme	% Pay	GSMH'ya Oran
<b>Bir Defalık Tedbirler</b>	<b>4.500</b>	<b>47,7</b>	<b>1,1</b>	<b>3.771</b>	<b>54,7</b>	<b>0,9</b>
<b>Harcamada Tasarruf Sağlayan</b>	4.000	42,4	0,9	1.990	28,9	0,5
<b>Gelir Artışı Sağlayan</b>	500	5,3	0,1	1.781	25,8	0,4
<b>Birden Fazla Yıla Yansıyan</b>	<b>4.933</b>	<b>52,3</b>	<b>1,2</b>	<b>3.123</b>	<b>45,3</b>	<b>0,7</b>
<b>Harcamada Tasarruf Sağlayan</b>	2.333	24,7	0,6	800	11,6	0,2
<b>Gelir Artışı Sağlayan</b>	2.600	27,6	0,6	2.323	33,7	0,5
<b>Toplam</b>	<b>9.433</b>	<b>100,0</b>	<b>2,2</b>	<b>6.894</b>	<b>100,0</b>	<b>1,6</b>

Kaynak: 2003 Bütçesine yönelik YPK Açıklamaları, 2003 IMF Niyet Mektupları.

2004 yılında bütçe dengesi başlangıçta öngörülen açığın 15,5 katrilyon lira altında gerçekleşmiştir. Bu düzeyde bir performansa sebep olan başlıca kalemler faiz giderleri, faiz gelirleri, özel gelirler ile risk hesabı olmuştur. Bu çerçevede, bütçe açığının GSMH'ya oranı yüzde 7,1' düzeyine düşmüştür. Başlangıç bütçe tahminine göre bütçe açığındaki iyileşme GSMH'ya oran olarak 3,8 puan düzeyinde gerçekleşmiştir.

**Tablo 4.27- Konsolide Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri İle GSMH'ya Oranları**

	Trilyon TL					GSMH'ya Oran				
	2001	2002	2003	2004 (B)	2004 (YS)	2001	2002	2003	2004 (B)	2004 (YS)
<b>Bütçe Harcamaları</b>	77.961	110.577	132.822	149.945	140.200	44,0	40,0	37,2	35,7	33,1
<b>Faiz Dışı Harcamalar</b>	36.898	58.707	74.212	83.895	83.712	20,7	21,1	20,7	20,0	21,3
<b>Toplam Gelirler</b>	48.932	70.494	92.624	104.109	109.887	27,7	25,6	26,0	24,8	25,9
<b>Genel Bütçe Gelirleri</b>	48.279	69.506	90.933	103.309	108.074	27,4	25,3	25,5	24,6	25,5
<b>Katma Bütçe Gelirleri</b>	653	989	1.692	800	1.813	0,4	0,4	0,5	0,2	0,4
<b>Bütçe Dengesi</b>	-29.029	-40.083	-40.197	-45.836	-30.313	-16,3	-14,6	-11,2	-10,9	-7,1

Kaynak: Kamu Hesapları Bülteni (2004 Aralık) (B:Beklenti, YS: Yılsonu)

Faiz giderleri başlangıç bütçesinin 9,6 katrilyon lira altında, faiz gelirleri de başlangıç hedefinin 2,7 katrilyon üstünde gerçekleşmiştir. Bu çerçevede, bütçe dengesindeki iyileşmenin yüzde 79'una karşılık gelen toplam 12,3 katrilyon lira düzeyindeki iyileşme faiz gider ve gelirlerinden kaynaklanmıştır. Risk hesabında ödeneğin 1,3 katrilyon lira altında gerçekleşmesi ile birlikte bu oran yüzde 87'ye çıkmaktadır. Geri kalan iyileşme ise gelirlerde yaşanan olumlu performanstan kaynaklanmıştır.

2004 yılında faiz dışı fazla başlangıç hedefinin 5,96 katrilyon lira üstünde gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazlaya en büyük katkı geçmiş yıllarda olduğu gibi yine bütçe gelirlerinde yaşanan olumlu performanstan gelmiştir. Açıklanan rakamlar çerçevesinde faiz dışı fazla performansının yüzde 3,1'i faiz dışı harcamalardan, geri kalan yüzde 96,9'u ise gelirlerdeki hedefin üstünde ortaya çıkan gerçekleşme sonucudur. Gelirlerdeki hedef üstü performans ise vergi dışı gelirler ile alınan bağış ve yardımlardan kaynaklanmıştır.

**Tablo 4.28- 2004 Yılı Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazla Performansı**

	Gerçekleşme (Milyon YTL)	GSMH Oranı (%)
<b>Harcamalar</b>	140.200	33,06
<b>Faiz Harcamaları</b>	56.488	13,32
<b>Faiz Hariç Harcama</b>	83.712	19,74
<b>Program Tanımlı Harcama</b>	83.173	19,61
<b>Gelirler</b>	109.887	25,91
<b>Program Tanımlı Gelirler</b>	104.981	24,75
<b>Bütçe Dengesi</b>	-30.313	-7,15
<b>Faiz Dışı Denge</b>	26.175	6,17
<b>IMF tanımlı Faiz Dışı Denge</b>	21.808	5,14

**Tablo4.29- 2004 Yılı Faiz Dışı Fazla Hedef ve Gerçekleşmelerinin GSMH'a Oranı**

	2004	
	Hedef	Gerçekleşme
Toplam Faiz Dışı Fazla	6,5	6,6
Konsolide Bütçe	5,0	5,1
Diğer	1,5	1,24

Kaynak: IMF gözden geçirme tabloları, 2003-2004 Niyet Mektupları.

Bununla birlikte, performans kriteri olarak dikkate alınan program tanımlı faiz dışı fazla hedefi ise yaklaşık olarak hedefin 500 trilyon lira üstünde gerçekleşmiştir. Başlangıç bütçesinde normal faiz dışı fazla program tanımlı faiz dışı fazlanın yaklaşık olarak 170 trilyon lira altındayken bu tutar yıl sonu geçici rakamlara göre normal faiz dışı fazla program tanımlı faiz dışı fazlanın 4,4 katrilyon lira daha üstünde çıkmıştır.

### ii- 2005 Yılı

Türkiye ekonomisinde AK Parti Hükümeti'nin yürüttüğü daraltıcı mali önlemler içeren istikrar programının uygulanmasına, özellikle faiz dışı fazla hedefinin tutturulmasına yönelik düzenlemelere, 2005 yılından sonra da devam edilmiştir. 2004 yılında olduğu gibi 2005 yılında da bütçe politikalarının temel hedefi önemli oranda faiz dışı fazla vererek kamu borç stokunun azaltılması ve çevrilebilirliğinin sağlanması olmuştur. Bu hedefler doğrultusunda gelir artırıcı ve harcama disiplini sağlayıcı tedbirlere ve düzenlemelere devam edilmiştir. Dolayısıyla bu sıkı politikalar kamu maliyesinde yaşanan iyileşmenin sürekliliğine hizmet etmiştir (Şimşek, 2007:61). Nitekim 2005 yılı bütçesinde hedeflenen ve gerçekleşen harcama ve gelir kalemlerinde yaşanan gelişmeler bu politikaların uygulama sonuçlarını desteklemektedir (Bkz. Tablo 4.30).

**Tablo 4.30- 2005 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (1.000 YTL)**

Bütçe Kalemleri	Hedef	Gerçekleşme	Gerçekleş. Oranı	Gerçekleşme Ağırlık Dağılımı	Gerçekleşme / GSMH
<b>Gelirler</b>	<b>131.181.000</b>	<b>152.712.279</b>	<b>116,4</b>	<b>100</b>	<b>31,4</b>
<i>A- Genel Bütçe Gelirleri</i>	<i>138.500.000</i>	<i>149.127.763</i>	<i>107,6</i>	<i>97,7</i>	<i>30,6</i>
<b>1-Vergi Gelirleri</b>	118.950.000	119.618.518	100,5	78,3	24,6
<b>2-Vergi Dışı Gelirler</b>	19.900.000	29.509.245	148,3	19,4	6,0
<i>B- Özel Bütçe Gelirleri</i>	<i>2.400.000</i>	<i>2.423.025</i>	<i>100,0</i>	<i>1,8</i>	<i>0,5</i>
<i>C- Düz. ve Den. Kur. Gel.</i>	<i>1.160.000</i>	<i>1.161.491</i>	<i>100,0</i>	<i>0,7</i>	<i>0,2</i>
<i>D- Red ve İade</i>	<i>- 12.515.000</i>	<i>- 12.515.000</i>	<i>100,0</i>		
<b>Harcamalar</b>	<b>155.472.000</b>	<b>159.164.925</b>	<b>102,4</b>	<b>100</b>	<b>32,7</b>
<b>- Personel Giderleri</b>	37.027.000	37.367.333	100,9	23,5	7,7
<b>- Mal ve Hizmet Alımı</b>	14.367.000	15.214.197	105,9	9,6	3,1

- Faiz Harcamaları	56.440.000	45.679.830	80,9	28,7	9,4
- Cari Transfer	32.495.000	45.616.740	140,4	28,7	9,3
- Sermaye Giderleri	10.144.000	10.267.044	101,2	6,5	2,1
- Sermaye Transferi	1.088.000	1.181.952	108,5	0,7	0,2
- Borç Verme	2.085.000	3.837.829	184,0	2,4	0,8
- Yedek Ödenekler	1.106.000	0		0,0	0
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>- 29.137.000</b>	<b>- 6.452.646</b>			<b>-1,3</b>
<b>Faiz Dışı Bütçe Fazlası</b>	<b>27.303.000</b>	<b>39.227.184</b>			<b>8,1</b>
Net Yurt İçi Borçlanma/ Stok TL		300.000/ 244.800.000			- 3,6
Net Yurt Dışı Borçlanma/ Stok (Bin \$)		8.900.000/ 171.000.000			
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (Bin TL)		- 4.230.000			- 0,9

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2005, 2006, 2007, 2008

Tablo 4.30'da yer alan konsolide bütçe rakamları, 2005 yılı için hedeflenen ve gerçekleşen vergi gelirleri ile harcama miktarlarının birbiriyle nispeten uyum içinde olduğunu göstermektedir. Nitekim 2005 yılı için 143.696 milyon YTL gelir toplanması hedeflenmiş, 152.712 milyon YTL gelir elde edilmiştir. Diğer bir deyişle gerçekleşme oranı hedefin üzerindedir. Bütçede hedeflenen harcama miktarı ise 155.472 milyon YTL iken gerçekleşen harcamaların toplamı 159.165 milyon YTL olmuştur ki bu durum harcamaların da hedefin üzerinde gerçekleştiğini göstermektedir. Bununla birlikte bütçe açığı/GSMH oranı (%-1,3), hedefin çok ötesine geçmiştir. Avrupa Birliği Kopenhagen kriterleri arasında yer alan % 3'lük Bütçe Açığı/GSMH oranının yakalanmış olması önemli bir başarıdır. Harcamaların artmasına rağmen gelirlerin harcamaları karşılama oranının da artması, ayrıca önemli bir husustur.

Yıl içinde bütçe ödenekleri toplamının içinde kalmış olsa da ödeneklerden bazıları aşılmış, bazılarının ise altında kalmıştır. Bu durum bir yere kadar normal olsa da 2005 yılı bütçe sonuçları bu durumun normal sınırlarını aştığını göstermektedir. Bu durum bütçe harcamalarının planlanmasında ciddi bir probleme delalet etmektedir. Bazı harcamalar düşük programlanmış, yıl içinde ihtiyaç dolayısıyla ödenek aşımı zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bunu telafi etmek için "boomerang tipi harcama kesintileri" ne gidilmiştir. Bu tür harcamaların özelliği ileride daha büyük harcamalara neden olacak nitelikteki kesintiler olmasıdır.

2005 yılında merkezi yönetim bütçe gelirleri hedefin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum vergi dışı gelirlerin başlangıç hedeflerinin üstünde gerçekleşmesi ile mümkün olmuştur. Dolaylı vergiler toplam vergiler içinde yüzde 70 oranında gerçekleşmiştir.

2005 yılında merkezi yönetim bütçe açığı 6,5 milyar YTL GSMH'nın yüzde 8,1'i oranında gerçekleşmek suretiyle dikkat çekici bir performans sergilemiştir.

2005 yılsonu itibariyle merkezi yönetim giderlerinin dağılımına bakıldığında, faiz hariç harcamalara bakıldığında faiz hariç harcamalarda en büyük payın ana kalemler itibariyle cari transferler ile personel giderleri olduğu görülmektedir.

2005 yılı sonuçlarına göre merkezi yönetim bütçesi 6,5 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir. Bütçe dengesi hem program hedefine, hem de bir önceki yıl bütçe açığına göre yaklaşık yüzde 70'e varan bir iyileşme içinde olmuştur.

Bütçe dengesinde yaşanan oldukça olumlu performansın devamında faiz dışı fazla hedefine de ulaşılmıştır. Bütçe dengesinde yaşanan olumlu performansı belirleyen temel kalemler; faiz giderlerinin tahminin altında kalması, faiz dışı harcamaların toplam ödenek tavanı içinde kalması, vergi dışı gelirlerde hedefin üstünde yaşanan önemli artış ve özelleştirmeler sonucu elde edilen ilave hasılattır.

2005 yılı bütçe gelir ve giderlerindeki gelişmelere daha analitik bir çerçeveden baktığımızda, ödenek aşımında bulunan harcama kalemleri ağırlıklı olarak transfer harcamaları ve özellikle sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerden kaynaklanmaktadır. Bu harcamalar ise 2005 yılında bir türlü önüne geçilemeyen sosyal güvenlik açıklarının bütçeye yansımaları olarak nitelendirilebilir. Bir başka ifade ile başlangıçta bu kalemler için konulan bütçe ödenekleri ya gerçekçi tahmin edilmemiş ya da yıl içinde sosyal güvenlik açıklarını ve harcamalarını kontrol etmek konusunda yeterli çaba gösterilmemiştir.

Buna karşılık, 2005 yılı içinde toplam faiz dışı harcamaların tüm ödeneği aşmaması yedek ödeneklerin kullanılmasının yanı sıra başka kalemlerde kesinti yapmak sureti ile gerçekleşmiştir.

2005 yılında bütçe açığındaki olumlu performansın arkasında yatan en önemli faktörlerden bir tanesi, faiz ödemelerinin başlangıç bütçe ödeneklerinin yaklaşık yüzde 20 altında gerçekleşmesidir. Faiz ödemelerinin bu şekilde öngörülenin altında gerçekleşmesi birkaç nedene bağlanabilir.

Bunlardan ilki yılbaşında ödenek hesabına esas alınan döviz kurunun 1\$=1,628 YTL olmasına karşılık gerçekleşen kurun 1\$=1,356 YTL civarında olmasıdır. Kurdaki yüzde 17'lik bu sapmanın dış borç ve dövize endeksli iç borç faiz ödemelerinde yüzde 20 civarında bir azalışa yol açtığı tahmin edilmektedir (TESEV, 2005).

İkinci neden, iç borçlanmanın vadesinin yıl başına oranla Şubat ve Mart ayları ile yılın ikinci yarısından itibaren önemli ölçüde artırılmasıdır. Bunun sonucunda bono ağırlıklı borçlanmadan tahvile dönüşüm sağlanması ile yıl içine düşmesi tahmin edilen faiz harcamalarından önemli ölçüde tasarruf sağlandığı düşünülmektedir.

Üçüncü neden ise özellikle iç borçlanma faizlerinin yıl içinde çok hızlı olmasa da düşme eğilimi göstermesi sonucu tahvil faizlerinin öngörülenden daha fazla düşmesidir.

Faiz dışı harcamalar 2005 yılında bir önceki yıla göre yüzde 17'lik bir artış göstermiştir. Bu artışın yüzde 51,3'lük kısmı cari harcamalardan, yüzde 35,6'lık kısmı cari transferlerden kaynaklanmıştır. Cari harcamalar içinde en önemli pay personel giderlerindedir.

Bütçe harcamalarına fonksiyonel tasnif açısından bakıldığı zaman; hükümetin sağlık hizmetlerine başlangıçta öngördüğü payın yaklaşık yüzde 1,5 daha fazlasını harcadığını görüyoruz. Sosyal güvenlik hizmetlerindeki başlangıç oranla yaklaşık yüzde 2'lik artışın sosyal güvenlik hizmetlerinin niteliğinden çok bu sektörün beklenenden daha yüksek açık vermesinden olduğu düşünülebilir.

2005 yılı bütçe gelirleri, bütçe hedefinin yüzde 6,5 üstünde bir artışla 134,8 milyar YTL tutarında gerçekleşmiştir. Vergi tahsilatının GSMH'ya oranı yüzde 27,8 düzeyine çıkmıştır. Bütçe gelir performansının hedefin üstünde gerçekleşmesi vergi dışı gelirlerin başlangıç hedefinin üstünde çıkması sonucunda mümkün olmuştur.

Vergi gelirleri toplamı başlangıç hedefinin 315 milyon YTL üzerinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri toplamda hemen hemen bütçe hedefine uygun bir gerçekleşme gösterirken, tahminde sapma kendini daha çok alt dağılımda göstermiştir. Dolaylı vergiler başlangıç hedefinin yaklaşık 4,2 milyon YTL altında kalırken, dolaysız vergiler ise başlangıç hedefinin 4,5 milyon YTL üzerinde gerçekleşmiştir. Dolaylı vergilerde yaşanan düşme esas olarak kendisini dahilde alınan KDV, ÖTV ve ithalattaki artışa rağmen ithalde alınan KDV'de göstermiştir. Enflasyonun düştüğü dönemlerde özellikle dolaysız vergi gelirleri tahsilatının olumlu etkilenecek artması beklenmektedir. Bunu belirleyen temel faktör ise enflasyonun düşmesiyle birlikte enflasyonun dolaysız vergiler üzerinde yarattığı aşınmanın azalmasıdır. Türkiye için bu beklentiyi doğrulayan bir başka faktör de, vergi gelirlerinin dönemsel tespitinde yeniden değerlemenin geriye yönelik endekslemeyle yapılıyor olmasıdır. Nitekim, dolaysız vergi tahsilatı beklendiği üzere 2005 yılında hedefin üstünde gerçekleşmiştir.

Vergi dışı gelirlerin tahsilatı 2005 yılında gerek başlangıç hedefinin gerekse bir önceki yıl gerçekleşmesinin oldukça üstüne çıkmıştır. Bu artışa sebep olan temel kalemler faiz, ikraz ve tavizlerden geri alımlar ile bütçede öngörülmeyen kamu bankalarından elde edilen temettü gelirleri kalemleri olmuştur. Başlangıç bütçesinde 3 milyar YTL düzeyinde tahmin edilen faiz ve ikrazlardan elde edilen gelir kalemi yıl sonunda yüzde 280 oranına ulaşan artışla 8,4 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir.

Toplam gelir tahsilatı içinde vergilerin payının düşmesi 2005 yılında da devam etmiştir. Toplam gelirler içinde vergilerin payı bir önceki yılın aynı dönemine göre 2 puan



düşerek yüzde 79,3 oranında gerçekleşmiştir.

2005 yılında dolaysız vergi tahsilatı, başlangıç hedefinin üstüne çıkmakla birlikte dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payının artışı 2005 yılında da devam etmiş ve oran yüzde 69,9 düzeyine çıkmıştır. Bütçe hedefine göre dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı düşmüş gözükmeyle birlikte 2004 yılı gerçekleşmesine göre bu pay yüzde 1,1 düzeyinde artmıştır.

2005 yılında uygulanan gelir artırıcı-harcama azaltıcı politikalar ile birlikte gerçekleştirilen yapısal reformlar bütçe disiplini sağlamış, bütçe performansındaki iyileşme, belirsizliklerin azalmasına bağlı olarak güven ortamının oluşmasına ve ekonomideki istikrarın kalıcı olmaları sağlanacağı yönündeki beklentilerin güçlenmesine katkıda bulunmuştur.

Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanması ve AB uygulamaları ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması amacıyla hazırlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 2006 yılından itibaren uygulanmasıyla birlikte kamu maliyesinde şeffaflığın ve etkinliğin artırılması yönünde ciddi adımlar atılmıştır. Kamu kaynaklarının etkili ve verimli kullanımını sağlamak üzere 5018 sayılı Kanun ile stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme ve performans denetimi getirilmiştir. Program ve bütçeler 2006 yılından itibaren 3 yılı kapsayacak şekilde hazırlanmaya başlanmıştır.

5018 sayılı Kanun çerçevesinde bütçe verilerinin uluslararası düzeyde kıyaslanabilmesi amacıyla 2006 yılında “konsolide bütçe” uygulamasından “merkezi yönetim bütçesi” uygulamasına geçilmiştir. Böylece, merkezi yönetim içinde yer alan fakat bütçe dışında kaynak kullanan kamu idareleri bütçeye dahil edilmiş, ayrıca düzenleyici ve denetleyici kurumların gelir ve harcamaları da bütçe kapsamına alınmıştır. Bu sayede, kamu kesimi daha doğru ve gerçekçi bir şekilde sınıflandırılarak bütün kamu idarelerinin gelir ve giderleri bütçe içine alınmıştır.

### ***iii-2006 Yılı***

2006 yılından itibaren çok yıllık bütçe anlayışına geçilmiş ve 2006-2008 dönemi için orta vadeli plan ile orta vadeli mali program yayımlanmıştır. Söz konusu dönemi kapsayan programa göre temelini faiz dışı fazla hedefinin oluşturduğu sıkı bütçe politikalarına devam edileceği ifade edilmiştir. Programda yer alan diğer hususlar şunlardır:

- Kurumlar bütçe kısıtını dikkate alınarak belirlenen öncelikler çerçevesinde kaynak tahsisini gözden geçireceklerdir. Önceliğini yitirmiş faaliyet ve projeler tasfiye

edilecektir.

- Kamu kesiminde ücret ve aylıklar enflasyon oranında artırılacaktır.
- Sosyal harcamalar, faydayı azami düzeye çıkaracak şekilde sosyal hedef ve önceliklere dönük olarak yeniden düzenlenecek ve sosyal harcamaların toplam kamu harcamaları içindeki oranı artırılacaktır.
- Mali sürdürülebilirlik ve uzun dönemli aktüeryal dengeler gözetilerek norm ve standart birliği sağlanmış, prim karşılığı olmayan ödemelerden arındırılmış tek bir emeklilik rejimi kurularak, emeklilik sistemi açığının milli gelire oranı düşürülecektir.
- Tarımsal destekler için bütçeden ayrılan pay ve bu payın tarımsal destek araçları arasındaki dağılımı, Tarım Stratejisi Belgesi çerçevesinde belirlenecektir.
- Yerel yönetimlerin harcamalarını finanse etmek amacıyla çeşitli kaynaklardan yapılan tahsisler bütünleştirilerek, bu kaynakların objektif esaslara dayalı ve amaca yönelik kullanımı sağlanacaktır.
- Vergi politikasının amacı; büyüme ve istihdam politikalarını destekleyici, kayıt dışı ekonomiyi azaltıcı ve aynı zamanda makroekonomik politikalarla uyumlu, etkin ve basit bir vergilendirme sisteminin oluşturulmasıdır.
- Vergi mevzuatı, özel girişimcilerin uzun vadeli planlama yapmalarını sağlayacak şekilde ve sosyal politikalar çerçevesinde yeniden değerlendirilecektir.
- Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin artırılmasına yönelik düzenlemeler hayata geçirilecektir.

Bu çerçevede gerçekleşen 2006 yılı bütçe uygulamaları aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 4.31- 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (1.000 YTL)**

Bütçe Kalemleri	Hedef	Gerçekleşme	Gerçekleş. Oranı	Gerçekleşme Ağırlık Dağılımı	Gerçekleşme/ GSMH
<b>Gelirler</b>	<b>160.962.010</b>	<b>173.483.430</b>	<b>107,8</b>	<b>100</b>	<b>30,2</b>
<i>A- Genel Bütçe Gelirleri</i>	<i>156.850.000</i>	<i>168.546.745</i>	<i>107,4</i>	<i>97,1</i>	<i>29,3</i>
<b>1-Vergi Gelirleri</b>	132.199.000	137.480.292	103,4	79,1	23,9
<b>2-Vergi Dışı Gelirler</b>	24.651.000	31.066.453	126,0	18,0	5,4
<i>B- Özel Bütçe Gelirleri</i>	<i>2.962.935</i>	<i>3.529.663</i>	<i>119,1</i>	<i>2,0</i>	<i>0,6</i>
<i>C- Düz. ve Den. Kur. Gel.</i>	<i>1.149.075</i>	<i>1.407.022</i>	<i>122,4</i>	<i>0,1</i>	<i>0,3</i>
<b>Harcamalar</b>	<b>174.321.617</b>	<b>178.126.033</b>	<b>102,2</b>	<b>100</b>	<b>30,9</b>
<b>- Personel Giderleri</b>	40.995.486	42.887.303	104,6	24,0	7,4
<b>- Mal ve Hizmet Alımı</b>	17.720.624	19.001.460	107,2	10,6	3,3

- Faiz Harcamaları	46.260.025	45.962.627	99,3	25,8	8,0
- Cari Transfer	49.107.865	49.851.206	101,5	28,0	8,6
- Sermaye Giderleri	12.451.901	12.097.713	97,1	6,8	2,1
- Sermaye Transferi	1.834.421	2.637.015	143,8	1,5	0,5
- Borç Verme	4.256.200	5.688.627	133,6	3,3	1,0
- Yedek Ödenekler	1.695.095	-			
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>- 13.359.607</b>	<b>- 4.642.603</b>	<b>34,7</b>		<b>0,8</b>
<b>Faiz Dışı Bütçe Fazlası</b>	<b>32.900.418</b>	<b>41.320.106</b>	<b>125,6</b>		<b>7,2</b>
Net Yurt İçi Borçlanma/ Stok TL		6.688.000/ 251.470.000			
Net Yurt Dışı Borçlanma/ Stok (Bin \$)		36.725.000/ 205.156.000			
<b>Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (Bin TL)</b>	3.996.000	- 14.977.000			

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2005, 2007,2008

2006 yılı merkezi yönetim bütçe giderleri 178,1 milyar YTL, merkezi yönetim bütçe gelirleri 173,5 milyar YTL olurken, bütçe açığı 4,6 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Bütçe politikalarının kararlılıkla ve disiplinle uygulanması sonucunda bütçe açığında önemli düşüşler elde edilmiştir. 2002 yılında 40,2 milyar YTL olan bütçe açığı 4,6 milyar YTL'ye düşmüştür. Bütçe açığının GSMH'ya oranının ise 2006 yılında 0,8 oranında gerçekleşmesiyle son 30 yılın en düşük bütçe açığına ulaşılmıştır.

2006 yılı merkezi yönetim bütçe gelirleri 2005 yılına göre yüzde 13,5 oranında, vergi gelirleri ise yüzde 14,9 oranında artış göstermiştir. 2006 yılında bütçe açığı bir önceki yıla göre yüzde 32,7 oranında azalırken, faiz dışı fazla yüzde 6,6 oranında artış göstermiştir. Bütçenin açığının 2006 yılı başında beklenen bütçe açığına göre oldukça düşük gerçekleşmesi bütçenin mali performansının başarılı olduğunu göstermektedir. Bütçe performansında ortaya çıkan bu olumlu gelişmede esas olarak, bütçe gelirlerinin başlangıç hedefinin 12,5 milyar YTL üzerinde çıkmasının etkili olduğu görülmektedir.

2006 yılında kamu borç stokunun GSMH'ya oranını ve kamu açıklarını kalıcı olarak azaltmak için yüksek faiz dışı fazla hedefini devam ettirmek bütçe politikasının en önemli hedefi olarak görülmektedir. 2006 yılında faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranı 7,2 olarak gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazlanın hedeflenen düzeyin üzerinde gerçekleşmesi, makroekonomik istikrarın daha da güçlenmesine yararlı olmuştur.

2006 yılında bütçe giderleri 178,1 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Faiz harcamaları 46 milyar YTL, faiz dışı harcamalar ise 132,2 milyar YTL düzeyinde olmuştur. Mali disiplin sağlanırken aynı zamanda harcamaların yapısını değiştirme yönünde izlenen politikalar sonucunda bütçe harcamaları içinde faiz harcamalarının payı azaltılırken sosyal

harcamaların yatırım harcamalarının ve personel harcamalarının payı artmıştır. Ana kalemler itibariyle bakıldığında başlangıç ödeneğine göre en önemli artma mal ve hizmet alım giderleri kalemi, sermaye transferleri kalemi ve borç verme kaleminde ortaya çıkmıştır. Mal ve hizmet alım giderlerinin başlangıç ödeneğinin üzerinde gerçekleşmesinde en büyük pay sağlık giderlerine aittir. Sağlık giderleri bu dönemde başlangıç ödeneğinin yüzde 32 üzerinde gerçekleşmiştir. KÖY-DES projesi giderleri yıl içinde yapılan gelirli ödenek eklemeleri neticesinde sermaye transferleri giderlerinin başlangıç ödeneğinin üzerinde çıkmasında etkili olmuştur.

2006 yılı faiz dışı harcamaların merkezi yönetim bütçe giderleri içindeki payı yüzde 71,4 olurken, faiz harcamalarının payı ise yüzde 25,8 olarak gerçekleşmiştir. Faiz hariç bütçe giderleri içinde yer alan cari transferler kalemi merkezi yönetim bütçe giderlerinin yüzde 28'ini personel giderleri ise yüzde 21,2'sini oluşturmuştur. Faiz hariç bütçe giderlerinin merkezi yönetim bütçe giderleri içindeki payı 2005 yılında yüzde 71,4 iken 2006 yılında 74,2 oranında gerçekleşmiştir.

Bütçenin fonksiyonel dağılımına bakıldığında toplam harcamalar içinde en büyük payın genel kamu hizmetleri olduğu görülmektedir. Genel kamu hizmetleri ile savunma hizmetlerinde yıl sonu gerçekleşmeleri bütçe ödeneklerinin altında kalmıştır. Sağlık hizmetleri eğitim hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamaları başlangıç ödeneğinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu da harcama yapısının değiştiğinin ekonomik ve sosyal kalkınmada önem taşıyan diğer harcama gruplarının ağırlığının arttığının göstergesidir.

2006 yılı sonunda açıklanan bütçe harcamaları çerçevesinde, esnekliği olmayan harcamaların toplam harcamalar içindeki oranı % 74,8 oranında çıkmıştır. Bütçe harcama rakamları ertelenen harcamaların yapısına ve gelişimine göre değişmekle birlikte esnekliğin olmadığı harcamaların oranının yüksek olduğunu söyleyebiliriz. Esnekliğin olmadığı harcamaların toplam harcamalar içindeki oranının 2000 yılı öncesi döneme göre az da olsa yükselmiş olması, yapısal nitelikli düzenlemelerin ve tedbirlerin etkisinin bütçe üzerinde sınırlı kaldığını göstermesi açısından dikkate alınması gereken bir nokta olarak görülmelidir. Bütçe aslında zorunlu harcamaların karşılandığı, politika uygulama yeteneğinin oldukça kısıtlandığı bir alan haline gelmeye başlamıştır. Ekonomik beklentilerin giderek olumluya dönüştüğü, bütçedeki performansın uzun yıllardır görülmedik bir biçimde iyi seyrettiği kamu otoritesince sürekli olarak gündeme getirilmekle birlikte, bunun maliye politikasına yansıtılmamasını devletin asli görevlerini yerine getirme doğrultusunda önemli bir zafiyet olarak değerlendirmekteyiz (TESEV, 2006).

Bütçe gelirleri 2006 yılı sonu itibariyle başlangıç hedefinin yüzde 8,2 üzerine çıkararak 173,5 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin yüzde 79,2'si vergi gelirlerinden kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin yüzde 97,2'si genel bütçe gelirlerinden, yüzde 2'si özel bütçeli idarelerin gelirlerinden, yüzde 0,8'i ise düzenleyici ve denetleyici kurumların gelirlerinden oluşmuştur.

Gelirde yaşanan bu performansa, bundan önceki raporlarımızda ayrıntılı bir şekilde açıkladığımız üzere; 2006 yılına özgü bir defalık tedbir niteliğinde kabul edilebilecek uygulamalar, varlık satışları hasılatı ve özelleştirme gelirlerinin kayıt usullerindeki farklı uygulamalar ile başta enflasyon oranı ve toplam ithalat tutarı olmak üzere makro ekonomik parametrelerdeki beklentilerin üzerindeki sapmalar neden olmuştur. Bu sapmaların yukarı yönlü olması özellikle dış ticaretten alınan vergilerin otomatik olarak başlangıç tahminlerinin üzerinde gerçekleşmesine neden olmuştur (TESEV, 2006)

2006 yılında kayıt dışı ekonomiyi kayıt altına almak, vergiyi tabana yaymak ve vergi kaçakçılığını azaltmak amacıyla uygulanan Vergi reformu çalışmaları kapsamında gelir vergisi, kurumlar vergisi ve KDV oranlarında indirimle gidilmiştir. Gelir vergisinde ücret-ücret dışı gelirler ayırımına son verilerek, gelirlerin tek tarife üzerinden verilmesi uygulanmasına geçilmiştir. Yatırımları teşvik etmek yerine mükelleflerce vergi planlaması aracı olarak kullanılmaya başlanılan ticari ve zirai kazançlarda yatırım indirimi istisnası kaldırılmıştır. Uygulanan bu vergi politikasındaki temel amaç, ekonomide kayıt dışılığın azaltılması, rekabet gücünün artırılması, daha basit adil ve geniş tabanlı bir vergi sisteminin oluşturulması olarak tespit edilmiştir.

2006 yılında vergi gelirleri hedefin 5,3 milyar YTL üzerine çıkararak 137,5 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. 2005 yılı vergileri ile karşılaştırıldığında vergi gelirlerinin 119,6 milyar YTL'den 137,5 milyar YTL'ye yaklaşık 18 milyar YTL artmıştır. Bunda büyük ölçüde dahilde alınan mal ve hizmet vergileri etkili olmuştur. 2006 yılında vergi gelirleri içinde en büyük pay yüzde 43,2 ile dahilde alınan mal ve hizmet vergilerine aittir. Bunu yüzde 29,2 ile gelir ve kazanç üzerinden alınan vergiler ve yüzde 20 ile uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergiler izlemektedir.

2006 yılında kamu maliyesi açısından yaşanan iyileşme süreci ekonomiye yansımış ve dönemsel dalgalanmalar dışında gerek enflasyon oranında gerekse iç borçlanma oranlarında bir azalma ortaya çıkmıştır. Geçmiş yıllara nispeten kamu maliyesinde daha istikrarlı bir sürece girilmiştir. Özellikle daraltıcı mali tedbirlerin bütçe dengesi üzerindeki iyileştirici etkileri 2006 yılında da devam etmiştir.

*iv-2007 Yılı*

2007 yılı merkezi yönetim bütçesi, kamu borç stokunun milli gelire oranını sürdürülebilir seviyelere düşürme hedefi kapsamında, yüksek oranda faiz dışı fazla verecek şekilde hazırlanmış ve uygulama bu amaca hizmet edecek şekilde geliştirilmeye çalışılmıştır. Önceki yıllarda olduğu gibi 2007 yılında da kamu borç stokunun GSMH'ya oranını ve kamu açıklarını azaltmak için yüksek faiz dışı fazla vermek, bütçe politikasının en önemli hedeflerinden biri olarak tespit edilmiştir. Yüksek oranlı faiz dışı fazla, ekonomik politikalara olan güvenin artırılması ve borç dinamiğinin iyileştirilmesi bakımından önemli bir unsurdur. 2007 yılında uygulanan bütçe politikasında bu amacın gerçekleştirilmesi için, sürekli ve sağlıklı gelir kaynakları yaratılması ve kamu hizmetlerinin kalitesini azaltmadan harcamalarda tasarruf sağlanması büyük önem taşımıştır.

2007 yılında vergi politikasının temel amacı, büyüme ve istihdam politikalarını destekleyici, kayıt dışı ekonomiyi azaltıcı ve aynı zamanda makro ekonomik politikalarla uyumlu olmak ve öngörülebilir bir vergi yükünü sağlamak olmuştur.

**Tablo 4.32- 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri (1.000 YTL)**

Bütçe Kalemleri	Hedef	Gerçekleşme	Gerçekleş. Oranı	Gerçekleşme Ağırlık Dağılımı	Gerçekleş./ GSMH
<b>Gelirler</b>	<b>188.158.954</b>	<b>190.359.773</b>	<b>101,2</b>	<b>100</b>	<b>22,3</b>
<i>A- Genel Bütçe Gelirleri</i>	<i>183.460.083</i>	<i>184.802.653</i>	<i>100,7</i>	<i>97,1</i>	<i>21,6</i>
1-Vergi Gelirleri	158.152.898	152.835.111	99,6	80,3	17,9
2-Vergi Dışı Gelirler	25.307.185	31.967.512	126,3	16,8	3,7
<i>B- Özel Bütçe Gelirleri</i>	<i>3.263.692</i>	<i>3.971.935</i>	<i>121,7</i>	<i>2,0</i>	<i>0,4</i>
<i>C- Düz. ve Den. Kur. Gel.</i>	<i>1.435.179</i>	<i>1.585.185</i>	<i>110,4</i>	<i>0,9</i>	<i>0,3</i>
<b>Harcamalar</b>	<b>204.988.546</b>	<b>204.067.683</b>	<b>99,5</b>	<b>100</b>	<b>23,9</b>
- Personel Giderleri	53.771.578	49.373.374	91,8	24,2	5,8
- Mal ve Hizmet Alımı	15.587.406	22.257.921	142,8	10,9	2,6
- Faiz Harcamaları	52.946.024	48.752.891	92,1	23,9	5,7
- Cari Transfer	60.862.989	63.291.858	104,0	31,0	7,4
- Sermaye Giderleri	12.103.930	13.003.480	107,4	6,4	1,6
- Sermaye Transferi	3.647.400	3.542.364	97,1	1,7	0,4
- Borç Verme	3.694.600	3.845.795	104,1	1,9	0,4
- Yedek Ödenekler	2.374.619				
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>- 16.829.592</b>	<b>- 13.707.910</b>	<b>81,4</b>		
<b>Faiz Dışı Bütçe Fazlası</b>	<b>36.116.432</b>	<b>35.044.981</b>	<b>97,0</b>		
Net Yurt İçi Borçlanma/ Stok TL		3.870.000/ 255.310.000			
Net Yurt Dışı Borçlanma/		41.964.000/			

<b>Stok (Bin \$)</b>	247.120.000	
<b>Kamu Kesimi Borçlanma</b>		0,10
<b>Gereği (Bin TL)</b>	870.000	

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2005, 2007,2008

Tablo 4.32'deki bütçe rakamları 2007 yılı için hedeflenen kamu gelirleri ve harcamaları ile ilgilidir. 2007 itibariyle 188,159 milyar TL kamu geliri elde edilmesi ve bunun 158,152 milyar TL'lik bölümünün vergi gelirlerinden oluşması hedeflenmiştir. Ayrıca 204,988 milyar TL harcama yapılması öngörülmüş ve faiz harcamaları için 52,946 milyar TL ayrılması planlanmıştır. Uygulama süreci içinde 190,359 milyar TL gelir elde edilmiş ve 204,067 milyar TL harcama yapılmıştır.

2007 yılı merkezi yönetim bütçe giderleri başlangıç ödeneği 205 milyar YTL olarak öngörülmüş, yıl sonunda ise 204,1 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. Böylece 2007 yılında bütçe giderleri başlangıç ödeneğine göre 921 milyon YTL daha az gerçekleşmiştir. Bu durum, 2007 yılı bütçe harcama performansının bütçe hedefiyle uyumlu olduğunun önemli bir göstergesidir. Ana kalemler itibariyle bütçe harcamalarına bakıldığında zaman başlangıç ödeneğine göre en önemli artış mal ve hizmet alımlarında gerçekleştirilmiştir. Bunun yanı sıra cari transferler ve sermaye giderlerinin yıl sonu gerçekleştirmelerinde de başlangıç ödeneklerine göre artış olduğu görülmektedir. Personel giderleri için 2007 yılında toplam 43,7 milyar YTL ödenek öngörülmüş olmasına rağmen yıl sonunda toplam 43,6 milyar YTL harcama yapılmıştır. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun 2007 yılı içinde yürürlüğe gireceği düşüncesiyle kamu personelinin prime esas kazancının genişlemesinin sonucunda sosyal güvenlik prim ödemelerinin artacağı öngörülerek tabloda personel giderleri içinde gösterilen "sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri" için 10,1 milyar YTL ödenek öngörülmüştür. Ancak, söz konusu Kanunun yürürlüğe girmemesi sonucunda yıl sonunda söz konusu amaç için 5,8 milyar YTL harcanmıştır. Mal ve hizmet alım giderleri için 15,6 milyar YTL ödenek öngörülmüş iken yıl sonunda gerçekleşme tutarı 22,3 milyar YTL olmuştur. Mal ve hizmet alım giderlerinin başlangıç ödeneğinin üzerinde gerçekleşmesinin en önemli nedeni, sağlık giderlerinde meydana gelen artıştır. 5510 sayılı Kanunun 2007 yılı içinde yürürlüğe gireceği düşüncesiyle kamu personelinin tedavi ve ilaç giderleri ile yeşil kartlıların tedavi ve ilaç giderleri için bütçede başlangıç ödeneği öngörülmemiştir. Ancak söz konusu Kanunun yürürlüğe girmemesi nedeniyle kamu personelinin tedavi ve ilaç giderleri kamu idareleri tarafından karşılanmış, bu kapsamda 2,7 milyar YTL gider gerçekleşmiştir. Aynı şekilde yeşil kartlıların tedavi ve ilaç giderleri de 3,9 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. Söz konusu ilave ödenek ihtiyacı yukarıda bahsi geçen

“sosyal güvenlik kurumlarına Devlet primi giderleri”nde bulunan fazlanın aktarılması suretiyle karşılanmıştır.

Bütçe giderleri alt kalemlerinin bütçe içindeki paylarına bakıldığında 2007 yılında faiz dışı harcamaların bütçe giderleri içindeki payının yüzde 76,1 ve faiz harcamalarının payının yüzde 23,9 olduğu görülmektedir. Faiz dışı harcamaların yüzde 24,2’si personel gideri, yüzde 31’i cari transferler, yüzde 1,9’u borç verme ve yüzde 1,7’si ise sermaye transferlerinden oluşmaktadır.

Bütçenin fonksiyonel dağılımına bakıldığında toplam harcamalar içinde en büyük payı 76 milyar YTL (yüzde 37,2) ile genel kamu hizmetleri almıştır. Genel kamu hizmetlerini 34,9 milyar YTL (yüzde 17,1) ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri izlemektedir. Genel kamu hizmetleri, savunma hizmetleri ve eğitim hizmetlerinde yıl sonu gerçekleştirmeleri başlangıç ödeneklerinin altında kalmıştır. Sağlık hizmetleri ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri harcamaları ise başlangıç ödeneğinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum bütçe içinde harcama yapısının değiştiğinin, ekonomik ve sosyal kalkınmada önem taşıyan diğer harcamaların arttığına göstergesidir.

2007 yılında merkezi yönetim bütçe gelirlerinde iyi bir performans gösterilmiştir. Bütçe gelirleri 2007 yılında 188,2 milyar YTL olarak hedeflenmiş iken yılsonunda yüzde 1,2 oranında artarak 190,4 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. Buna göre bütçe gelirleri öngörülenden 2,2 milyar YTL daha fazla gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin 184,8 YTL’si genel bütçe gelirlerinden 4 milyar YTL’si özel bütçeli idarelerin öz gelirlerinden, 1,6 milyar YTL’si ise düzenleyici ve denetleyici kurum gelirlerinden oluşmaktadır.

2007 yılı merkezi yönetim bütçe gelirlerinin yüzde 80,3’ünü oluşturan vergi gelirleri, 158,2 milyar YTL olarak hedeflenmiş ancak yıl sonunda 152,8 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerindeki bu azalışın sebebi mal ve hizmetlerden alınan vergilerdeki düşüş, özellikle de KDV’nin bütçe hedefinin altında kalmış olmasıdır. Bütçe Kanununda 68,8 milyar YTL olarak hedeflenen dahilde alınan mal ve hizmet vergileri yıl sonunda 5,2 milyar YTL azalışla 63,6 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir.

Vergi gelirleri açısından bakıldığında 2007 yılında toplamda yüzde 96,6 oranında hedefle uyumlu vergi geliri elde edilmiştir. Dahilde alınan KDV, özel tüketim vergisi ve ithalatta alınan KDV hariç diğer vergiler hedefin üzerinde gerçekleşmiştir.

Uygulanan istikrarlı maliye politikaları ve alınan tedbirler neticesinde merkezi yönetim bütçe açığı hızla düşürülmüştür. 2007 yılı merkezi yönetim bütçesinde, 16,8 milyar YTL olarak öngörülen bütçe açığı hedefi yıl sonunda 13,7 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir.



Bütçe açığının GSMH'ya oranı, 2007 yılında yüzde 1,6'ya düşürülmüştür.

2007 yılı için 36,1 milyar YTL olarak hedeflenen faiz dışı fazla yıl sonu itibariyle 35 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim faiz dışı fazlasının (maliye tanımlı) GSMH'ya oranı 2007 yılında yüzde 4,1 olarak gerçekleşmiştir.

2002 yılında yapılan genel seçimler sonrasında girilen yeni dönem, Türkiye ekonomisi için olumlu gelişmelerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Daraltıcı mali önlemlerin sonucunda bütçe açığı azalmış ve buna bağlı olarak kamu mali dengesinde bir iyileşme ortaya çıkmıştır. 2007 yılı ortalarında yapılan yeni bir genel seçim ile AK Parti Hükümeti bir kez daha idareye gelmiş ve daraltıcı önlemler içeren ekonomik programın uygulanmasına devam edilmiştir.

#### **4.3. 2000-2007 Dönemi Bütçe Politikalarının Analizi**

Mali kurallar, makro ekonomik anlamda bütçe dengesi, kamu borçları, kamu harcamaları ve vergi oranları gibi mali performans göstergelerine sınırlar getiren kısıtlama veya düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Mali kurallar, aynı zamanda kamu maliyesi büyüklüklerine ilişkin rakamsal hedefler olarak belirleneceği gibi bu büyüklüklerin milli gelire oranı üzerindeki sınırlamalar olarak da ortaya çıkabilmektedir. Mali reformların uygulamaya konulmasının altında yatan temel neden, büyük boyutlara ulaşan kamu açıkları ve bununla bağlantılı olarak artan kamu borçlarının GSYH içindeki payıdır. Aynı zamanda bu reformları zorunlu hale getiren itici güçlerden biri de devletin üstlendiği rollerin yeniden tanımlanması ile birlikte devletin kapsam ve boyutlarına açıklık getirilmesi zorunluluğudur (Maliye Bakanlığı, 2008:59).

Mali kuralların amacı; maliye politikalarına olan güveni artırmak, ekonomik dalgalanmaların etkisini en aza indirmek, bütçe sürecinin ve maliye politikalarının sürdürülebilirliğini kolaylaştırmaktır. Bu kapsamda mali kuralların en önemli işlevi mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirerek makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamaktır.

Belirlenen bu kuralların ulusal düzeyde ve daha alt kamusal karar alma süreçlerinde basitlik, esneklik, güvenilirlik, saydamlık ve büyüme yönelimli özelliklerle iyi tasarlanması gerekmektedir. Özellikle güvenilir olabilmesi için bu kurallara uyulacağı ve bu kuralların kalıcı olacağına taahhüt edilmesi gerekir.

Uygulamada bir çok ülke, stok değişken olan borç göstergelerine değil borçların artmasına ya da azalmasına neden olan gelir, gider veya bütçe açığı gibi bütçe politikasının kapsamına giren akım değişkenlere ilişkin mali kuralları koymayı tercih etmektedir.

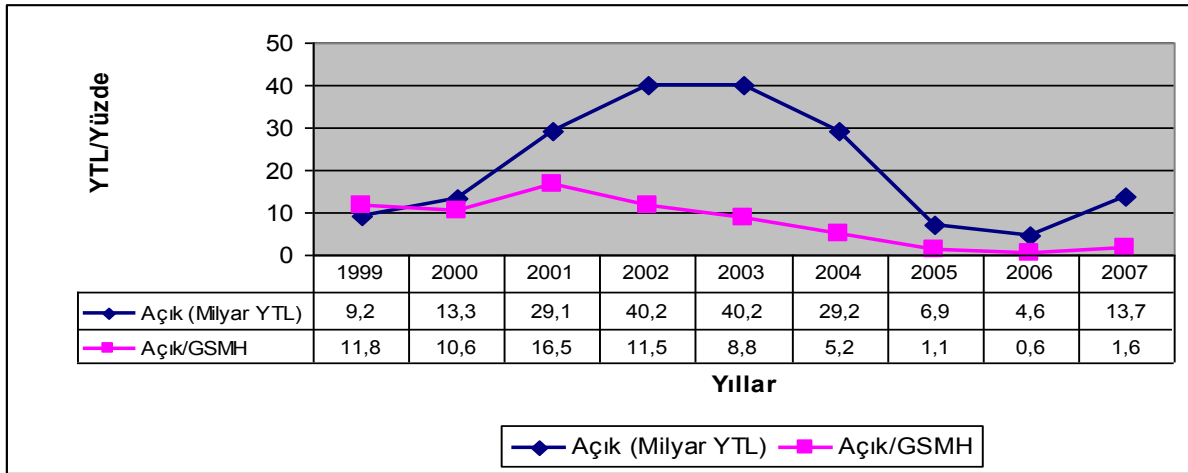
Tez konusu kapsamında incelenen 2000-2007 yılları arası mali kuralların ana unsurlarına ilişkin olarak aşağıdaki analize yer verilmiştir.

#### 4.3.1. Bütçe Açıkları

Bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinden fazla olması halinde ortaya çıkan eşitsizliğe bütçe açığı denilmektedir. Esasen, denk olma imkanı söz konusu ise bütçenin denk olması gerekmektedir. Ancak 1950’li yıllardan itibaren tüm dünyada açık bütçe politikaları yaygınlaşmıştır. Bütçe açığı, özünde bütçe harcamalarının bütçe gelirleri tarafından finanse edilemeyen bölümdür. Diğer bir deyişle, bütçe açığı bütçe gelirleri ile finanse edilemeyen harcama anlamına gelir ve bu harcamanın yapılması için borçlanma yoluyla kaynak yaratılması gerekmektedir.

2000 yılından itibaren özellikle 2002 yılından itibaren uygulanan istikrarlı bütçe politikaları ve alınan tedbirler neticesinde bütçe açıklarında hızlı bir düşüş kaydedilmiştir.

Şekil 4.1- Bütçe Açıklarının Gelişimi (1999-2007)



Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor (2000-2008)

Yukarıdaki Tabloda da görüldüğü bütçe açığı 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ekonomik krizlerle beraber yüksek düzeylere çıkmış ve 2001 yılında GSYH’ya oran olarak yüzde 16,5 düzeylerine kadar ulaşmıştır.

2003 yılından itibaren uygulanan istikrarlı bütçe politikaları ve alınan tedbirler neticesinde bütçe açığı hızla düşmüştür. 2006 yılında GSYH’nın yüzde 0,6’sı gibi olumlu bir düzeye düşürülmüş olan bütçe açığı 2007 yılında 13,7 milyar YTL olarak gerçekleşmiş ve GSYH’nın yüzde 1,6’sı seviyesinde kalmıştır.

Böylece son üç yılda (2005, 2006 ve 2007) yüzde 3’ün altında gerçekleşen bütçe açığının GSYH’ya oranı Avrupa Birliğinde ekonomik istikrar ve mali performansın

değerlendirilmesinde temel alınan Maastricht Kriterlerinin ilgili koşulunu gerçekleştirmiş olmaktadır. 2007 yılında AB-27 ülkelerinin bütçe açığının GSYH'ya oranı ortalama yüzde 1,3 iken en yüksek oranlar yüzde 5,6 ve 4,6 ile sırasıyla Macaristan ve Yunanistan'da gerçekleşmiştir. Türkiye'de bütçe açığının GSYH'ya oranının İngiltere (yüzde 2,7), İtalya (yüzde 2,4) ve Fransa (yüzde 2,2) gibi ülkelerdeki oranın altında kalması Türkiye'nin bütçe açığı konusunda oldukça olumlu gelişmeler elde ettiğini ve bir çok AB ülkesinden çok daha iyi durumda olduğunu ortaya koymaktadır (Yıllık Ekonomik Rapor,2008). (Bu tespiti 2008 yılı için de söylemek mümkündür. Türkiye -1.8, İngiltere -4.7, Fransa -29, AB27 -2.3 (Maliye Bakanlığı Temel Ekonomik Göstergeler 2009)).

#### **4.3.2. Kamu Kesimi Genel Dengesi**

Kamu kesimi genel dengesi, kamu harcamaları kamu gelirleri arasındaki dengeyi tanımlar. Eğer, kamu gelirleri ile kamu harcamaları birbirine eşit ise, kamu kesimi dengededir. Eğer, kamu gelirlerinin fazla olmasından kaynaklanan bir eşitsizlik söz konusu ise kamu kesimi fazlalık veriyor demektir. Eğer, bu eşitsizlik kamu harcamaları lehine ise kamu kesimi açık veriyor demektir.

Kamu kesimi Türkiye'de uzunca bir süredir kamu geliri ile kamu harcamaları arasındaki eşitsizlikten kaynaklanan bir kamu açığı sorunu yaşamaktadır. Bu açık, kamu gelirleri tarafından karşılanamayan harcamaları tanımlamaktadır ki ilgili kamu açığının finansmanı yani kamu gelirleri ile finanse edilemeyen kamu harcamaları için kamu kesiminin borçlanması gerekir. Bu nedenle kamu açığı bir anlamda Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) olarak ta adlandırılır. KKBG/GSYH oranı Maastricht Kriterlerine göre, AB ülkeleri için yüzde 3 olarak tespit edilmiştir. Kamu açığı, bütçe açığını da kapsayan tüm kamunun gelir ve gideri ile ilgilenen bir kavramdır.

1990'lı yılların ilk yarısında GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 9,6 olan KKBG, 1995-99 döneminde 9,2'ye gerilemiştir. Bununla birlikte, özellikle 1996'dan sonraki dönemde gizli açık yaratılmak suretiyle kamu harcamalarının bütçe ve kamu sektörü dışına çıkarılması burada oranın düşük gözükmesine neden olmaktadır. Nitekim IMF tarafından yapılan hesaplamada 1995-99 döneminde KKBG'nin ortalama yüzde 13,8 ile 1990-94 döneminin üstünde gerçekleşmiştir.

1990'lı yılların sonunda reel faizlerin yükselmesi nedeniyle biriken görev zararı niteliğindeki kamu yükümlülüklerinin maliyeti kendisini esas olarak 2000 ve kriz yılı olması nedeniyle 2001 ve 2002 yıllarında göstermiştir. Bu çerçevede, KKBG faizlerin düşmesi ve mali tedbirlerin etkisini göstermesi nedenleriyle 2002 yılından itibaren aşamalı olarak

azalmıştır. 2004 yılında özellikle faiz harcamalarındaki düşmenin etkisiyle KKBG, GSMH'ya oran olarak yüzde 6 civarına düşmüştür.

DPT tanımlı borçlanma gereğine katkı yapan kurumların dağılımı aşağıdaki tablolarda verilmektedir. Buna göre en büyük katkı (açık veren kurum) konsolide bütçeden kaynaklanmaktadır. Konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı artarken aksine KİT'lerin verdiği açık ise incelenen dönem boyunca düşmüş hatta 2002-2004 arasında fazlaya geçmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının açığı ise gösterim olarak bütçe içinde (transfer harcamaları içinde) yer aldığından bu sektörün verdiği açık (finansman ihtiyacı) bu tablodan açık bir şekilde görülmemektedir. Konsolide bütçenin finansman ihtiyacına faiz giderlerinde yaşanan önemli artıştan sonra katkı veren ikinci önemli faktör bu anlamda sosyal güvenlik kurumlarının verdiği açık olmuştur.

**Tablo 4.33- 1990-2007 KKBG Gereğinin GSMH'ya Oranlarının Gelişimi (%)**

	1995-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Borç. G.(Top.Kam)</b>	9,24	11,8	16,45	9,99	7,33	3,65	-0,31
<b>Borç. G.(Gen.Dev.)</b>	8,61	9,74	16,08	13,71	10,09	5,52	-0,25
<b>Konsolide Bütçe</b>	7,81	10,93	17,45	14,82	11,27	7,06	1,67
<b>KİT</b>	0,63	1,91	0,37	-1,01	-0,74	-0,57	-0,17
<b>Döner Sermaye</b>	-0,02	-0,11	-0,10	-0,19	-0,31	-0,25	-0,26
<b>Sos. GÜv. Kur.</b>	0,24	-0,01	-0,08	0,04	0,04	0,05	0,03
<b>İşsizlik Fonu</b>		-0,29	-1,05	-1,01	-1,11	-1,02	-0,97
<b>Fonlar</b>	0,28	-1,18	-0,47	0,00	-0,17	-0,45	-0,63
<b>Mahalli İdareler</b>	0,31	0,40	0,32	0,06	0,38	-0,07	-0,08

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (2003), 2005 Yılı Ekonomik Programı (2004-2007)

1990-2002 yılları arasında kamu açıklarının önemli bir kısmını yansıtmasa da DPT tanımlı KKBG'nin yüzde dağılımı bize gelişmenin yönünü göstermesi açısından önemlidir. 1990'ların ilk çeyreğinde toplam kamu sektörü açığının yüzde 50'ye yakını bütçeden kaynaklanırken daha sonra bu oran hızla artmış, 2000'li yıllardan sonra yüzde 100'ün üzerine çıkmıştır. Bunun anlamı, bütçe dışındaki diğer kurumların toplamının fazla verdiği'dir. Nitekim, KİT'lerin açıktan fazlaya dönmesi (program dışı görev zararlarının önemli bir kısmının bütçeye aktarıldığı dikkate alınmalı), işsizlik sigortasının 2001'den itibaren kamu dengesine hissedilir düzeyde olumlu katkı sağlaması bu gelişmenin temel belirleyicileri olmuştur. (Yılmaz, 2007:119).

KİT'lerin fazla vermeye başlaması ve bütçe dengesindeki bozulmanın etkisiyle bu dönemin bir özelliği olarak genel yönetim borçlanma gereği toplam kamu sektörü borçlanma gereğinden daha yüksek çıkmaya başlamıştır. Bu gelişme, toplam kamu açısından olumlu

olmakla birlikte başka bir risk unsurunu gündeme getirmektedir. Eğer KİT rakamları raporlandığı şekilde olumlu bir gelişme ortaya koyuyorsa yakın gelecekte bu kuruluşların mali uyuma katkı sağlamak için uyguladıkları tedbirlerin orta vadede sürdürülebilir nitelikler taşımaması varsayımında –özellikle dışsal koşulların olumsuzlaşması, karlı işletmelerin özelleştirmeler gibi- bu kurumsal yapıların mali dengelerindeki bozulma toplam kamu açığını izleyen dönemde daha yukarıya çekecektir. (Yılmaz, 2007:120).

**Tablo 4.34- 1990-2005 KKBG Bütçe Türlerine Göre Yüzde Dağılımı**

	1990-94	1995-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>KKBG</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Konsolide Bütçe</b>	48,30	84,53	93,78	106,06	116,63	120,53	148,77	-404,4
<b>KİT</b>	34,93	6,78	16,42	2,23	-7,92	-7,93	-12,03	40,51
<b>Döner Sermaye</b>	0,03	-0,20	-0,96	-0,59	-1,49	-3,36	-5,28	62,38
<b>Sos. G. Kur.</b>	2,62	2,55	-0,12	-0,47	0,29	0,40	1,00	-6,88
<b>İşsizlik Fonu</b>			-2,47	-6,36	-7,93	-11,86	-21,50	234,83
<b>Fonlar</b>	9,48	2,98	-10,10	-2,83	-0,03	-1,84	-9,50	153,81
<b>Mahalli İdareler</b>	4,63	3,35	3,45	1,95	0,46	4,07	-1,45	19,78

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (2003), Yılı Ekonomik Programları (2004-2007)

Faiz giderlerinin toplam giderlerden faiz gelirlerinin de toplam gelirlerden ayıklanması sonucu ortaya çıkan kamu dengesine baktığımızda; 1990'lı yıllarda GSMH'ya oran olarak yüzde 6'lara yaklaşan faiz dışı açık (IMF kaynaklı hesaplama), 1995-99 döneminde yüzde 4'e düşmesine rağmen yüksek düzeyini koruyarak devam etmiştir. 1995-99 döneminde faiz dışı dengede aslında önemli bir düşme olmamış, faiz hariç borçlanma gereği resmi rakamlarda olduğu gibi aslında bir fazlaya dönüşmemiştir (Yılmaz, 2007:120).

**Tablo 4.35- 1990-2007 Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Bütçe Türlerine Göre Yüzde Dağılımı**

	1990-94	1995-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Faiz Hariç Borç. Gereği</b>	4,79	-0,58	-5,48	-7,73	-6,85	-7,34	-8,58	-9,58
<b>Faiz Giderleri (Toplam Kamu)</b>	4,89	10,06	17,44	24,54	19,74	17,13	13,61	9,67
<b>Faiz Gelirleri (Toplam Kamu)</b>	0,07	0,24	0,31	0,36	0,19	0,44	0,29	0,50

Kaynak: DPT Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (2003), 2005 Yılı Ekonomik Programı (2004-2007); IMF,

Gelirlerdeki artışın etkisiyle mali iyileşme olmuş ve 2001 yılından itibaren faiz dışı fazlaya geçilmiştir. 2000 yılında aslında mali performans bütçe kaynaklı olarak iyi olmakla birlikte 1999 yılında yaşanan deprem felaketinin gerektirdiği harcamaların 2000 yılına

ağırlıklı olarak yığılması nedeniyle faiz dışı fazla gerçekleşmemiştir. Bu anlamda, IMF verileri çerçevesinde programın faiz dışı denge performansının program sürecinde önemli bir iyileşme ortaya koyduğunu söyleyebiliriz.

2000-2002 döneminde uygulamaya konan tedbirlerin ve politikaların 2001 gibi bir kriz yılı da yaşanmış olmasına rağmen başarılı olduğu görülmektedir. 2003 ve 2004 yıllarında borçlanma gereğinin düşmesi yanında faiz dışı dengedeki iyileşmenin devam etmesi de bu durumun somut bir göstergesi olarak kabul edilmelidir.

**Tablo 4.36- Genel Yönetim Borçlanma Gereği ve Kurumsal Dağılımı (Trilyon TL)**

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Genel Yönetim Borçlan. Gereği</b>	<b>14.201</b>	<b>31.669</b>	<b>33.877</b>	<b>36.852</b>	<b>25.868</b>
<i>Konsolide Bütçe</i>	11.786	30.714	27.642	25.304	13.459
<i>Sosyal Güvenlik Kurumları</i>	2.026	3.046	5.676	9.717	11.960
<i>Yerel Yönetimler</i>	-231	-663	464	1.350	782
<i>Döner Sermayeler</i>	-158	-135	-495	-1.113	-1.598
<i>Bütçe Dışı Fonlar</i>	779	-1.293	591	1.593	1.265
<b>Genel Yönetim Borçlan. Gereği</b>	<b>11,3</b>	<b>17,9</b>	<b>12,3</b>	<b>10,3</b>	<b>6,0</b>
<i>Konsolide Bütçe</i>	9,4	17,4	10,1	7,1	3,1
<i>Sosyal Güvenlik Kurumları</i>	1,6	1,7	2,1	2,7	2,8
<i>Yerel Yönetimler</i>	-0,2	-0,4	0,2	0,4	0,2
<i>Döner Sermayeler</i>	-0,1	-0,1	0,2	0,3	0,4
<i>Bütçe Dışı Fonlar</i>	0,6	-0,7	0,2	0,4	0,3
<b>Genel Yönetim Borçlan. Gereği</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<i>Konsolide Bütçe</i>	83,0	97,0	81,6	68,7	52,0
<i>Sosyal Güvenlik Kurumları</i>	14,3	9,6	16,8	26,4	46,2
<i>Yerel Yönetimler</i>	-1,6	-2,1	1,4	3,7	3,0
<i>Döner Sermayeler</i>	-1,1	-0,4	-1,5	-3,0	-6,2
<i>Bütçe Dışı Fonlar</i>	5,5	-4,1	1,7	4,3	4,9

Kaynak: Yılmaz (2006)

Finansal olmayan KİT'ler ayıklanıp fon akımları düzeltilmiş olarak genel yönetim borçlanma gereğine biraz daha ayrıntılı baktığımızda, açığın esas olarak konsolide bütçe ve sosyal güvenlik kurumlarından kaynaklandığını görmekteyiz. Bu iki kurumsal yapı incelenen dönemde borçlanma gereğinin ortalama olarak yüzde 100'ünden fazlasını vermiştir.

Genel yönetim borçlanma gereğinin beş yıl boyunca (2000-2004) kurumsal dağılımının bu denli değişken bir yapı ortaya koyması kamu maliyesinde politikalarının, gündelik kararlarla şekillendiğinin başka bir göstergesidir. Ortaya çıkan kriz koşulları veya mali baskı nedeniyle verilmesi gereken kamu fazlası, yapısal nitelikli tedbirlere dayanan önlemlerle değil, bir defalık tedbir niteliğindeki önlemlerle yerine getirilmeye çalışılmıştır. Bu

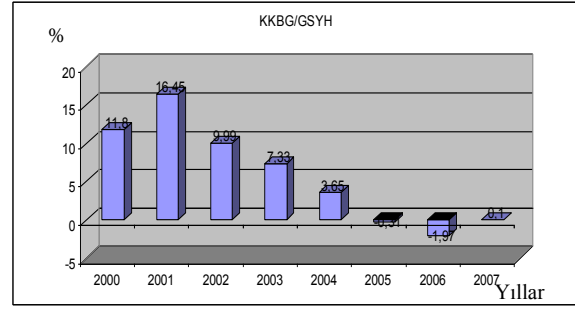
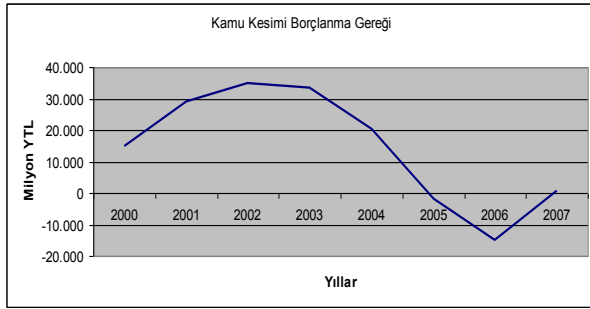
ise başta sosyal güvenlik sistemi olmak üzere var olan yapısal sorunların zaman içerisinde mali yükünün artmasına ve sürdürülebilirlik probleminin gündeme gelmesine yol açmıştır. Bütçe politikasının kalitesi anlamında ise sunulan hizmetin miktarının ve kalitesinin etkilenmesi yanında hizmetin sürekliliği de olumsuz etkilenmiştir. (Yılmaz, 2007:123).

2004-2007 yılları arasında borç stokunun sürdürülebilirliğinin önemli göstergelerinden biri olan merkezi yönetim bütçesi faiz dışı fazla hedefinin tutturulması, hatta bazı yıllarda faiz dışı fazlanın hedefin üzerinde gerçekleşmesi ile azalan bütçe açığına paralel olarak KKBG önemli ölçüde azalmış ve yıllar sonra ilk kez 2005 yılında negatife dönmüştür.

**Tablo 4.37- 2000-2007 Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin Gelişimi (Milyon YTL)**

	1995-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>KKBG</b>		14.796	28.927	35.008	33.355	20.396	-1.992	-14.977	870
<b>KKBG/GSYH</b>	9,24	11,8	16,45	9,99	7,33	3,65	-0,31	-1,97	0,10

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor2004,2008



2000 yılında yüzde 11,8 olan KKBG'nin GSYH'ya oranı 2005 yılında yüzde -0,31 ve 2006 yılında yüzde -1,97 olarak gerçekleşmiştir. Bu göstergeler kamu kesimi genel dengesinin yıllar sonra pozitifte döndüğünü göstermektedir. 2005 yılına kadar KKBG'ni büyük oranda etkileyen unsurun genel bütçe olduğuna yukarıda değinilmişti. 2005 yılına kadar KKBG'nin büyüklüğünün altında yatan temel etken 2006 yılına kadar konsolide bütçe olarak ifade edilen merkezi yönetim bütçesidir. Aynı şekilde 2005 yılından itibaren KKBG'de görülen düzelme de merkezi yönetim bütçesi ile yakından ilişkilidir.

### 4.3.3. Kamu Borç Stoku

1990'lı yılların son çeyreğinden itibaren kamu finansman açığının artmasıyla birlikte hızla yükselmeye başlayan kamu borç stoku, mali piyasalar üzerindeki baskıyı artırmış, ekonomik ve siyasi yapıdaki diğer dengesizliklerin de hızlandırıcı etkisiyle reel faizlerin aşırı yükselmesine yol açmıştır. Bu ekonomik ve mali yapı içinde, kaçınılmaz olarak istikrar programının odaklandığı temel bütçe politikası, kamu sektöründe faiz dışı fazla vermek suretiyle toplam kamu borç stokunun ekonominin kaldıracağı makul seviyeye düşürülmesi

olarak belirlenmişti(Yılmaz, 2007:123).

Kamu borç stoku denilince mevcut yapıda ilk akla gelen Hazinesinin gerek iç, gerekse dış piyasalardan yapmış olduğu borçlanmayı gösteren stok rakamıdır. İstikrar programı çerçevesinde IMF ile birlikte geliştirilen borç stoku tanımı ise daha geniş anlamda ele alınmıştır. Yeni haliyle toplam kamu borç stoku; merkez bankasının net iç varlıklarını, kağıda bağlanmamış program dışı görev zararlarını, kamu ortak hesabının bakiyesini, KİT'ler başta olmak üzere kuruluşların bankalara, kişilere ve üreticilere olan net borçlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir. İlk başlarda hesaplama metodolojisinin yeni olması ve mevcut sistemin bu yapıya göre bilgi üretecek şekilde yeterli mekanizmalara sahip olmaması nedeniyle hedef ve tahminlerin sık sık revizyonu söz konusu olsa da zaman içinde hesaplama sistemi oturmuştur.

Toplam kamu borç stokunun veya diğer ifadeyle toplam yükümlülüğün doğru bir şekilde hesaplanması ve izlenmesi yolundaki çaba, mevcut siyasi ve yönetsel yapının performansının doğru bir şekilde değerlendirilmesi açısından önem taşımaktadır. Modern kamu mali yönetim sistemine sahip olan bir çok ülkede, hükümetin performansının değerlendirilmesinde özellikle Parlamento ve kamuoyu tarafından kullanılan temel göstergelerden birisi de borç stoku ve onun yapısındaki gelişmelerdir. Hükümetler, mali politikalarını uygulama süreci öncesinde borçlanma hedeflerini ve stratejilerini net ve kapsamlı bir şekilde ortaya koymakta ve hedeflerine göre dönem sonunda gerçekleştirmelerle ilgili olarak Parlamento'ya ve dolayısı ile kamuoyuna bilgi ve hesap verme sorumluluğunu taşımaktadırlar.

Aşağıda bütçe politikasına olan etkisi nedeniyle kamu borç stokuna kısaca değinilecektir.

**Tablo 4.38- Kamu Net Borç Stoku (Milyon YTL)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>I- Toplam Kamu Borç Stoku</b>	178.624	258.757	256.899	297.300	332.589	350.752	365.561	355.387
<b>İç Borç</b>	36.421	122.157	154.880	201.722	234.677	259.757	268.237	273.217
<b>Dış Borç</b>	142.203	136.600	102.019	95.578	97.911	90.995	97.324	82.170
<b>II- Merkez Bankası Net Varlık</b>	25.375	25.375	25.375	24.733	27.891	30.793	45.685	41.769
<b>III- Kamu Mevduatı</b>	11.248	11.248	11.248	13.045	17.219	32.191	38.211	34.578
<b>IV- İşsizlik Sig. Fonu Net Var.</b>	-	-	4.954	8.929	13.317	18.029	23.748	30.705
<b>TOPLAM KAMU NET BORÇ STOKU (I-(II+III+IV))</b>	142.001	222.134	215.323	250.593	274.161	269.739	257.917	248.334
<b>Net Dış Borç Stoku</b>	115.940	106.827	88.359	78.316	74.864	41.515	30.188	11.193
<b>Net İç Borç Stoku</b>	36.421	122.157	126.964	172.277	199.298	228.224	227.729	237.141



<b>GSYH</b>	125.596	176.484	350.476	454.781	559.033	648.932	758.391	853.636
<b>Kamu Net Borç Stoku/GSYH</b>	121,0	129,7	61,4	55,1	49,0	41,6	34,0	29,1
<b>Kamu Net Dış Borç Stoku/GSYH</b>	92,3	60,5	25,2	17,2	13,4	6,4	4,0	1,3
<b>Kamu Net İç Borç Stoku/GSYH</b>	28,7	69,2	36,2	37,9	35,7	35,2	30,0	27,8

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor 2004,2008

İncelenen dönem içinde kamu net borç stoku iki döneme ayrılarak ele alınabilir:

- 2000-2002 döneminde kamu borç stoku geçmiş yıllardan gelen reel faiz maliyetinin yüksekliği ve 2001 Şubatında yaşanan kriz nedeniyle 1990'lı yılların son çeyreğinde hızlanan artış oranını sürdürmüştü, ancak 2002 yılında ekonominin normalleşmesiyle düşmüştür.

- 2003-2007 döneminde ise ekonominin normalleşmesi, sıkı maliye politikası uygulamasına devam edilmesi, kurun TL lehine değer kazanması, beklentilerin olumlu hale dönüşmesi ve uluslararası piyasaların desteği ile birlikte borç stoku yükü düşmeye başlamıştır. 2007 yılı sonunda net borç stoku yüzde 30'un altına düşmüştür.

**Tablo 4.39- 1990-2005 Arası Toplam Kamu İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranının Gelişimi (%)**

	1995-99	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Brüt Borç Stoku</b>	57,2	66,6	107,3	93,4	79,2	77,3	71,6	48,2	41,6
<b>MB Net Varlıkları</b>	9,8	8,8	12,9	9,2	6,9	6,8	6,3	6,0	4,9
<b>Konsolide Bütçe</b>	49,8	62,7	100,8	88,3	79,3	74,6	68,2	5,0	4,0
<b>Diğer Kamu</b>	6,8	5,9	7,2	5,4	4,1	3,5	3,5	3,1	3,6
<b>Net Borç Stoku</b>	47,4	57,4	91,6	80,2	72,8	66,5	59,0	34,0	29,1

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor 2008

1990 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 37,1 düzeyinde olan brüt borç stoku programın hemen öncesi olan 1999 yılında yüzde 72,6 oranına çıkmıştı. Net borç stoku da benzer bir artışla yüzde 28,8'den 1999 yılında yüzde 61 oranına yükselmişti. Uygulanan ilk program mali hedef olarak net borç stokunun gelmiş olduğu yüzde 60'lar seviyesinden aşamalı olarak 2002 yılı sonunda yüzde 54,7'ye düşürülmesini öngörmüştü. 2000 Kasımında yapılan hesaplamalar sonucunda, sırasıyla yüzde 60, yüzde 54,8 ve yüzde 51,3 olarak yeniden belirlenmiştir. Yaşanan iki kriz sonrası ortaya çıkan ekonomik ve mali durumun belirleyiciliğinde yapılan Mart 2001 tarihli kapsamlı revizeler sonucunda 2000 yılı için bu oran yüzde 58,4, 2001 yılı için yüzde 78,5, 2002 yılı için ise yüzde 70,4 olarak tespit edilmiştir.

2001 yılında yaşanan kriz sonucu bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasının maliyeti, yaşanan devalüasyon, artan reel faizler borç stokunun sıçramasına sebep olmuştur. Bu çerçevede, 2001 yılında yüzde 56'lar düzeyine düşürülmesi programlanan net yükü yüzde 92,2'ye sıçramıştır.

1998 yılından 1999 yılına geçerken yaşanan borç stokundaki net artış krizle birlikte daha da ağırlaşarak kendisini 2001 yılında tekrar göstermiştir. Bu artışta belirleyici olan temel faktör kur etkisi nedeniyle net dış borç stokunun reel olarak artmasıdır. Artışın yüzde 70'den fazlası bu faktörden kaynaklı olarak ortaya çıkmıştır (Yılmaz, 2007:120-130).

Hazine iç borçlarının GSMH'ya oranı lira cinsinden 2004 yılında 2003 yılına göre küçük bir düşme gösterirken, dolar cinsinden ise 2002 yılında yüzde 50,5 oranından 2004 yılında yüzde 57'ye çıkmıştır. Hazine iç borçlanmasındaki artış sonucunda zaten toplam tasarruf düzeyi yetersiz olan ekonomide yatırımlara, üretime gitmesi gereken kaynaklar kamunun borçlanma ihtiyacını karşılamak amacıyla daha çok kullanılmaya başlamıştır.

Bu anlamda, 2004 ve 2005 yılının borçlanma açısından ayırt edici özelliği, piyasanın kullanılabilir fonlarına daha fazla el konulan teknik ifadeyle mali dışlamanın (crowding-out) daha fazla olduğu bir dönem olmasıdır. 2001 yılı sonunda Hazinesin toplam iç borçlarının yüzde 34'ü piyasadan yapılan borçlardan oluşurken bu oran 2002 yılında yüzde 47,2'ye, 2003 yılında yüzde 52'ye 2004 yılında ise önemli bir artışla yüzde 62,9'a çıkmıştır. (Yılmaz, 2007:128).

Kamunun net borçlarında, kamu mevduatlarında ve işsizlik sigortası net varlıklarındaki artışın da etkisiyle makro ekonomik istikrara ve mali disiplindeki başarıya bağlı olarak 2004 yılından sonra azalış eğilimi başlamıştır. Toplam Kamu Net Borç Stoku 2004 yılında 274,2 milyar YTL'ye kadar çıkmış, 2007 yılına gelindiğinde ise 248,3 milyar YTL'ye inmiştir. Söz konusu dönemde özellikle kamu net dış borç stokunda çok önemli bir azalış meydana gelmiştir. 2004 yılında 74,8 milyar YTL olan net dış borçlar 2007 yılında 11,2 milyar YTL'ye gerilemiştir.

Borç stokundaki iyileşmelerin beraberinde yakalanan istikrarlı büyüme ortamı sayesinde asıl olarak kamu borç yükü göstergelerinde önemli iyileşmeler kaydedilmiştir. Borç yükündeki azalışı kamu net ve brüt borç stokunun GSYH'ya oranlarında izlemek mümkündür. 2002 yılında yüzde 60'ın üzerinde olan kamu net borç stokunun GSYH'ya oranı çarpıcı bir şekilde 2007 yılında yüzde 29,1'e gerilemiştir. Özellikle kamunun net dış borcunun GSYH'ya azalış dikkat çekicidir. Bu oran 2002 yılında %25'in üzerinde iken 2007 yılının sonuna gelindiğinde yüzde 1'lere düşmüştür.

AB tanımlı genel yönetim borç stoku, 2008 yılının ikinci çeyreği itibariyle 349,7 milyar YTL'dir. Kamu borç yükümüz AB standartlarına göre de önemli oranda azalmıştır. Avrupa Birliğinin üye ülkeler için belirlediği Maastricht kriterlerinde yer alan yüzde 60'lık kamu borç yükü şartı 2004 yılından itibaren sağlanmıştır. 2002 yılında yüzde 73,7 olan AB tanımlı borç stokunun GSYH'ya oranı 2004 yılında yüzde 60'ın altına düşmüş, 2007 yılında

ise yüzde 38,9'a gerilemiştir.

Kamu sektörünün borç yükünün yanı sıra borç servisi yükünün de azaldığı görülmektedir. Borç servisi yükünün en önemli göstergelerinden biri olan faiz harcamalarının GSYH'ya oranı gerek nominal gerekse reel faizlerdeki düşüşün etkisiyle 2000 yılında yüzde 16,2 iken, 2007 yılında yüzde 5,7 seviyesine gerilemiştir. Borç servis yükünü gösteren diğer bir önemli oran ise faiz giderlerinin vergi gelirlerine oranıdır. 2000 yılında 77,1 olan bu oran 2002 yılında % 85,9'lara kadar yükselmiş ve 2007 yılına kadar ise yüzde 31,9'a gerilemiştir.

Ekonomi yönetimlerinin borçlanma konusundaki performansının ölçülmesi ve değerlendirilmesinde kullanılan temel kriterler içinde borç çevirme rasyosu (roll over ratio) ve bunun gelişimi de yer almaktadır. Bu rasyo, Hazinesinin o dönemde yapmış olduğu ana para ve faiz geri ödemelerinin yüzde kaç oranında tekrar piyasalardan borçlandığını göstermektedir. Bu rasyonun kamu finansmanında problem olmayan istikrarlı bir ekonomide yüzde 70'ler civarında olması beklenir. Rasyonun yükselmesi faiz dışı denge ile kur ve faiz parametrelerindeki gelişmenin iyi gitmediğinin bir göstergesi olarak da kabul edilir (Yılmaz, 2007:129).

Kriz sonrası ve 19 uncu stand by döneminde borç çevirme rasyosu Ocak-Aralık bir yıllık dönemde ortalama yüzde 90 gibi oldukça yüksek kabul edilebilecek bir düzeyde olmuştur. Bunun anlamı, ana para ve faiz ödemesinin yüzde 90'ı kadar bir borçlanmanın piyasadan ve kamu kurumlarından yapıldığıdır. Borç stokunun böyle bir mali dengede hedeflenen düzeyde düşmesi özellikle reel faizlerin düşmesine ya da kurdaki olumlu gelişmelerin borç stokunun artış hızını bir anlamda frenlemesine bağlı görülmektedir. Reel faizlerin hedeflenen düzeye düşmediği bir ortamda 2003 ve 2004 yılında belirleyici olan daha çok olumlu kur etkisidir. Ekonomik istikrarın devamı neticesinde bu oran 2007 yılında yüzde 75,8'e kadar gerilemiştir (Yılmaz, 2007:129).

**Tablo 4.40- Borç Çevirme Rasyosu (Milyon TL)**

	Ana Para Ödemesi	Faiz Ödemesi	Toplam (1)	Borçlanma(2)	Borç (2/1)
Ocak-Aralık 2002	97.591	43.469	141.059	125.303	88,83
Ocak-Aralık 2003	113.721	52.636	166.357	158.238	95,12
Ocak-Aralık 2004	133.500	50.053	183.553	163.596	89,13
Ocak-Aralık 2005	135.222	39.270	174.491	155.520	90,53
Ocak-Aralık 2006	118.893	38.653	157.552	125.581	79,7
Ocak-Aralık 2007	114.193	41.540	155.733	118.033	75,8

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor 2008

#### 4.3.4. Faiz Dışı Fazla Performansı

İstikrar programlarının temel performans kriteri bütçe politikası hedeflerine ulaşabilmek amacıyla belli düzeyde bir faiz dışı fazla verilmesidir. Programın başında GSMH'ya oran olarak yüzde 3,7 düzeyinde öngörülen hedef, ekonomik ve mali yapıda yaşanan gelişmeler ile kriz sonrası koşullarda yüzde 6,5'e kadar yükseltilmiştir.

Program tanımlı faiz dışı fazla hesaplaması IMF ile yürütülen istikrar programlarında klasik olarak faiz gelirlerinin toplam gelirlerden, faiz giderlerinin ise toplam giderlerden düşüldüğü faiz dışı denge veya faiz dışı fazla tanımından farklıdır. IMF veya diğer adıyla program tanımlı faiz dışı fazla kamu gelir ve gider rakamlarının faiz gelir ve giderleri dışında çeşitli gelir ve gider rakamlarının eklenmesi ve çıkarılması suretiyle yeniden hesaplanmasıdır. Bu anlamda temel amaç, çeşitli uluslararası kriterlerden de yararlanarak kamu bütçelerinin gerek program gerekse gerçekleşme rakamlarını bütçenin performansını en iyi şekilde ortaya koymaktır.

Faiz dışı fazla hesaplanmasında program tanımlı gelire ulaşmak amacıyla toplam gelirlerden düşülen kalemler program uygulanmasında aşağıdaki şekilde sıralanabilir:

- Bütçe için faiz gelirleri.
- Orijinal bütçede öngörülmeyen ve arızı nitelik taşıyan özel gelir ve fonlar altındaki diğer özel gelir ve fonlar ile katma bütçe gelirleri içinde yer alan diğer özel gelirlerin (ayıklama işlemi) bütçe gelirlerinden düşülmesi. Fonların önemli bir kısmının kapatılması nedeniyle bu uygulama 2003 yılına kadar devam etmiştir.

- Özelleştirme gelirleri.
- Merkez Bankası karı ile Merkez Bankası Yeniden Değerleme Fonu gelirleri.
- Kamu Bankalarından temettü gelirleri.
- Tasarruf Mevduat Sigorta Fonuna verilen kağıtlardan tahakkuk eden ikraz gelirleri.

(2004 yılı uygulamasında)

Toplam giderlerden düşülen kalemler ise:-

- Bütçe için faiz giderleri
- Bütçede öngörülmeyen özel ödenekler.
- Kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla aktarılan transfer tutarı (başlangıç bütçesinde öngörülmediği ve arızı olması yanında sermaye transferi niteliğini taşıdığı için hesaplama dahil edilmemektedir).

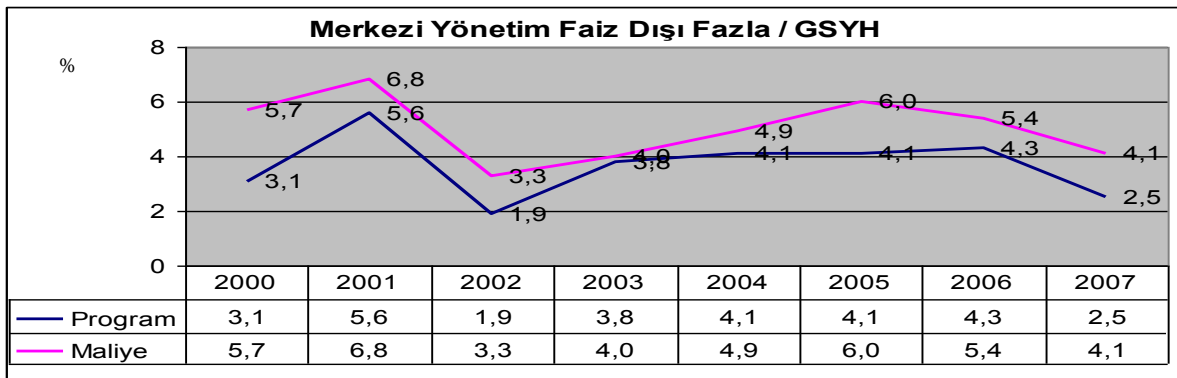
- Risk hesabı

Programın bütçe politikası uygulamasının temel performans kriteri olması yanında programı uygulama konusunda hükümetin kararlılığını göstermesi açısından faiz dışı fazla

oldukça önem verilen ve izlenen bir gösterge olmaktadır. Bu ise özellikle programın uygulanmasında problemler çıktığında idarelerin faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için yapmış oldukları bazı mali işlemlerin mevcut muhasebe ve mali raporlama yapısının yetersizliği nedeniyle kamu hesapları üzerinde çok çeşitli spekülasyonların oluşmasına yol açmaktadır.

Türkiye programın öncesinde GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 3-4 düzeyinde bir faiz dışı açık vermektan programın uygulaması sürecinde ortalama yüzde 5,1 oranında faiz dışı fazla vermeye geçmiştir. Bu düzeyde bir faiz dışı fazlaya ulaşılmasında mali performans ile yaşanan kriz ortamının kaçınılmaz olarak getirdiği mali baskı yatmaktadır.

**Şekil 4.2: Merkezi Yönetim Faiz Dışı Fazlasının GSYH'ya Oranındaki Gelişim**



Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor 2002, 2008

2000-2002 uygulama döneminde toplam kamunun program tanımlı faiz dışı fazlası GSYH'ya oran olarak yüzde 4,2 oranında gerçekleşmiştir. Bu düzey aslında deprem sonrası bir dönem olmasına rağmen orijinal program hedefinin (yüzde 3,7) üstündeki bir düzeye karşılık gelmektedir. Gerçekleşen faiz dışı fazlanın kurumsal dağılımına bakıldığında; yüzde 102,4'ünün genel yönetim kapsamındaki kuruluşlar tarafından elde edildiği görülmektedir. Oranın yüzde yüzü aşmasının nedeni kamu iktisadi teşebbüslerinin yüzde 2,4 oranında faiz dışı açık vermesidir. Program öncesi döneme göre başarı, konsolide bütçe performansındaki artıştan kaynaklı olmuştur. Konsolide bütçe performansı (GSYH'ya oran olarak) 2000-2002 döneminde 1999 yılına göre yüzde 225 oranında bir artış göstermiştir (Yılmaz, 2007:133). Konsolide bütçedeki maliye tanımlı faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranı 2000 yılında 5,7 iken 2003 yılında 4,0 olarak gerçekleşmiştir.

2004 yılında söz konusu değer 4,9'a oranına yükselmiştir. 2003 ve 2004 yılı gerçekleştirmelerini tam karşılaştırabilmek için bir iki noktanın açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Birincisi, 2003 ve sonrasında özel gelir ve özel giderlerin bütçe gerçekleştirmelerinden düşülmemesi, bu ise net özel gelir anlamında 2003 ve 2004 yılı bütçelerine önceki yıllar anlamında net katkı vermektedir. Diğeri ise İşsizlik Sigortası

Fonunun artan katkısı ile KİT'lerdeki performans üstü iyileşmedir. Özel gelir ve özel giderlerin 2003 ve 2004 sonrasında bütçeye eklenmesi veya bütçe kalemlerinden düşülmemesi bütçe dengesinde bir iyileşme sağlamıştır. Burada sorgulanması gereken bütçe dışı fonlarda 2003 ve 2004 yıllarında yaşanan performanstır. Kapatılan fonların gelir ve giderlerinin bütçeye aktarılması (toplamda bütçe rakamları açısından fazla verdiği görülmektedir) fonların dengesini olumsuz etkilememiş aksine artırmıştır.

KİT'lerin dengesindeki olağanüstü iyileşme ise faiz dışı denge açısından üzerinde durulması gereken ikinci noktadır. 1999 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 2'ler düzeyinde açık veren bu kurumların bu yıllarda yüzde 1'ler düzeyinde fazla vermesi önemli yapısal dönüşümlerin yaşanmadığı bu kuruluşlar açısından çeşitli soru işaretlerini kaçınılmaz olarak gündeme getirmektedir. KİT dengesi 2000 yılındaki 2,6 katrilyon açıktan 2002'de 2,8 katrilyon fazlaya çıkmıştır. 2004 yılında da fazlanın 4,1 katrilyon düzeyinde çıkmıştır. Döner sermayeli işletmelerin gelir gider büyüklüklerinde gelirler lehine ortaya çıkan önemli artış sonucu bu kurumların faiz dışı fazlaya katkısı yüzde 2'lerden yüzde 3'lere çıkmıştır. (Yılmaz, 2007:134).

2005 yılında maliye tanımlı faiz dışı fazla incelenen dönemdeki en yüksek orana 6,0'a yükselirken 2006 yılında program tanımlı faiz dışı fazla incelenen dönemdeki en yüksek düzeyine 4,3'e yükselmiştir. 2007 yılında maliye tanımlı faiz dışı fazla 4,1 olarak gerçekleşirken, program tanımlı faiz dışı fazla 2,5 olarak gerçekleşmiştir.

İncelenen dönemim bütçe politikaları açısından faiz dışı fazla vermek en önemli politikalarından biri olmuştur. Yüksek oranlı faiz dışı fazla, ekonomik politikalara olan güvenin artırılması ve borç dinamiğinin iyileştirilmesi bakımından en önemli unsur olarak tespit edilmiştir. Yine incelenen dönemde yüksek düzeyde faiz dışı fazla elde edilirken benimsenen prensiplerden biri; sürekli ve sağlıklı gelir kaynaklarının elde edilmesi olmuş diğeri de; kamu hizmetlerinin kalitesinden taviz vermeden harcamalarda tasarruf sağlanması olmuştur.

#### **4.3.5. Kamu Harcamalarının Niteliği**

##### ***4.3.5.1. Faiz Dışı Harcamalar***

Merkezi yönetim faiz dışı harcamalarının GSYH'ya oranı incelenen dönemde yüzde 20,9 (2000 yılı) oranından yüzde 18,1 (2007) oranına düşmüştür. Burada karşımıza çıkan düşmeyi dönem başında deprem harcamalarında var olan artışın zamanla ortadan kalkması neticesinde yaşanan bir düşme olarak algılamak mümkündür.

Faiz dışı harcamalarının azalması kamunun topluma sunması gereken kamusal veya yarı kamusal mal ve hizmetlerin miktar ve niteliği üzerinde önemli bir olumsuz gelişme

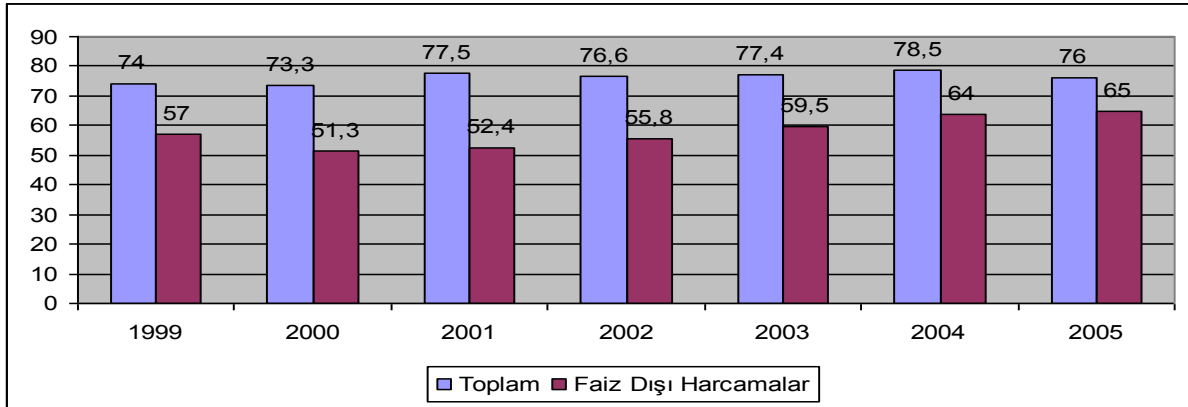
olarak görülmelidir.

İstikrar programlarının uygulama süresinin uzaması ve yapısal reformlardaki gecikme bütçe politikasının esnekliğini zaman içinde azaltmaktadır. Esnekliğin azalması demek yönetimlerin bütçe veya maliye politikası uygulamasında alacakları kararlarla kamu gelir ve giderlerine yönelik mali büyüklükleri etkileme güçlerinin azalması anlamına gelmektedir.

Bir ülkede bütçe politikasının esnekliğinden bahsedebilmek için özellikle kamu harcamalarının üzerinde hükümetlerin kontrolünün olduğu kalemler ile hükümetlerin kontrol edemediği harcama kalemleri arasında bir ayırım yapmak gerekmektedir. Ülkemiz açısından faiz harcamaları, personel harcamaları, Sosyal Güvenlik Kurumlarına (SGK) yapılan transferler hükümetlerin genel olarak kontrol edemediği harcamalar olup, esnekliği olmayan harcamalar olarak kabul edilmektedir. Bu tür harcamaların toplam harcamalar içindeki payının büyüklüğü bize bütçe politikasının esnekliği konusunda bir fikir verebilir.

Bu konuda 2005 yılında TEPAV tarafından bir araştırma yapılmıştır (TEPAV, 2005: 18). Bu araştırmaya göre elde edilen veriler aşağıdaki grafikte yer almaktadır. Buna göre bütçede uygulanan tedbirlerle esnekliğin dolayısı ile bütçe politikasının belirleyeceği hareket alanının giderek daraldığı görülmektedir. 2004 sonu itibarıyla toplam harcamaların içinde kontrolün olabileceği harcama büyüklüğü yüzde 20'lere kadar düşmüştür.

**Tablo 4.3- Konsolide Bütçe İçinde Esnekliğin Olmadığı Harcamaların Toplam Harcamalar ve Faiz Dışı Harcamalar İçindeki Yüzde Payının Gelişimi**



Kaynak: TEPAV, 2005 yılı değerlendirme Raporu

TEPAV tarafından 2005 yılı bütçe değerlendirmesi için yapılan araştırma, temel kriterler hakkında bir bilgi mevcut olmadığı için 2007 yılına kadar güncellenmemiştir. Öte yandan esnek olan harcamalar ve esnek olmayan harcamalar ayırımının ülkemizde tam olarak mutabakat sağlanmış bir alan olmaması nedeniyle yeni bir çalışma da yapılmamıştır. Bununla

birlikte yukarıdaki grafik bize esnek olmayan harcamaların bütçe içinde yüzde 74'ten yüzde 76'ya çıktığını, faiz dikkate alınmadığı zaman ise yine esnek olmayan harcamaların arttığını göstermektedir.

Kamu harcamalarının niteliğinin tespit edilebilmesi için esnek olan harcamalar ile esnek olmayan harcamalardaki değişimin ortaya konulmasında büyük yarar bulunmaktadır. Toplam bütçe içindeki söz konusu değişkenlerin oranında tam bir mutabakat bulunmamakla birlikte aşağıda esnek olan harcamaları temsilen yatırım harcamaları incelenmiş esnek olmayan harcamaları temsilen de personel giderleri incelenmiştir.

#### ***4.3.5.2.Kamu Yatırım Harcamaları***

Bir ülkede bir dönemde yapılan yatırım iki temel parçaya ayrılmak suretiyle ele alınabilir. Bunlardan ilki, mevcut sermaye/varlık stokuna yapılan ilavelerdir. Bir anlamda ülkede ele alınan dönemde “taş üstüne taş konmuş mudur?” u bize göstermektedir. İkinci olarak ise toplam varlık stokunun dönem başındaki değerini (aşınma-yıpranma-değer kaybı gibi) korumaya yönelik olarak yapılan bakım onarım (idame tamamlama) harcamalarıdır. Bu iki yatırım ise bize bir dönemde bir ülkedeki gayri safi veya diğer ifadeyle brüt yatırımları vermektedir. Dolayısı ile sermaye stokunun aşınma ve yıpranması için yapılan harcamalar bize ülkenin yatırım stokundaki değişmeyi diğer bir deyişle istikrar programı uygulamasında bir yatırım çözülmesi olup olmadığını göstermektedir.

Bu anlamda, kamu yatırımlarındaki azalma devletlerin varlıklarını azaltarak borç yükünün azaltılması hedefinin bir sonucu olarak da uygulama alanı bulmaktadır. Kamu yatırımlarının yapılmaması bir anlamda devletin gelecekteki gelirlerinden vazgeçmesi anlamına gelir. Bu şekilde kamu harcamaları azaltılarak borç yükü düşürülürken gelecekteki gelirden fedakarlık etmek sureti ile kamu bilançosunun varlık tarafı da aşındırılmaktadır. Bir diğer ifadeyle, harcama kısıntısı yolu ile klasik açık azalmış gibi görünse de (ya da görünürde net değer artmış gibi olsa dahi), eğer bu yatırım harcamaları üzerinde kısıntı sağlayarak yapılmışsa, bu yatırımların ilerdeki gelir yaratıcı etkileri azalacağı için aslında net-değerde bir artışta olmayacaktır.

2001 yılından sonra Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ve Yıllık Programlarda öngörüldüğü üzere, kamu yatırımlarının planlanması ve uygulamasında etkinliği artırmak ve bu suretle projelerin ekonomik büyümeye ve buna bağlı olarak sosyal refaha yapacağı katkının en yüksek düzeye çıkarılmasını sağlamak üzere rasyonelleştirme çalışmaları başlatılmıştır. Bu kapsamda, sektörel, bölgesel ve proje bazındaki öncelikler göz önünde bulundurularak 2001 ve 2002 yılları yatırım programlarındaki devam eden projeler gözden



geçirilmiş, önceliğini ve yapılabilirliğini yitirmiş projeler tespit edilmiştir.

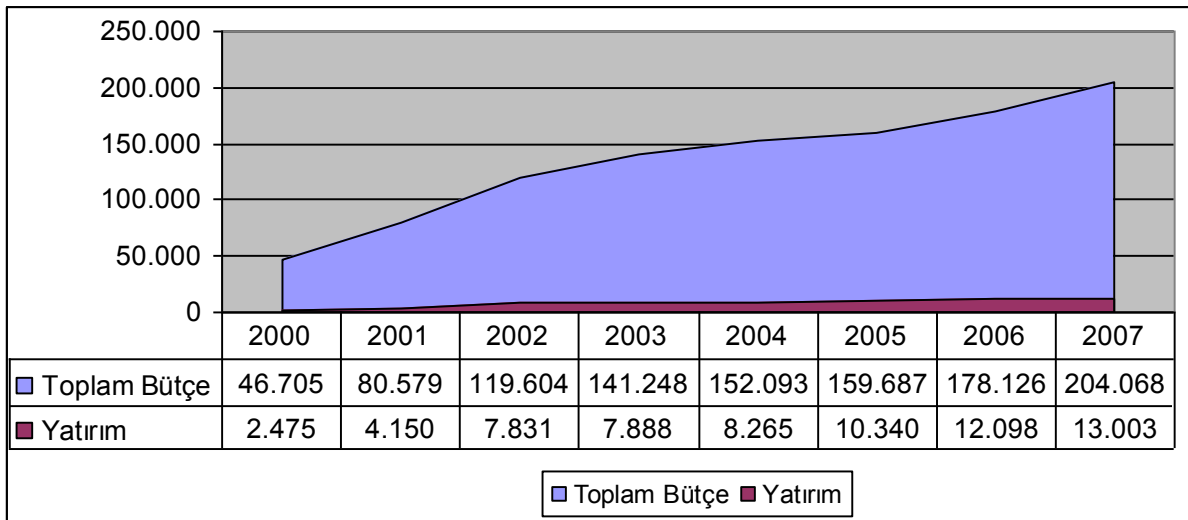
2001 yılında, önceliğini ve yapılabilirliğini yitirmiş veya ödenek yetersizliği nedeniyle çok yakın gelecekte başlanması mümkün görülmeyen ve proje tutarlarının toplamı 2001 yılı program fiyatlarıyla 12,4 katrilyon TL olan, 353'ü ana proje ve 649'u alt proje olmak üzere toplam 1.002 proje, 2001 Yılı Yatırım Programından çıkarılarak 2002 Yılı Yatırım Programındaki proje sayısı 4.414'e indirilmiştir. Yapılan düzenlemelerle ortalama tamamlanma süresinde 2001 yılına göre % 32 oranında azalma sağlanarak 2002 yılında 12,5 yıldan 8,5 yıla düşürülmüştür (DPT,t.y.a :18).

2002 yılında da kamu yatırım programının rasyonelleştirilmesine yönelik çalışmalara devam edilmiş ve 2002 yılı program fiyatlarıyla toplam tutarı 4,9 katrilyon TL olan, 230'u ana proje, 370'i alt proje olmak üzere toplam 600 proje, 2002 Yılı Yatırım Programından çıkarılmıştır. Yapılan bu çalışmalar sonucunda, 2002 yılında 4.414 olan proje sayısı 2003 yılında 3.851'e ve 2002 yılında yaklaşık 8,5 yıl olan kamu yatırım stokunun ortalama tamamlanma süresi 2003 yılında yaklaşık 7,6 yıla düşürülmüştür (DPT,t.y.a :18).

Rasyonelleştirme çalışmalarına, yatırım programlarından proje çıkarılmasına ilave olarak, yatırım programlarının hazırlanması çerçevesinde gerçekleştirilen çeşitli iyileştirme işlemleriyle devam edilmiş ve mevcut ödenekler acil ve birinci derecede öncelikli projelere tahsis edilmeye çalışılmıştır.

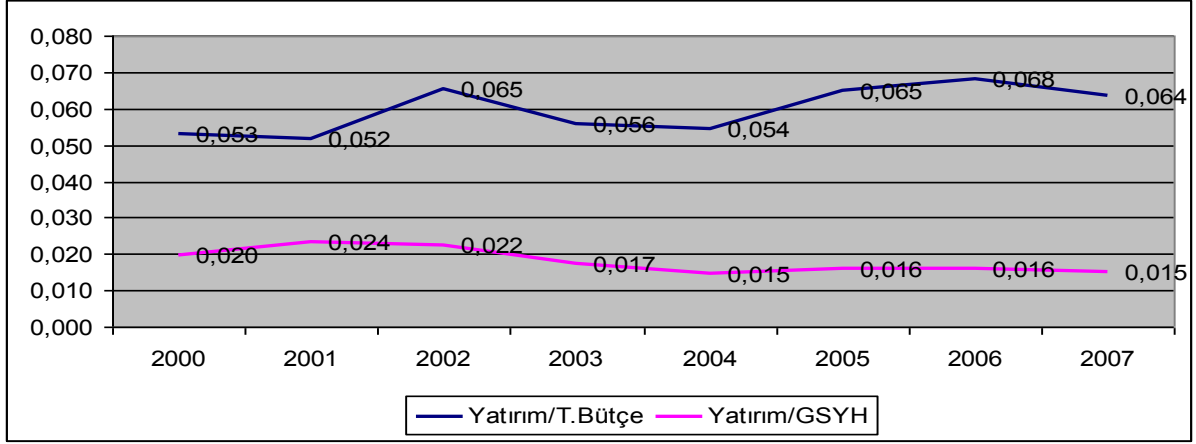
Kamu yatırım programının etkinliğinin artırılması amacıyla yapılan rasyonelleştirme çalışmalarına incelenen dönemin tamamında devam edilmiş ve geline nokta itibariyle yatırımların tamamlanma süresi 6 yıl civarına düşürülmüştür (DPT,t.y.a :18).

**Şekil 4.4- Yatırımların Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (Milyon TL)**



2000 yılında 2,475 milyar YTL olan yatırım harcamaları 2007 yılında 13 milyar YTL'ye çıkmıştır.

**Şekil 4.5- Yatırımların Toplam Bütçe ve GSYH İçindeki Payı**



2000 yılında GSYH'ya oran olarak yaklaşık yüzde 2 düzeyinde olan merkezi yönetim yatırımları 2007 yılında yüzde 1,5'e gerilemiştir. Program süresince altyapı yatırımlarındaki azalma yaklaşık 0,5 puan düzeyindedir. 2004 yılında karayolu ulaştırmasına yönelik olarak yapılan ilave ödenek kullanımları nedeniyle karayolu ulaştırması ayıklanıp bakıldığında altyapı yatırımlarındaki düşmenin düzeyi çok daha artmaktadır.

Bununla birlikte yatırımların bütçenin tamamı içindeki oranı 2000 yılında yüzde 5,3'ten 2007 yılında yüzde 6,4 oranına yükselmiştir. 2000 yılında bütçe kapsamında olmayıp 2007 yılında bütçe kapsamına alınan özel ödenek şekline dönüştürülmüş fonlar, vergilerden belediyelere verilen paylar ve daha önceden konsolide bütçe kapsamında olmayıp 2006 yılından sonra merkezi yönetim bütçesine dahil olan ve personel gideri yüksek olan idareler dikkate alındığında 2008 yılı oranının 2000 yılına göre yüzde 7'leri aştığı söylenebilir.

Bu iki verinin ışığında yatırımların gelişimine bakıldığı zaman bütçe imkanları çerçevesinde yatırıma ayrılan ödeneğin arttığı, bütçenin GSYH'ya oranının yıllar itibariyle düşmesine paralel olarak yatırım ödeneklerinin GSYH içindeki oranının azaldığını söylemek mümkündür.

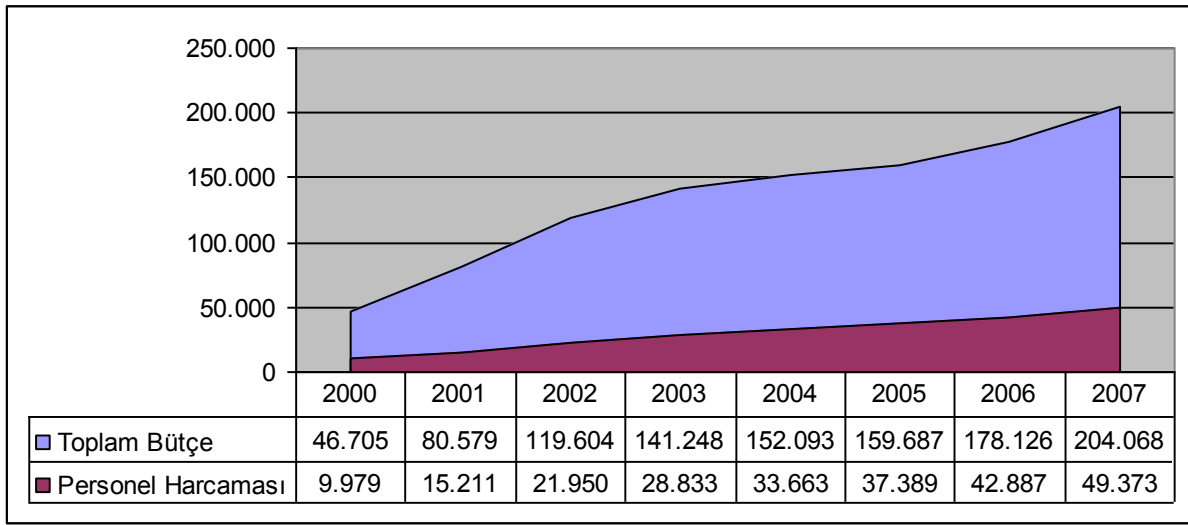
#### **4.3.5.3. Personel Harcamaları**

Burada inceleyeceğimiz personel harcamalarından kastedilen "01-Personel Giderleri" ile "02-Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri"'nin toplamıdır. Bu iki giderin de mahiyeti itibariyle aynı nitelikte olmasının yanı sıra 2004 yılından önceki bütçeleme mantığının paralelinde bir tasnif için bu yaklaşımın benimsenmesi gerekmektedir.

Merkezi yönetim bütçesinin faiz giderlerinden sonra en büyük kısmını personel

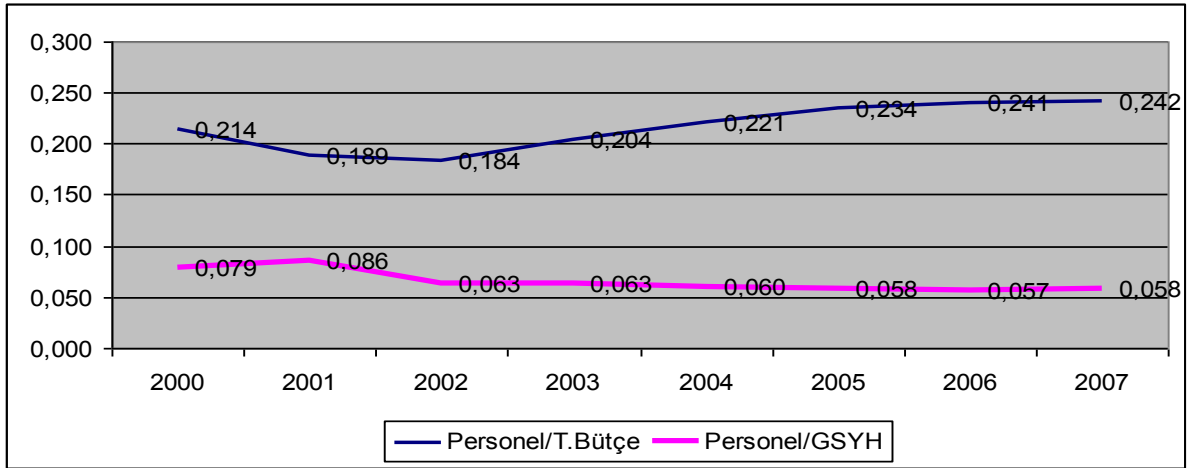
harcamaları oluşturmaktadır. Personel harcamalarının zorunlu giderler arasında sayılması ülkemize özgü bir durumdur. Çünkü ülkemizde kamunun istihdam ettiği kişilerin, ihtiyaç kalmadığı gerekçesiyle işine son verilmesi söz konusu değildir. Bu kural kadrolu personel için geçerli olduğu gibi sözleşmeli personel ve hatta geçici personel için dahi söz konusudur. Bununla birlikte ABD gibi ülkelerde istihdamın önemli bir kısmı sözleşmeli personelden (contracter) oluşmakta ve kamu gelişmelere göre kişinin kontratını feshetme yetkisine sahip bulunmaktadır. Bu nedenle ABD gibi ülkelerde personel harcamaları zorunlu harcamalar arasında değil bütçenin esnekliğini artıran ihtiyari harcamalar arasında yer almaktadır.

**Şekil 4.6- Personel Giderlerinin Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (Milyar YTL)**



Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2002, 2008

Yukarıdaki grafik açıkça göstermektedir ki merkezi yönetim bütçesi içindeki personel harcamaları payı her geçen yıl artmaktadır. 2000-2002 yılları arasındaki düzenli artış seyri 2002-2005 yılları arasında sıçramalı bir artışa dönmüş 2005 yılından sonra personel giderlerinin bütçe içindeki payı sabitleşmiştir.

**Tablo 4.7- Personel Giderlerinin Toplam Bütçe ve GSYH İçindeki Payı (Milyar YTL)**

Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2002, 2008

Yukarıdaki grafikte personel harcamalarının seyri yer almaktadır. Önce toplam bütçe içindeki payına bakıldığı zaman personel harcamalarının 2000 yılında bütçenin yüzde 21’ini oluşturduğu, 2002 yılında bu oranin yüzde 18,4’lere kadar gerilediği görülmektedir. 2002 yılında bütçenin içinde faiz giderlerinin önemli bir yer tutması personel harcamaları payında önemli bir azalmaya neden olmuş gözükmemektedir. Personel harcamaları daha sonraki yıllarda artış trendine girmiş ve 2007 yılında yüzde 24 oranının üzerinde bir orana ulaşmıştır. Aynı incelemeyi GSYH’den alınan pay açısından yaptığımızda personel harcamalarının yüzde 7,9’lardan yüzde 5,8’lere kadar gerilediği görülmektedir. Bu durum bütçenin güçlü bir yapıya kavuştuğu 2004 yılında sonra da artarak devam etmiştir. Burada kamu personelinin GSYH’den daha az pay alır hale geldiğini söylemek mümkün olmakla birlikte bu tespiti varılabilmesi için kamu personel sayısının ve personel başına düşen ortalama ücretin de dikkate alınarak net bir sonuca ulaşılması gerekmektedir.

Sonuç olarak personel harcamalarının bütçe içindeki payının artmış olması bütçenin esnekliğini azaltıcı bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### **4.3.6. Gelir Politikaları ve Vergi Sistemi**

Bir ülkede yürürlükte olan vergi mevzuatı ve buna bağlı olarak geliştirilen vergi uygulaması olarak tanımlanabilecek “Vergi Sistemi” başta siyasi, sosyal ve ekonomik alanlar olmak üzere pek çok alanla doğrudan ve güçlü bir etkileşim içerisindedir. Vergi Sistemi, toplumsal, siyasi ve ekonomik tercihler bütünüünün bir yansıması ya da sonucudur. Bu ise kaçınılmaz olarak bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de vergi alanına ilişkin temel belgeyi toplumsal uzlaşmayı gösteren Anayasa yapmaktadır.

Anayasamızın, “Temel Haklar ve Ödevler” başlıklı İkinci Kısımının; “Sosyal ve

Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı Üçüncü Bölümünde “Vergi Ödevi” düzenlenmektedir. Bu başlığı taşıyan 73 üncü madde de;

*“Herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür.*

*Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.*

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

*Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.”*

Devletle vatandaşların arasındaki ilişkinin en hassas olduğu konuların başında vergi gelmektedir. Türkiye’de bütçe merkezli olarak uygulanan bütçe politikalarıyla özünde kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla ekonomiden kaynaklar çekilmekte ve kamusal politikaların uygulamasını sağlamak amacıyla kullanılmaktadır. Bu yüzden uygulanan vergi politikası, kamunun gelir yapısında bir iyileşme sağlamak, dolayısı ile kamu borçlanma gereğinin düşürülmesi amacıyla önem kazanmaktadır. Programın başlangıç koşullarının ağırlığı ve kısa vadede belli bir mali çabanın ortaya konması gereği kimi durumda vergi politikalarını öne çıkarmaktadır.

Kaynak yaratma perspektifiyle uygulamaya konulan vergi politikaları ve yönetim kapasitesini artırmaya yönelik olarak yapılması öngörülen ama 2000’li yıllara kadar sürekli ertelenen vergi reformunun yaşama geçirilememesi vergi sistemini ve vergi idaresini oldukça etkisiz bir yapıya getirmiştir. Uygulanan ekonomik programın başarısı geciktikçe dozu artırılan vergisel tedbirler sonucunda, başta girdi maliyetleri olmak üzere üretimin ve istihdamın üzerindeki mali yüklerin artması ekonomi açısından çeşitli risklerin oluşmasına yol açmıştır. Vergi sistemi, tarafsız olmaktan ve vergilemenin reel kazançlar üzerinden olması ilkesinden oldukça uzaklaşmıştır (Yılmaz, 2007 : 232-250).

2000 ve sonrası dönemde uygulanan istikrar programı kapsamında vergi sistemi ve yapısının geçirdiği değişim üç alt başlıkta ele alınabilir. Bunlar; hedeflenen faiz dışı fazlaya ulaşılması amacıyla öngörülen vergi tedbirlerinin vergi yükünü bu dönemde ne düzeyde yukarıya çektiği hususu, vergi sistemine giren yeni vergilerle oran ve kapsamı genişletilen mevcut vergilerin vergi yapısı üzerinde ortaya çıkardığı etki hususu ve vergi barışı öncesi

toplam tahakkuk ve tahsilat oranlarındaki gelişmelerdir.

#### 4.3.6.1. Toplam Vergi Yükündeki Değişme

Vergi yükü, bir ülkede ödenen toplam vergi miktarının GSYH'ya oranını ifade eder. Bütçenin fonksiyonları ile vergi yükü ve kamu harcamalarının büyüklüğü arasındaki ilişkileri konu alan araştırmalara göre, bir ülkenin sosyal ve ekonomik gelişmişlik düzeyi ile toplam vergi yükü arasında yakın ilişki bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde gerek kişi başına gelir gerekse marjinal tasarruf eğiliminin düşük olması, vergi ödeme gücünü sınırlamaktadır. Dolayısıyla refah düzeyi düşük olan ülkelerde vergi yükü düşüktür. Ancak refah düzeyi yükseldikçe vergi yükü de artmaktadır. (Maliye Bakanlığı, 2008 : 78)

Vergi yükünü etkileyen faktörlerden biri de devletin ekonomi içindeki faaliyetlerinin genişliğidir. Vergi yükü bir anlamda kamunun ekonomiden çektiği kaynakları da ifade ettiği için devletin sosyal ve ekonomik anlamda görevleri genişledikçe vergi yükü de artacaktır.

Vergi toplama ve devletin üstleneceği, faaliyetlerdeki kısıt, ülkelerin vergi yüküyle ilgili hedeflerinin de farklı olmasına yol açacaktır. Ancak ülkenin sağlıklı kalkınması için vergi yükünün artırılması gereklidir.

**Tablo 4.41- 1999-2007 Yılları Bazı OECD Ülkelerinde Vergi Yüklerinin Gelişimi (GSYİH'ya Oran Olarak) (%)**

	Toplam Vergi Yükü			
	1999	2000	2005	2006
Avusturya	44,1	42,6	42,1	41,9
Belçika	45,7	44,9	45,4	44,8
Fransa	45,7	44,4	44,1	44,5
Almanya	37,7	37,2	34,8	35,7
İrlanda	31,9	31,7	30,6	31,7
İtalya	43,3	42,3	41,0	42,7
Meksika	17,3	18,5	19,9	20,6
Polonya	33,0	31,6	34,3	-
İspanya	35,0	34,2	35,8	36,7
Türkiye	29,2	32,3	32,3	32,5
OECD Toplam	37,0	36,2	36,2	-
OECD Avrupa	39,7	38,6	38,4	-
AB (15)	41,7	40,4	39,7	39,8

Kaynak: OECD Taxation Data Base (www.oecd.org.), Nisan 2005; Revenue Statistics 1965-2006 (2007 Edition)

Yukarıdaki tabloda OECD ülkelerinde vergi yükünün en yüksek seviyelere 2000 yılında ulaştığı daha sonra azalma temayülü göstermesine rağmen tekrar 2000 yılı seviyesine geldiği gözükmemektedir. Vergi yükünün uzun vadeli gelişimine bakıldığında zaman sürekli bir

artışın söz konusu olduğunu söyleyebiliriz (Maliye Bakanlığı, 2008: 79).

Gelişmiş ülkelerdeki vergi yükü artışının temel nedeni, refah devletinin finansman ihtiyacı olurken, gelişmekte olan ülkelerde kronik kamu açıklarının finansmanı olmuştur. AB ülkelerindeki vergi yükü, kamu kesiminin ekonomideki payının artmasına paralel olarak yükselmektedir. Özellikle sosyal güvenlik açığını finanse etmek amacı da vergi yükünün artışındaki en önemli unsurlardan biridir. OECD ortalamalarına göre vergi yükü, sosyal güvenlik ödemeleri dahil edildiğinde yüzde 40'lar seviyesine yükselmektedir (Maliye Bakanlığı, 2008: 79).

Ülkemizde vergi yükü özellikle 1990'lı yılların başına kadar OECD ülkelerine kıyasla oldukça düşük düzeylerde seyretmiştir. 1985 yılında yüzde 15,4 olan vergi yükü 1999 yılından itibaren yüzde 30 oranının üzerine çıkmıştır.

1980'li yıllardan beri uygulanmakta olan, vergi alma yerine borçlanmayı tercih etme biçimindeki politikalar olumsuz etkisini, kamu ekonomisinin temel fonksiyonlarından sapmalara yol açarak, üretimin düşmesi biçiminde göstermiş ve ekonomik kriz ortamının yaratılmasına yol açmıştır. Çünkü devlet borçları arttıkça çevrilmesi de sorun olduğundan borç faizleri giderek artmış ve devletin son derece yüksek oranlarda reel faiz ödemesine neden olmuştur. Ekonomik krizlerle karşılaşmamak için, vergi gelirlerinin yeterli düzeylere getirilmesi incelenen dönemin temel vergi politikası anlayışı olmuştur (Maliye Bakanlığı, 2008: 79).

1999 yılının son çeyreğinden itibaren uygulanmaya başlanan ekonomik tedbirler paketi belki de en fazla etkiyi vergiler üzerinde göstermiştir. Önceki bölümlerde ayrıntılarıyla bahsedilen mali uyum programı kısa vadeli sonuçları nedeniyle vergi önlemlerine ağırlık vermişlerdir. 2000 yılında tedbirlerin ağırlığının vergilere kaydırılması vergi yükünü artırmıştır. 2001 yılında programın başarısız olması ve yaşanan kriz koşulları ve uygulamaya konulan geçiş programı vergileri yine önemli bir politika aracı olarak gündeme getirmiştir. Bu ise 2001 yılında vergi üzerinde ilave baskı yaratmıştır (Yılmaz, 2007: 248).

2002 yılında gerek IMF gerekse Dünya Bankası vergiler konusunda daha hassas olmaya başlayarak özellikle vergi oranlarının artırılması suretiyle vergi gelirlerinin artırılmasına sıcak bakmamışlardır. Bununla birlikte, gerek programın uygulanması konusundaki geleneksel sorunların devam etmesi gerekse 2002 içinde alınan seçim kararı ile harcamalarda öngörülen tedbirlerin önemli düzeyde sapması veya diğer bir ifadeyle yaşanan mali disiplinsizlik 2003 yılında da vergiye yönelik tedbirleri tekrar gündeme getirmiştir (Yılmaz, 2007: 248).

Sonuç olarak, bütçe politikası tedbiri olarak uygulamaya konulan vergi tedbirlerinin

önemli bir kısmı bir defalık tedbir niteliğinden sürekli tedbir niteliğine dönüşmüş, vergi oranları yükseltilmiş, bazı vergilerin kapsamı ve uygulama alanı genişletilmiştir.

2000’li yıllarla birlikte başlayan ve özellikle 2003 yılından sonra uygulanan ekonomik programın vergi politikası ayağında öncelik kamu finansman ihtiyacının azaltılmasına verilmiş, bunu sağlamak amacıyla vergi gelirlerinin artırılması temel politika olmuştur. Bu şekilde özetlenen gelişmelere izleyen tablodaki tutarlar ve oranlar çerçevesinde baktığımızda:

**Tablo 4.42- 2002-2007 Toplam Vergi Yükünün GSYH’ya Oranındaki Gelişim**

(Milyar YTL)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
(1) Merkezi Yönetim Bütçesi	54,2	76,3	89,5	106,0	137,6	153,0
(2) Mahalli İdareler	5,8	7,3	9,8	12,8	3,5	4,0
(3) Fonlar	1,6	1,3	2,1	2,3	0	0
(4) TOPLAM (1+2+3)	61,6	85,0	101,5	121,1	141,0	156,9
(5) Sosyal Güvenlik Kurumları	16,6	23,6	29,7	33,1	43,7	47,5
(6) GENEL TOPLAM (4+5)	78,2	108,4	131,1	154,2	184,7	204,4
GSYH (Piyasa Fiyatlarıyla)	350,4	456,8	559,0	648,9	758,4	853,6
Vergi Yükü (Parafiskal Gelirler Hariç)	17,6	18,7	18,1	18,7	18,6	18,4
Vergi Yükü (Parafiskal Gelirler Dahil)	22,3	23,8	23,5	23,8	24,4	23,9

Kaynak: 2008 Yılı Ekonomik Rapor (Yeni seri hesaplamalar)

Vergi gelirlerinin eski seriye göre GSYH’ya oranı 2000 yılında yüzde 27’ler düzeyinden yüzde 33’lere kadar yükselmiştir. 2001 yılındaki yükselmeye GSYH’daki düşme de etkin olmakla birlikte, ekonomi daralırken vergi düzeyinin benzer bir düşme içine girmemesi vergi sisteminin ekonomik yapı ile hangi esneklikte ilişkide olduğunu göstermesi bakımından önem taşımaktadır (Yılmaz, 2007 : 250-254) Yeni seriye göre 2002 yılında yüzde 15,5 olan merkezi bütçe gelirlerine ilişkin vergi yükü 2007 yılında yüzde 18’e yükselmiştir (Maliye Bakanlığı, 2008 : 78-82) Bu yükselişte 2006 yılından itibaren mahalli idare fon paylarının merkezi bütçe gelirlerine dahil edilmesi etkili olmuştur.

SGK kesintileri dönem içinde hissedilir oranda yükselmekle birlikte 2002 yılında 4,7 olan oran 2007 yılında 5,5’e yükselmiştir.

OECD ülkeleri ile vergi yükü karşılaştırması yapıldığında, ilk bakışta Türkiye’nin sahip olduğu oranın düşük olduğu dikkat çekmektedir. Özellikle OECD Avrupa ülkeleri ile karşılaştırıldığında fark daha net olarak ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte, mevcut vergi sistemi mükellefleri açısından Türkiye’de vergi yükünün düşük olduğunu söylemek her zaman mümkün değildir. Bununla birlikte, tabana yayılmış ve ekonomideki tüm faaliyetleri kavrayan bir vergi sisteminin olduğu durumda ise bu oranı Türkiye için düşük olarak kabul



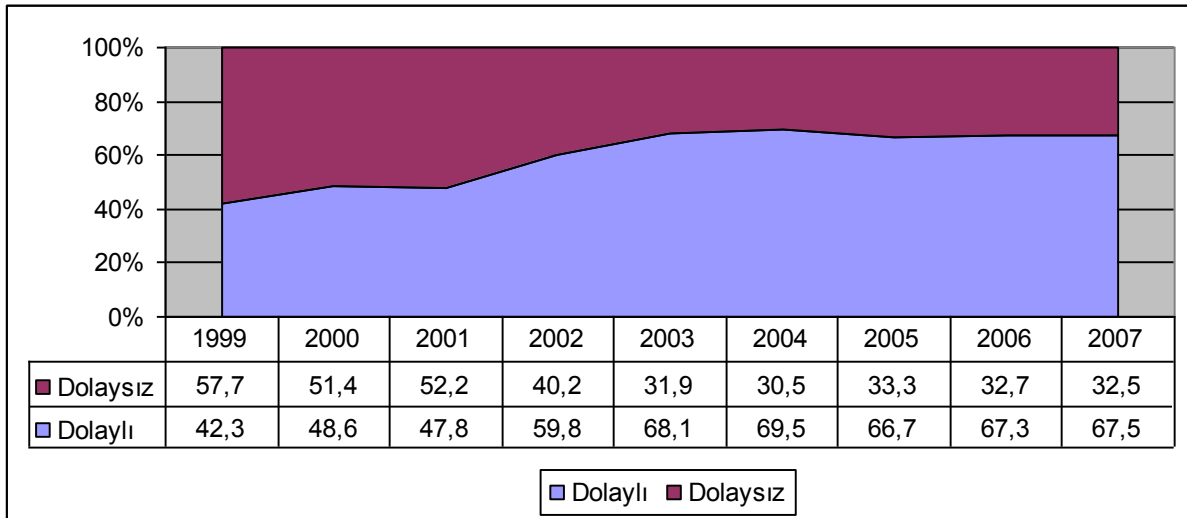
edilmelidir. Veya bir başka açıdan kamunun yüklendiği hizmet tanımı ile mevcut finansman açığı dikkate alındığında mevcut oran düşük kalmaktadır (Yılmaz, 2007: 252).

#### 4.3.6.2. Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Dağılımdaki Değişme

Gelir, kar ve sermaye kazançlarından alınan vergiler ile mülkiyet üzerinden alınan vergilerden oluşan vergiler dolaysız vergileri oluştururken, dahilde alınan mal ve hizmet vergileri ile uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergiler ve diğer vergilerin toplamı da dolaylı vergileri oluşturmaktadır. Dolaylı vergi dolaysız vergi ayırımı literatürde daha çok vergi adaleti ve “çok kazananan çok vergi, az kazananan az vergi alınması” prensibinin hayata geçirilmesi ile yakından ilgilidir. Yani vergi mükellefinin şahsi durumunun da vergi hesaplamalarına dahil edilmesinin, bütçenin geliri yeniden dağıtma fonksiyonuna hizmet edeceği görüşü hakimdir. Bir vergi sisteminde dolaysız vergi oranının toplam vergi içindeki oranının artması bu prensibin iyi işlediğini gösterirken, dolaylı vergi oranının toplam vergi içindeki payının artması söz konusu prensibin ihmal edildiği anlamına gelmektedir (Maliye Bakanlığı, 2005 : 76).

Vergi yüklerindeki önemli artışla birlikte verginin dolaylı ve dolaysız ayırımı da incelenen dönemin başına göre değişmiştir. Sosyal güvenlik kurumu ödemeleri hariç dolaylı vergiler toplamının toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 48,6’dan incelenen dönem boyunca önemli ölçüde yükselerek yüzde 67,5’e kadar çıkmıştır. Buna mukabil dolaysız vergi oranı da 57,7’den 32,5’lere kadar gerilemiştir.

**Tablo 4.8- Toplam Vergi Gelirleri Tahsilatının Dolaysız Dolaylı Vergi Ayırımında Gelişimi**



Kaynak: Yıllık Ekonomik Rapor, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008

Bu gelişme, aslında vergi yapısının geldiği noktayı ortaya koymasından önemli görülmelidir. Dönemsel niteliği olan bazı dolaysız vergilerle ek vergiler çıkarıldığında bu pay

efektif olarak daha yüksek bir düzeye çıkmaktadır.

Grafikte de görüldüğü gibi programın uygulamaya konulmasıyla getirilen vergi tedbirleri sonucunda aradaki makas önemli düzeyde açılmıştır. Dolaysız vergiler sistemde neredeyse daha az önemli bir oransal büyüklük içinde yer almaya başlamıştır.

#### 4.3.6.3. Vergi Konularına Göre Vergi Tahsilatındaki Değişme

İncelenen dönem boyunca GSYH'ya oran olarak en önemli düşme kendisini gelir vergisinde, dolayısıyla gelir üzerinden alınan vergilerde göstermiştir. İncelenen dönemin başında yüzde 8.4 olan oran 2002 yılında yüzde 15 oranında düşerek yüzde 7.1'e gerilemiştir. 2003 yılında getirilen ilave düzenlemelerle bu oran ancak yüzde 7.2'ye çıkabilmiş, 2004 yılında ise tekrar yüzde 7'nin altına düşmüştür. 2007 yılında da 5,65 oranına kadar gerilemiştir. 2002 yılında gelir üzerinden alınan vergilerde ortaya çıkan bu düşüşün bir kısmı seçimle birlikte vergi affı beklentisinin artması, ekonominin özellikle 2001'den gelen olumsuzlukları üzerinden atamaması gibi nedenlerle açıklansa da yine de esas olarak vergi sistemindeki bozulmanın ana belirleyici olduğu düşünülmektedir. Özellikle beyan üzerinde tahsil edilen ve zaten düzey olarak da düşük olan gelir vergilerindeki azalma dikkat çekicidir.

Diğer yandan, ek vergilerle düzeyi yükselen servet vergilerinin, mal ve hizmet üzerinden alınan vergilerin ve dış ticaret üzerinden alınan vergilerin GSYH'ya oranları dönem boyunca hissedilir ölçüde yükselmiştir. Bununla birlikte mal ve hizmetten alınan vergiler 2007 yılında 2002 yılı seviyesinin altına düşmüştür.

**Tablo 4.43- Vergi Konularına Göre Konsolide Bütçe Konsolide Bütçe Vergi Tahsilatının Gelişimi**

(Milyon TL)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>I. Vergi Gelirleri</b>	14.802	26.504	39.736	59.634	84.316	101.061	119.627	137.480	152.835
<b>a- Gelirden Alınan</b>	6.537	10.503	15.648	19.343	25.716	29.308	36.537	40.140	48.198
<b>Gelir Vergisi</b>	4.937	6.213	11.579	13.718	17.064	19.688	24.489	28.982	34.447
<b>Kurumlar Vergisi</b>	1.550	2.357	3.676	5.575	8.645	9.619	12.047	11.157	13.750
<b>b- Servetten Alınan</b>	178	347	433	734	2.092	1.839	2.626	3.117	3.645
<b>c- Mal ve Hizmetlerden</b>	6.109	11.364	18.103	30.068	43.927	52.674	52.772	59.408	63.589
<b>Dahilde Alınan KDV</b>	2.433	4.488	7.290	11.543	15.390	18.666	14.103	15.911	16.793
<b>ÖTV</b>	0	0	0	6.007	22.299	26.289	33.344	36.926	39.110
<b>ATV</b>	2.248	3.269	5.659	6.354	6	0	0	0	0
<b>Damga Vergisi</b>	356	704	834	1.313	1.707	1.916	2.552	3.148	3.642
<b>d- Dış Ticaretten Al.</b>	1.977	4.289	5.551	9.487	12.579	16.932	21.825	27.562	28.970
<b>Gümrük Vergileri</b>	239	389	382	595	889	1.220	1.538	2.081	2.440
<b>İthalde Alınan V.</b>	1.731	3.892	5.149	8.857	11.642	15.659	20.222	25.425	26.492

GSMH'ya Oranları	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>I. Vergi Gelirleri</b>	18,9	21,1	22,5	21,7	23,6	23,6	18,43	18,13	17,90
<b>a- Gelirden Alınan</b>	8,4	8,4	8,9	7,0	7,2	6,8	5,63	5,29	5,65
<b>Gelir Vergisi</b>	6,3	4,9	6,6	5,0	4,8	4,6	3,77	3,82	4,04
<b>Kurumlar Vergisi</b>	2,0	1,9	2,1	2,0	2,4	2,2	1,86	1,47	1,61
<b>b- Servetten Alınan</b>	0,2	0,3	0,2	0,3	0,6	0,4	0,40	0,41	0,43
<b>c- Mal ve Hizmet.</b>	7,8	9,0	10,3	10,9	12,3	12,3	8,13	7,83	7,45
<b>KDV</b>	3,1	3,6	4,1	4,2	4,3	4,4	2,17	2,10	1,97
<b>ÖTV</b>	0,0	0,0	0,0	2,2	6,3	6,1	5,14	4,87	4,58
<b>ATV</b>	2,9	2,6	3,2	2,3			0,00	0,00	0,00
<b>Damga Vergisi</b>	0,5	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4	0,39	0,42	0,43
<b>d- Dış Tic. Al. V.</b>	2,5	3,4	3,1	3,1	3,5	3,9	3,36	3,63	3,39
<b>Gümrük Vergileri</b>	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,3	0,24	0,27	0,29
<b>İthalde Alınan V.</b>	<b>2,2</b>	<b>3,1</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>3,3</b>	<b>3,7</b>	3,12	3,35	3,10

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Kamu Hesapları Bültenleri (1999-2007)

Mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin incelenen dönem başı ve dönem sonu düzeyi yaklaşık yüzde 60 oranında arttıktan sonra aynı seviyeye gerilemiş olması dalgalı bir seyir izlediğini göstermektedir. Toplam vergilerin yüzde 50'sinin bu vergi konularından geldiği düşünüldüğünde 2003 ve 2004 yılındaki vergi hasılatı artışının önemi ve etkisi daha iyi anlaşılacaktır. Özellikle KDV ve 2002 yılı Ağustosuna kadar ATV'deki artış ile özel işlem ve özel iletişim gibi sisteme sonradan dahil edilen ek vergiler bu artışta belirleyici olmuştur.

**Tablo 4.44- Vergi Konularına Göre Konsolide Bütçe Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Yüzde Dağılımı**

(Milyon TL)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>I. Vergi Gelirleri</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100
<b>a- Gelirden Alınan</b>	44,2	39,6	39,4	32,4	30,5	29,0	30,5	29,20	31,54
<b>Gelir Vergisi</b>	33,3	23,4	29,1	23,0	20,2	19,5	20,4	21,08	22,54
<b>Kurumlar Vergisi</b>	10,5	8,9	9,3	9,3	10,3	9,5	10,0	8,12	9,00
<b>b- Servetten Alınan</b>	1,2	1,3	1,1	1,2	2,5	1,8	2,2	2,27	2,38
<b>c- Mal ve Hizmetlerden</b>	41,3	42,9	45,6	50,4	52,1	52,1	44,1	43,21	41,61
<b>Dahilde Alınan KDV</b>	16,4	16,9	18,3	19,4	18,3	18,5	11,8	11,57	10,99
<b>ÖTV</b>	0,0	0,0	0,0	10,1	26,4	26,0	27,9	26,86	25,59
<b>ATV</b>	15,2	12,3	14,2	10,7	0,0	0,0	0,0	0,00	0,00
<b>Damga Vergisi</b>	2,4	2,7	2,1	2,2	2,0	1,9	2,1	2,29	2,38
<b>d- Dış Ticarettten Al. V.</b>	13,4	16,2	14,0	15,9	14,9	16,8	18,2	20,05	18,96
<b>Gümrük Vergileri</b>	1,6	1,5	1,0	1,0	1,1	1,2	1,3	1,51	1,60
<b>İthalde Alınan V.</b>	11,7	14,7	13,0	14,9	13,8	15,5	16,9	18,49	17,33

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Kamu Hesapları bültenleri (1998-2004)

Yukarıdaki tabloda vergi gelirlerinin konularına göre ağırlıklı değişimi yer almaktadır.

2000 yılında toplam vergi gelirlerinin yüzde 40'a yakın bir kısmı gelir üzerinden alınan vergilerden oluşurken 2007 yılında bu oran yüzde 31'e kadar inmiştir. Mal ve hizmetlerden alınan vergi dönem içinde yüzde 41'den yüzde 52'lere kadar yükselmiş, 2007 yılında tekrar eski seviyesi olan yüzde 41'e düşmüştür. İncelenen dönemde dış ticaretten alınan vergi önemli bir boyuta yükselmiştir. Bu dönemde dış ticaretten alınan vergi yüzde 13'lerden yüzde 19'lara yükselmiştir.

#### **4.3.7. Yapısal Dönüşüm Sağlayan Reformlar**

18 inci stand by düzenlemesinin çerçevesini çizen ilk niyet mektubunda kamu finansmanında sürdürülebilir bir yapıya geçişi sağlamak ve sunulan kamusal hizmetin kalitesini artırmak amacıyla kamu maliyesinde kapsamlı bir reform süreci de öngörülmüştü. Bu reformlar dört ana başlık altında toplanmış olup, bunlar; tarım reformu, sosyal güvenlik reformu, kamu mali yönetimi ve şeffaflık ile vergi politikası ve idaresi reformu başlıkları altında toplanmaktaydı.

2001 yılı Şubat ayında yaşanan ekonomik kriz ve bu çerçevede programın en temel ekonomi politikasından çıkış önce Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ardından da 19 uncu stand by düzenlemesini getirmişti.

Mali reformların yarısına yakını vergi politikaları oluşturulması ve vergi idaresinin yapılandırılması üzerine tasarlanmıştır. Gelir konusunun ön plana çıkması bu alandaki yapısal nitelik taşıyan birikmiş sorunların olması yanında faiz dışı fazla gibi programın uygulamasında önem taşıyan mali performans kriterlerinin varlığı da gelmektedir.

Programlarda vergilere ilişkin yapıları sosyal güvenlik dahil olmak üzere mali politikalar ve kamu harcama sistemine yönelik diğer reform konuları izlemektedir. Bununla birlikte, koşullar zorlamadıkça bu alanlara yönelik somut dönüşümler hep ertelenmiş ya da sahiplenme düzeyi düşük olduğu için uygulamaya konma ve uygulama düzeyi sınırlı kalmıştır.

Harcama ve gelir politikaları unsurlarında kalitenin, karar alıcılarının bu konuda niyeti ne kadar güçlü olursa olsun iyi ve düzgün işleyen bir vergi idaresi ve harcama yönetimi mekanizması olmadan sağlanması pek mümkün gözükmemekte ve kalıcı olamamaktadır. İyi bir vergi idaresi, basit bir mevzuata dayanan, mükellefi eğitebilen, tahsilatı hızlı ve adil yapabilen, enformasyon teknolojisi ve eğitim düzeyi yüksek bir personel yapısına sahip, sistematik ve periyodik denetim yapabilen özellikler taşımaktadır. Aynı şekilde kamu harcama yönetimini de mali disiplini ön plana alan, harcama tavanları içinde harcama önceliklerinin stratejik planlara bağlı olarak belirlendiği, bütçe uygulamasının hizmetlerin sonucuna ağırlık

verecek performans odaklı bir yapıya dönüştüğü ve harcamaların denetiminin bu anlayış içinde yapılabildiği bir konuma dönüştürmek gerekmektedir. Ancak bu şekilde alınan tedbirlerin kalitesi ve sürdürülebilirliği mümkün olacaktır.

**Tablo 4.45- 1999-2008 Arası Dönemde Yapısal Nitelikli Reformlar ve Bunlara Yönelik Düzenlemeler**

<b>I. Bütçe Birliği:</b>	
<b>Fonların Tasfiye Edilmesi</b>	2000 Yılı- Kanun çıkarılmasına gerek kalmadan tasfiye edilebilecek olan fonlardan bir kısmı çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararlarıyla kapatılmıştır. 2000 Yılı- 4568 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun 2001 Yılı- 4629 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesi Hakkında Kanun 2001- 4684 sayılı Bazı Kanun ve KHK'lerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kalan fonların bir kısmının kapatılması ve kapatılan fonların gelir ve giderlerinin düzenlenmesine ilişkin hükümleri düzenlemektedir.)
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Uygulaması</b>	2006- Katma bütçe anlayışı kaldırılmış, küçük bir istisna dışında tüm özerk bütçeli kamu kurum ve kuruluşları (KİT'ler hariç) merkezi yönetim bütçesine dahil edilmiştir.
<b>Mahalli İdare ve Fon Payları</b>	2006- Mahalli idare ve fon paylarının bütçe kapsamına alınarak, burada giderleştirilmesi
<b>Değişik Adlar Altında Açılan Hesapların Birleşmesi</b>	2006- Üniversitelerde bulunan Sağlık Kültür ve Spor Bütçeleri ve benzeri farklı yapıdaki hesapların üniversite bütçesi ile birleştirilerek tek çatı altında toplanması
<b>F Cetveli Uygulaması.</b>	2006- Özel bütçeli idarelerin likit kaynaklarını karşılık göstermek suretiyle yapacakları harcamaların da bütçe kapsamına alınması.
<b>II. Bütçe Hazırlama ve Uygulama Sürecinde Etkinliğin Sağlanması</b>	
<b>Ayrıntılı Harcama Programı Uygulaması</b>	1999- Ödeneklerin yılın başında 12 aylık harcama programına bağlanarak, harcamacı idarelerin önünü görmesinin sağlanması
<b>Yatırımların Reorganizasyonu</b>	Kamu yatırım portföyünde yer alan yatırımların tekrar gözden geçirilerek, tamamlanma oranı yüksek olanlara öncelik verilmesi, ekonomikliği olmayanların çıkarılması ve böylece kamu yatırımlarındaki tamamlanma oranını 15 yıldan 6 yıla düşürülmesi.
<b>Tavan Belirleme</b>	2005- Yüksek Planlama Kurulu kararlarıyla birlikte bütçenin genel olarak makro çerçevesinin ortaya konması ve gösterge niteliğinde kurumsal bütçe tavanlarının belirlenmesi
<b>Analitik Bütçe Sınıflandırması</b>	2004-Analitik Bütçe Kodlama Sistemine Geçilmesi Çerçevesinde Fonksiyonel Sınıflandırmayı da İçerecek şekilde Bütçenin Uluslar arası Standartlara Yakın (IMF GFS 2001, AB ESA 95) bir bütçe kod sistemine sahip olması
<b>Tahakkuk Esaslı Muhasebe</b>	2004- Muhasebe Kayıtlarının nakit esaslı olarak tutulmasından tahakkuk esaslı olarak tutulmasına geçilmesi
<b>Kamu Mali Yönetimi Kanunu</b>	2006- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununun Parlamentodan Geçmesi ve Sonradan Yapılan Ertelemelerle Birlikte 2006 Yılı Başında Uygulamaya Girmesinin Öngörülmesi
<b>Çok Yıllı Bütçeleme</b>	2006- Bütçenin 3 yıllık hazırlanması ve Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plan Uygulamasına geçilmesi
<b>Stratejik Planlama</b>	2007- Kamu kaynaklarının stratejik plan dahilinde harcanması
<b>Performans Esaslı Bütçeleme</b>	2008- Bütçenin performans esaslı olarak hazırlanması
<b>V. Vergi Politikalarında Etkinliğin Sağlanması ve Vergi İdaresinin Yeniden Yapılandırılması</b>	
<b>Özel Tüketim Vergisi</b>	- 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu (vergi sistemine ilk defa ÖTV dahil edilmiştir)
<b>Enflasyon Muhasebesi</b>	- 5024 sayılı Vergi Usul Kanunu, Gelir Vergisi Kanunu ve Kurumlar Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (Enflasyon Muhasebesine Geçiş)
<b>Teşvik</b>	- 5084 sayılı Yatırımların ve İstihdamın Teşviki ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

#### 4.3.8. Uygulanan Bütçe Politikasının Yapısı

Uygulanan iki stand by düzenlemesi sonucunda son yedi yılın ortalamasına bakıldığında, mali uyumun ağırlıklı olarak gelir tedbirleri üzerinden sağlandığı görülmektedir. 2000-2004 döneminde alınan tedbirlerin GSMH'ya oranı ortalama olarak yüzde 3 düzeyinde çıkmıştır. Gerçekleşen tedbirlerin ortalama yüzde 28,8'i harcama, geri kalan yüzde 71,2'si ise gelir tedbiri niteliğinde olmuştur. Harcama tedbirlerinin kendi içinde dağılımı ortalama olarak birbirine yakın çıkarken, gelir tedbirlerin de ise ağırlık yaklaşık yüzde 80 ile vergi tedbirleri üzerinde olmuştur. (Yılmaz, 2007 : 138)

1999-2001 dönemi esas olarak gelir gerçekleştirmeleri, gelir sağlayıcı tedbirlerdeki gelişmelerin programın uygulamasında öne çıktığını göstermektedir. 2000-2002 döneminde harcama kısıtıcı tedbirlerden sağlanan tasarruf ortalama yüzde 20, gelir artırıcı tedbirlerden sağlanan ilave kazanç ise yüzde 80 oranında gerçekleşmiştir. Aslında, başlangıçta hedeflenen tedbirlerin yüzde dağılımı bu şekilde olmasa da harcama tedbirlerinin istenen düzeyde uygulamaya konulamaması ve yaşanan krizin yarattığı ilave kaynak baskısı gelir tedbirlerini öne çıkarmıştır. Bu dönemde gelir tedbirleri içinde vergilerin ağırlığı çok belirgindir. Toplam gelir tedbirlerinin yüzde 80'i, toplam tedbirlerin ise yüzde 64'ü vergi üzerine olmuştur.

2003-2004 döneminde ise faiz dışı fazla hedefinin yükseltilmesiyle birlikte harcama tedbirlerinin ağırlığı toplam içinde artmış ve ortalama yüzde 40'a yükselmiştir. Hesaplama açısından burada bir noktanın açıklanmasına ihtiyaç bulunmaktadır; gerek 2003 gerekse 2004 yıllarında aslında faiz dışı harcamalar bütçe ödeneklerinin üzerinde gerçekleşmiştir, ama bazı kalemlerde alınan tedbirler (savunma nitelikli ödeneklerin harcanmayıp ertesi yıla devredilmesi, yatırım ödeneklerinde önemli düzeyde kesinti yapılması gibi) harcamalarının çok daha artmasının önüne geçmiştir. 2003-2004 döneminde harcama tedbirlerinin payı artarken vergi tedbirlerinin payı vergide gelinen sınır noktanın da etkisiyle düşmüştür. Bu dönemde vergi tedbirlerinin payı toplam gelir tedbirleri içinde yüzde 70'e düşerken toplam tedbirler içindeki payı ise yüzde 42'lere kadar gerilemiştir. Bu gelişmede önceki dönemde sürekli hale getirilen vergi tedbirlerinin 2004 yılında dikkate alınmaması da etkili olmuştur (Yılmaz, 2007 : 138)

Aşağıdaki tabloda 2000-2004 yılları arasında uygulanan harcamada tasarruf sağlayıcı tedbirlerle gelir artırıcı önlemleri kapsayan bir inceleme yer almaktadır.

**Tablo 4.46- Faiz Dışı Fazla Hedefine Ulaşmak İçin Uygulanan Tedbirlerin Gerçekleşme Sonuçları**

	<i>Cari Fiyatlarla Trilyon Lira</i>					<i>Yüzde Dağılım (%)</i>					<i>Ortalama</i>
	2000	2001	2002	2003	2004	2000	2001	2002	2003	2004	00-04
<b>Harc. Tasarrufu</b>	<b>905</b>	<b>587</b>	<b>1.708</b>	<b>7.257</b>	<b>2.790</b>	<b>20,3</b>	<b>11,3</b>	<b>30,7</b>	<b>41,3</b>	<b>40,5</b>	<b>28,8</b>
<b>Cari Har.</b>	300	300	915	1.757	1.494	6,7	5,8	16,5	10,0	21,7	12,1
<b>Yat. Har.</b>	100	0	0	4.685	800	2,2	0,0	0,0	26,7	11,6	8,1
<b>Tran. H.</b>	505	287	793	815	496	11,3	5,5	14,3	4,6	7,2	8,6
<b>Gelir Artırıcı</b>	<b>3.549</b>	<b>4.604</b>	<b>3.847</b>	<b>10.298</b>	<b>4.104</b>	<b>79,7</b>	<b>88,7</b>	<b>69,3</b>	<b>58,7</b>	<b>59,5</b>	<b>71,2</b>
<b>Vergi G.</b>	3.266	3.499	2.420	8.374	1.631	73,3	67,4	43,6	47,7	23,7	51,1
<b>Vergi D.G</b>	282	1.105	1.427	1.924	2.473	6,3	21,3	25,7	11,0	35,9	20,0
<b>Toplam Etki</b>	<b>4.454</b>	<b>5.191</b>	<b>5.555</b>	<b>17.555</b>	<b>6.894</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Kaynak: Dr. Hakan Hakkı Yılmaz, İstikrar Programlarında Mali Uyum Sorunu: 2000 sonrası Dönem Türkiye Deneyimi, TEPAV, Nisan 2007, s.139

Faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için 2000-2004 yılları arasında alınan tedbirlerin yüzde 71,2'si gelir artırıcı önlemler olurken yüzde 28,8'i gider artırıcı tedbirlerden oluşmaktadır. Tüm tedbirlerin içinde yüzde 51,1 vergi gelirlerinden elde edilmiştir.

**Tablo 4.47- Faiz Dışı Fazla Hedefine Ulaşmak İçin Uygulanan Tedbirlerin GSMH'ya Oranı**

	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Harc. Tasarrufu</b>	<b>0,7</b>	<b>0,3</b>	<b>0,6</b>	<b>2,0</b>	<b>0,7</b>
<b>Cari Har.</b>	0,2	0,2	0,3	0,5	0,4
<b>Yat. Har.</b>	0,1	0,0	0,0	1,3	0,2
<b>Tran. H.</b>	0,4	0,2	0,3	0,2	0,1
<b>Gelir Artırıcı</b>	<b>2,8</b>	<b>2,6</b>	<b>1,4</b>	<b>2,9</b>	<b>0,1</b>
<b>Vergi G.</b>	2,6	2,0	0,9	2,3	0,4
<b>Vergi D.G</b>	0,2	0,6	0,5	0,5	0,6
<b>Toplam Etki</b>	<b>3,5</b>	<b>2,9</b>	<b>2,0</b>	<b>4,9</b>	<b>1,6</b>

Kaynak: (Yılmaz, 2007:139)

Mali uyumun sürdürülebilirliğini belirleyen kriterlerin başında alınan tedbirlerin ne kadarının bir defalık ne kadarının sürekli tedbir niteliğinde olduğu gelmektedir. Özellikle bir defalık tedbirler programın uygulamasında bir mali baskı yaratmakta ve her sene yeni tedbir geliştirilmesi ihtiyacını ortaya çıkarmaktadır. Kamu finansmanındaki iyileşmenin kalıcı olması da tedbirlerin sürekliliğine bağlı olmaktadır. Bu çerçevede, programların uygulanma sürecinde geliştirilen ve uygulamaya konan tedbirler de incelenmiştir.

**Tablo 4.48- Tedbirlerin Niteliğine Göre Dağılımı (Yüzde Dağılım)**

	Ortalama	Ortalama	Ortalama
	2000-04	2000-02	2003-04
<b>Bir Defalık Tedbirler</b>	66,8	68,7	64,0
<b>Harcama Tasarrufu Sağlayan</b>	25,3	18,9	34,9
<b>Gelir Artışı Sağlayan</b>	41,5	49,8	29,1
<b>Birden fazla Yıla Yansıyan</b>	33,2	31,3	36,0
<b>Harcama Tasarrufu Sağlayan</b>	3,5	1,8	6,0
<b>Gelir Artışı Sağlayan</b>	29,7	29,4	30,0
<b>TOPLAM</b>	100	100	100

Kaynak: (Yılmaz, 2007:140)

Beş yıl boyunca alınan tedbirlerin yüzde 66,8'i bir defalık tedbir niteliğinde çıkarken geri kalan yüzde 33,2'si birden fazla yıla yayılan tedbir niteliğinde olmuştur. Bir defalık tedbirlerin içinde ağırlık tedbirlerin gelir ağırlıklı olması nedeniyle gelir üzerinde yoğunlaşmış gözükmektedir. Gelir tedbirlerinin özellikle vergi tedbirlerinin geçici olarak konması (belli bir dönemi kapsayacak şekilde) bu gelişmede etkin olmuştur. Uygulamada geçici olarak öngörülen gelir tedbirlerinin bir kısmı daha sonra sürekli hale dönüştürülmüştür. Birden fazla yıla yayılan tedbirler içinde de baskın bir şekilde öne çıkan yine gelir tedbirleri olmuştur. Bunda da etkin olan yukarıda belirttiğimiz gibi geçici nitelikli tedbirlerin süreklilik kazanması ile dolaylı vergilerdeki oransal artışlardır.

Dönemler itibarıyla baktığımızda, tedbirlerin bir defalık olup olmadığına göre genel yapının çok değiştiğini söyleyememekle birlikte bir defalık tedbirlerin harcama ve gelir dağılımının önemli ölçüde değiştiğini söyleyebiliriz. İlk dönem (2000-2002) bir defalık harcama tedbirlerinin toplam tedbirler içindeki payı yüzde 20'nin altında iken ikinci dönemde bu pay yüzde 84 oranında artarak yüzde 35'e çıkmıştır.

Mali uyumun öngörülen tedbirlerine göre bu yapısı bize başarılı mali uyum programlarının aksine harcama tedbirleri yerine gelir tedbirlerinin uygulamada öne çıktığını göstermektedir. İlk stand by düzenlemesinde başlangıç koşullarının olumsuzluğundan kaynaklı mali baskı nedeniyle gelir tedbirleri ağırlık kazanırken, ikinci dönemde ise faiz dışı fazla hedefinin yukarı çekilmesi ve programın geciken başarısı harcama tedbirlerinin ağırlığı artsa da ister istemez gelir tedbirlerini yine önde tutmuştur.

Faiz dışı fazlanın ortalama yüzde 87'sini sağlayan konsolide bütçe büyüklüklerinin almış olduğu değerlere göre mali uyumun ne yönlü olduğuna 1998-99 ortalamasına göre yaşanan gelişmelere GSMH'ya oranlarındaki yüzde değişime cinsinden bakarsak:

- 2004 yılı sonunda konsolide bütçe harcamaları 2000 yılı öncesine göre yüzde 5,1, faiz dışı harcamalar ise yüzde 4,8 oranında artmıştır. 2000-2004 ortalamasına göre



harcamalardaki artış ise sırasıyla yüzde 21,3 ve yüzde 8,9 oranında olmuştur. İki türlü de bakılsa, konsolide bütçe harcamaları özellikle faiz dışı harcamalar beklenenin aksine düşmemiş hatta artmıştır.

- Konsolide bütçe gelirleri ise önemli oranda bir artış göstermiştir. 2004 yıl sonu geçici rakamlarına göre 2000 yılı öncesine göre toplam gelirler yüzde 17,3, vergi gelirleri ise yüzde 24,6 oranında artmıştır. 2000-2004 ortalaması ise 2000 yılı öncesine göre toplam gelirden yüzde 18,6, vergi gelirlerinde ise yüzde 21,8 oranında bir artış olduğunu göstermektedir.

Vergi tahsilatında yaşanan artış ise çarpıcı bir şekilde dolaylı vergilerde gerçekleşmiştir. Dolaylı vergilerde artış 2004 yılına göre yüzde 67,3, incelenen yılların ortalamasına göre ise yüzde 52,9 oranında olmuştur. Çıkan bu sonuç konsolide bütçe açısından mali uyumun yüzde 100'den daha fazla bir oranda gelir üzerinde olduğunu bize göstermektedir. Gerçekleşen faiz dışı fazla performansı tamamen gelirler üzerinde sağlanan reel artış oranlarının yükseklüğünden kaynaklanmıştır.

## SONUÇ

Bütçe, bir ekonomide hangi hizmetlerin yerine getirileceğini, bu hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılacak harcamaların hangi kaynaklardan ve nasıl finanse edileceğini ortaya koyar. Eğer kamu harcamaları kamu gelirlerini aşıyorsa bütçe açık, tersi durumdaysa fazla verir. Kamu harcamalarının kamu gelirlerine eşit olduğu durumda ise bütçenin denk olması söz konusudur. Bir ekonomide hangi tür bütçe politikasının izleneceğini, temelde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjonktür belirler.

Bütçe politikası, ekonomik dengeyi sürdürmek için önemli bir araç olarak kullanılabilir. Ancak her zaman bütçe politikasından faydalanılamamaktadır. Bunun başlıca üç nedeni vardır. En önemli neden durum tespitinin doğru ve zamanında yapılamamasıdır. Bu nedenle bütçe politikasından etkin sonuç alınabilmesi “veriye dayalı yönetim” sisteminin başarılı bir şekilde işletilmesiyle mümkündür. İkinci neden; halkın hoşuna gitmeyecek tedbirlerin alınmasında geç kalınmasıdır. Bu sebeple bütçe politikaları siyaset mekanizmasıyla yakın ilişki içinde uygulanmalıdır. Üçüncü büyük neden, bütçe mekanizmasının belli katılıklar göstermesidir. Kurumsal katılıklar, elde bulunan araçların esneklikle kullanımını önler. Bunun için de iktidarın bütçe politikalarını uygularken muktedir olması beklenmektedir.

Bütçe politikası yönünden, genellikle mevcut kurumların ve idari yöntemlerin gözden geçirilmesi, bunların şimdiki ihtiyaçlara ne dereceye kadar cevap verdiğinin incelenmesine ve hangi noktada yenilik yapmada isabet olacağını araştırılmasına yönelik beklenti ön plandadır.

Gelir bütçelerindeki değişimler ise, kamu finansmanının sağlıklı gelir kaynaklarından karşılanması olgusu ile ele alınmalıdır. Vergi sisteminde yeni düzenlemelere gidilmesi bu yoldaki önemli adımlardandır.

Ülkemizde Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar uygulanan bütçe politikalarını göz önüne aldığımızda, Türkiye’de bütçenin bir iktisat politikası aracı olarak kullanılmadığını ve yüksek enflasyona rağmen, bunu kontrol altına alacak biçimde bir denk bütçe politikası izlenmediğini görmekteyiz. Bu nedenle bütçe açıkları ve iç borçlar birbirlerini destekleyerek sürekli olarak artmıştır.

Yıllardan beri ülkemizde bütçe politikası ekonomik konjonktürün gereklerine göre uygulanmamıştır. Enflasyonu kontrol altında tutabilmek amacıyla denk bütçe politikasının ve tercihen bütçe fazlasının uygulanması gerekmektedir. Ancak sürekli olarak genişleyen kamu harcamaları karşısında yetersiz kalan vergi gelirleri bütçe açıklarına neden olmaya devam etmiştir.

1990'lı yıllarda uygulanan kamu politikalarının etkisiyle mali disiplinden uzaklaşılması Türkiye'de kamu finansman açığının hızla artmasına yol açmıştır. Görünen ve o dönemde raporlanmadığı için görünmeyen kamu finansman açıkları borç stokunu artırmış, ekonomide yaşanan belirsizliklerle birlikte mali piyasalar üzerindeki baskının artması reel faizleri yukarıya çekmiş ve kamu borç stokundaki artışı hızlandırmıştır. 1999 yılı sonunda gelinen ekonomik ve mali yapı içinde, kaçınılmaz olarak istikrar programının odaklandığı temel bütçe politikası; sürdürülebilir bir kamu finansmanına geçiş için kamu sektöründe faiz dışı fazla vermek suretiyle toplam kamu borç stokunun ekonominin kaldıracağı makul seviyeye düşürülmesi olarak belirlenmiştir. Faiz dışı fazla ise, programın başlangıç koşullarına göre bütçe politikası uygulamasında kamu harcama ve gelir politikalarının önemli düzeyde değişmesini gerektirmiştir.

Türkiye ekonomisinde 2000 yılından itibaren farklı adlar altında ele alınmasına rağmen aslında 2000-2007 dönemini kapsayan uzun vadeli bir istikrar programı uygulanmıştır. Bu programın temelini; uluslararası finans piyasalarına güven verilmeye devam edilmesi, bunun için daraltıcı maliye ve para politikalarının uygulanmasının sürdürülmesi oluşturmaktadır. Yüksek bir faiz dışı fazla hedefinin (%6.5) belirlenmesi ve ekonomide yol açtığı daraltıcı etkilere rağmen bu oranın aşağıya çekilememesi, programın temelini oluşturan yukarıda bahsedilen yaklaşımın bir sonucudur. Dolayısıyla önerilen istikrar programının başlıca amacı; yabancı sermaye girişlerinin özendirilmesi için yurt içi mali piyasalarda yüksek reel getirinin elde edilmesi ve devalüasyon riskinden arındırılmış bir döviz kuru sisteminin kurulmasıdır. Dolayısıyla daraltıcı mali önlemler ile kamu mali dengesinde istikrarın sağlanmasını temel alan politikalar esas itibariyle yabancı sermayedarlara Türkiye'nin güvenilir bir yatırım alanı olduğu mesajını verme hedefini gütmektedir. Bu nedenle reel ekonomide yol açtığı daraltıcı etkilere rağmen bu mali önlemler kısa vadede gevşetilememiştir.

Türkiye'de 2000 krizi ile birlikte girilen çıkmazdan kurtulmak için IMF desteğinde yürütülen istikrar programının hedeflerinin, kısa vadeli başarılar sağladığı görülmektedir. İstikrar programının bu tür sonuçlar ortaya koyması bir sürpriz değildir çünkü önerilen IMF

politikalarının ekonomide yol açtığı bu etkiler teorik olarak öngörülmektedir. Öte yandan enflasyonu, dolayısıyla kamu açıklarını baskı altına almayı ana hedef olarak belirleyen ve bu bağlamda daraltıcı bütçe ve para politikalarına ağırlık veren bir istikrar programının, daralma eğiliminde olan bir ekonomide durgunluğu körükleyeceği ortadadır.

Nitekim programın uygulama sonuçlarına bakıldığında enflasyon, hedeflenen oranlara ulaşmış ve kamu açıkları önemli ölçüde azalmıştır. Bu açıdan kamu mali dengesinde istikrarın sağlanması yönünde ciddi bir adım atıldığı söylenebilir. Bununla birlikte bu hedefin tutturulması için uygulanan daraltıcı mali önlemler reel ekonomide istihdamın yeterince artmasına engel olmuştur.

Bütçe politikasının kalitesi, teorik çerçevenin ve Türkiye koşullarının belirleyiciliğinde temel kritere göre ölçülmüştür. Buna göre; uygulanan istikrar programının mali performansın tutturulmuş olması açısından başarılı olduğu söylenebilir. Bununla birlikte, bütçe politikasının kalitesi açısından da incelenen döneme bakmak gerekir. Bütçe politikasının kalitesini ölçmekte kullanılan kriterlere göre:

Program başarısını ağırlıklı olarak gelir üstünde göstermiştir. Faiz dışı fazlanın sağlanması amacıyla uygulama sonuçlarına göre mali tedbirlerin yaklaşık yüzde 30'u harcamalar, yüzde 70'i ise gelirler üzerinde olmuştur. Gelir tedbirlerinin ise ortalama yüzde 80'inin vergiler üzerinde olduğu düşünüldüğünde, programın mali başarısı vergi gelirlerindeki artışla sağlanmıştır.

Mali uyumun sürdürülebilirliğini belirleyen kriterlerden bir tanesi de uygulamaya konan tedbirlerin ne kadarının bir defalık ne kadarının ise sürekli tedbir niteliğinde olduğudur. Kamu finansmanındaki iyileşmenin kalıcı olması bu anlamda alınan tedbirlerin sürekliliğine ve kararlı bir şekilde uygulamasına bağlı olmaktadır. Bu çerçevede bakıldığında; beş yıl boyunca alınan tedbirlerin yaklaşık yüzde 67'sinin bir defalık tedbir niteliğinde geri kalan yüzde 33'ünün ise birden fazla yıla yayılan tedbir niteliğinde olduğu görülmektedir. Harcama tedbirlerinin istenen düzeyden uzak olması neticesinde uygulamaya konulan vergi tedbirlerinin önemli bir kısmı bir defalık tedbir niteliğinden sürekli tedbir niteliğine dönüşmüş, vergi oranları yükseltilmiş, bazı vergilerin kapsamı ve uygulama alanı genişletilmiştir. Bu ise ekonomide görece fiyat yapısını bozarken doğrudan üretimi ve kayıtlı istihdamı olumsuz etkilemiştir. Kamu fiyatlandırma politikası ve istikrarsız mali politikalar neticesinde girdi maliyetlerindeki yükselmenin yanında vergilerin de artmasıyla üretim yapmanın ve yeni istihdam yaratmanın maliyeti 1999 ile kıyaslandığında gelinen noktada önemli ölçüde yükselmiştir.

Burada bir diğer noktada, tasarlanan tedbirlerin uygulama sonuçlarının ortaya

koyduğu Türkiye'nin GSMH'ya oran olarak yüzde 4-4,5 düzeyinde faiz dış fazla performansı kapasitesinin olduğudur.

Programın başlangıç koşulları mali uyumun boyutunu ve yapısını etkilemekle birlikte başarılı mali uyum programlarını diğerlerinden ayıran ortak özelliklerinin başında kamu harcamalarının ama özellikle faiz dışı harcamaların zaman içerisinde GSMH'ye oran olarak hissedilir bir biçimde düşmesi gelmektedir.

Kamu harcamasının büyüklüğü her zaman topluma sunulan kamu hizmetinin yüksek olması anlamına gelmemektedir. Faiz dışı harcamalar açısından baktığımızda, program döneminde genel yönetim faiz dışı harcamaları GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 33,6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu oran program öncesi dönemin ortalamasına göre yaklaşık 10 puanlık bir artışa karşılık gelmektedir. Başta sosyal güvenlik kurumlarının açığından kaynaklı transfer harcamaları olmak üzere, personel harcamaları ve sağlık harcamaları bu artışı belirleyen temel kalemler olmuştur. Bu gelişme uygulanan istikrar programının harcama baskısıyla birleştiğinde başta bütçe olmak üzere kurumların harcama esnekliği yüzde 20'lere kadar düşmüştür. Bunun anlamı, yapısal nitelikli bir dönüşüm içinde olunmadığı takdirde aslında bütçe harcamaları ve sosyal güvenlik kurumlarının harcamalarına yönelik mali tedbirlerin beklenen etkisinin oldukça sınırdaki bir noktaya gelmiş olmasıdır. Faiz dışı harcamalardaki artışın mali sistem üzerindeki olumsuz etkisi aslında vergi gelirleri ağırlıklı olmak üzere toplam gelirlerde yaşanan hızlı artış nedeniyle bir anlamda ertelenmiştir.

Ülkenin sermaye stoku yoluyla varlık yapısının zaman içinde değişimi olarak ifade edilen yatırım harcamalarının yapısı ve değişimi özellikle IMF ile uzun dönemli program ilişkisi içinde bulunan ülkelerde tartışma konularının başında gelmektedir. İstikrar programları uygulamasında başarı geciktikçe dozu artırılan yatırımlardaki reel düşme, net değerdeki değişim sonucunda ülkenin varlık yapısının çözülmesine yol açmaktadır. Faiz dışı fazla, ağırlıklı olarak varlık yapısının aşınması sonucu elde ediliyorsa, aslında bu durum orta vadede ülkenin büyümesinin ana kaynağı olan varlık yapısının bozulmasına neden olmaktadır. Özellikle 2003 ve 2004 yıllarında uygulanan harcama yönlü tedbirler, kamu yatırımlarını önemli ölçüde düşürmekle kalmamış yatırımların yapısını da bozmuştur. 2005 yılından itibaren bu değişim yatırım lehine olmuştur.

Uygulanan programın mali etkisi kendisini ağırlıklı olarak vergide göstermiştir. Ortalama olarak her yıl GSMH'nın yüzde 2'sine yakın bir oranda vergi gelirlerini artırmaya yönelik tedbirler uygulamaya konulmuştur. Program öncesinde GSMH'ya oran olarak yüzde 22'ler düzeyinde olan vergi yükü oranı (sosyal güvenlik primleri hariç) program döneminde önemli düzeyde artarak yüzde 27'lere kadar çıkmıştır. Kurumsal olarak vergi yükündeki artış

esas olarak konsolide bütçede ve dolaylı vergilerde yaşanmıştır. Dolaysız vergiler reel olarak düşerken dolaylı vergiler bu dönemde yüzde 40'ın üzerinde bir artış içinde olmuştur.

2000-2002 döneminde gündeme gelen “reforma ve değişime direnç”in, bir çok yıl ve dönemde kendisini gösteren “yapıyormuş gibi” gözükmeye niteliğinde olması ve ciddi bir “sahiplenmeden” yoksun olması reformların bir bütünlük içinde tasarlanmasının ve uygulanmasının önünde bir engel olmuştur. Bununla birlikte 2003 ve 2004 yıllarında kamu yönetiminde değişim tekrar ivme kazanmıştır. Bu dönemden sonra değişime sahiplenme daha fazla hissedilmiş ve yönetim başarısını değişimdeki başarıya endekslemiştir. Yaşanan krizlerin de öğreticiliği ile birlikte Türkiye, piyasa sisteminin etkin çalıştırılması ile kamu sektörünün etkinleştirilmesine yönelik yapısal nitelikli bir çok düzenlemeyi yapmış, yasal değişikliklerle bu değişimin alt yapısını kurmuştur.

2000-07 döneminde uygulanan daraltıcı mali tedbirlerin kamu maliyesinde nispi bir iyileşme sürecine girilmesine yardımcı olduğu görülmektedir. Bu sürecin enflasyon ve iç borçlanma oranları üzerinde olumlu etkiler oluşturan politikaların bir sonucu olması, uygulanan politikaların sürekliliği açısından önemlidir. Bununla birlikte aynı politikaların reel sektörü daraltıcı etkiler oluşturması nedeniyle zaman içinde faiz dışı fazla hedefinin aşağı çekilerek piyasaları ve reel sektörün rahatlatılması da önem taşımaktadır. Çünkü ekonomik istikrarı sağlamayı hedefleyen daraltıcı mali ve finansal önlemlerin, fiyat istikrarını ön planda tutarak enflasyonu kontrol altına aldıktan sonra yavaş yavaş gevşetilmesi; yurt içi tasarrufların ve yatırımların artırılmasını sağlama yoluyla ekonomik büyüme oranının yükseltilmesine hizmet edecektir. Ancak bu günkü konjonktürde faiz dışı fazla hedefinden çok ciddi bir fedakarlık yapılması, kamu mali dengeleri üzerinde bozucu etkiler oluşturacağından pek mümkün gibi görünmemektedir. Çünkü kamu iç borçlanma tahvilleri stokunun sürdürülebilirliği ve yabancı yatırımcıların ülkeye geri dönmeleri faiz dışı fazla hedefinin tutturulmasına bağlıdır.

## KAYNAKLAR

- Ağcakaya, Serpil (2003). Ülkemizde konsolide bütçe harcamalarının gelişimi (1980-2000). [http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos\\_mak/makaleler%5CSerpil%20A%C4%9ECAKAYA%5C215-226.pdf](http://www.sosyalbil.selcuk.edu.tr/sos_mak/makaleler%5CSerpil%20A%C4%9ECAKAYA%5C215-226.pdf), Erişim Tarihi: 17.09.2008.
- Akbostancı, Elif ve Tunç, Gül İpek (2002). Turkish twin deficits: an error correction model of trade balance. ERC Working Papers in Economics 01/06, Middle East Technical University, 3.
- Arsan, Ünal (1964). Denk bütçe çoğaltanı. SBF Dergisi, 19. Cilt, 1.Sayı, 21-38.
- Arsan, Üren (1986). Vergi Yükü Üzerine Bir İnceleme. Ankara Üniversitesi, Ankara., S.B.F. Yayınları,
- Ataç, Beyhan (1997). Maliye Politikası. Eskişehir. Anadolu Üniversitesi.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2001). Güçlü ekonomiye geçiş programı üzerine değerlendirmeler. <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, Erişim Tarihi: 29.12.2001.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler (2003). 2003 başında Türkiye ekonomisi ve AKP Hükümetinin programı üzerine değerlendirmeler. <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, Erişim Tarihi: 27.08.2003.
- Bakır, Fehim (t.y.). Bütçe politikalarının mikroekonomik etkileri. C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Sayı 2, 45-57.
- Barro, Robert (1989). The ricardian approach to budget deficit. Nber Working Paper Series, Working Paper No: 2685, 4.
- Başol, Koray ve Başol, Güler (1992). Bütçe uygulamalarında yapılan değişiklikler ve bütçe politikalarına etkileri. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, Haziran-Aralık Sayısı.
- Batirel, Ö. Faruk (1979). Kamu Bütçesi. İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, İstanbul.
- Blecker, Robert A. (1992). Beyond the twin deficit: a strategy for the 1990's, Newyork, ME, Sharpe, Inc..
- Bulmuş, İsmail (1994). Mikro İktisat. Ankara. Eğitim Yayınları,
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (1993). İnceleme Raporu. Ankara. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (2008). İnceleme Raporu. Ankara. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.

- Büyükerşen, Yılmaz (1974). Vergi Tesirlerinin Mikroiktisadi Analizi. Eskişehir. İktisadi Ticari İlimler Akademisi Yayınları,
- Celasun, Merih ve Tansel, Aysıt (1993). Distributional effects and saving investment behavior in a liberalizing economy: The case of Turkey. METU Studies in Development, 20 (3), 269-298.
- Celasun, Merih (2002). 2001 krizi, öncesi ve sonrası: Makroekonomik ve mali bir değerlendirme. [www.econ.utah.edu/~ehrbare/erc2002/pdf/i053.pdf](http://www.econ.utah.edu/~ehrbare/erc2002/pdf/i053.pdf), Erişim Tarihi: 17.09.2007.
- Celasun, Oya, Denizler, Cevdet ve HE, Dong (1999). Capital flows, macroeconomic management and the financial system : Turkey 1989-97. World Bank Policy Research Working Paper, No.2141.
- Coşkun, Gülay (1994). Devlet Bütçesi (4. Baskı), İstanbul, Turhan Kitapevi.
- Coşun, M. Nejat (2002). Türkiye ekonomisinde krizlerin reel sektöre etkileri: 1999-2002. Kriz ve IMF Politikaları. Editör: Ömer Faruk Çolak, İstanbul, Alkım Yayınevi.
- Çağlar, Ünal (2003). Döviz Kurları Uluslararası Para Sistemi ve Ekonomik İstikrar. (1.baskı). Alfa Basım Yayım. İstanbul.
- Demirtaş, Özlem (2008). Brezilya'da global krize karşı alınan tedbirler. Ankara. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu.
- DPT (tya). Ekonomik Kriterler Dokümanı. Ankara.
- DPT (1997). Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-98. Ankara. Devlet Planlama Teşkilatı.
- DPT (1995). 1995 Yılı Geçiş Programı. Ankara. Devlet Planlama Teşkilatı.
- Edizdoğan, Nihat (1988). Kamu Bütçesi. Bursa. Uludağ Üniversitesi.
- Ekinci, Nazım (1996). Financial liberalization under debt constraints: The case of Turkey. Middle East Technical University Economic Research Center Working Paper 96/05.
- Ercan, Melek (2008). Endonezya'da global krize karşı alınan tedbirler. Ankara. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu.
- Ergun, Kamil Önder (2008). Çin'de global krize karşı alınan tedbirler. Ankara. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu.
- Falay, Nihat (1994). Yerel yönetimlerin finansman açıkları, Kamu kesimi ve finansman açıkları. X. Türkiye Mali Sempozyumu, Antalya, 14-18 Mayıs 1994.
- Feldstein, Martin (2002). Economic and financial crisisin emerging market economies:



- Overview of prevention and management". <http://www.nber.org/papers/w8837>, Erişim Tarihi:1.11.2003.
- Gediz, Burcu ve Yalçınkaya, M. Hakan (2005). Nasıl bir bütçe politikası? Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 2-58.
- Günay, Ayşe (2007). Mali disiplin sağlanmasında anayasal denk bütçe yaklaşımı ve Türkiye’de uygulanabilirliği. Ankara. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı,
- Güven, Samih (2001). Sermaye hareketlerinin nedenleri, etkileri ve Türkiye örneği. İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, 185, Ağustos: 79-93.
- Hançerlioğlu, Orhan (1972). Ekonomi Sözlüğü. İstanbul. Remzi Kitabevi. s.87.
- HAZİNE (2001). Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, Ankara: Hazine Müsteşarlığı.
- IMF (2000). Emerging Market Financing, Quarterly Report on Development and Prospects. Washington, D.C. International Monetary Fund.
- Kadioğlu, Ferya, Kotan, Zelal ve Şahinbeyoğlu, Gülbin (2001). Kura dayalı istikrar programı uygulaması ve ödemeler dengesi gelişmeleri: Türkiye 2000. <http://www.tcmb.org>, Erişim Tarihi:10.11.2003.
- Karabaş, Engin (2004). Bütçe kapsamı ve bütçe kapsamı dışında kalan kamusal harcama alanları. Ankara. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu.
- Kenen B., Peter (2000). The International Economy. UK Cambridge University Press.
- Koç, Mustafa (2001). Tarihsel süreç içinde konsolide bütçe ile döner sermaye-vakıf-fon ilişkisi ve özel bütçe kavramının analizi. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu. Ankara.
- Kumcu, Ercan ve Eğilmez, Mahfi (2002). Ekonomi Politikası. Teori ve Türkiye Uygulaması, İstanbul. OM Yayınevi.
- Kurt, Günseli (1996). Vergi Yükü ve Ülkemizdeki Durum. Yaklaşım Dergisi, Sayı 10, 53-57.
- Maliye Bakanlığı APK Araştırmaları CXII-1986/275 (1986), Türkiye’de Vergi Yükü. Ankara.
- Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı (SGB)(2009). Temel Ekonomik Göstergeler. Ankara.
- Maliye Bakanlığı (2000). Yıllık Ekonomik Rapor 2000. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı (2001). Yıllık Ekonomik Rapor 2001. Ankara: Maliye Bakanlığı

- Maliye Bakanlığı (2002). Yıllık Ekonomik Rapor 2002. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı (2003). Yıllık Ekonomik Rapor 2003. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı (2004). Yıllık Ekonomik Rapor 2004. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı (2005). Yıllık Ekonomik Rapor 2005. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı (2006). Yıllık Ekonomik Rapor 2006. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı (2007). Yıllık Ekonomik Rapor 2007. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı (2008). Yıllık Ekonomik Rapor 2008. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Maliye Bakanlığı (2008). Kamu Hesapları Bülteni 2004. Ankara: Maliye Bakanlığı
- Musgrave, A. Richard (1987). Kamu Maliyesi Teorisi II (Çev: O. Şener). İstanbul. Marmara Üniversitesi Yayını,
- Nadaroğlu, Halil (1996). Kamu Maliyesi Teorisi(9. Baskı). İstanbul. Beta Basım yayım Dağıtım
- Oyal, Erkan (t.y.). Karma girişimlerde kamu katılımları ve Türkiye'deki uygulama. TODAİ, Ankara 81, s.11.
- Özatay, Fatih (2000). 2000-2002 yıllarında Türkiye ekonomisi. İktisat-İşletme-Finans, 15(166).
- Özatay, Fatih ve Sak, Güven (2002). The 2000-2001 financial crisis in Turkey. Washington, D.C.
- Özbilen, Şevki (1999). Maliye politikası teorik esaslar-ilkeler ve yöntemler. Ankara. Atila Kitabevi,
- Parasız, İlker (2001). Enflasyon kriz ve ayarlamalar, Dünyada ve Türkiye’de kalkınma makro ekonomisi sorunları. Bursa. Ezgi Kitapevi.
- Polattaş, Oğuz (2008). Hindistan’da global krize karşı alınan tedbirler. Ankara. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu,
- Sak, Güven, (2001). Krizin Anatomisi. İktisat-İşletme-Finans.
- Sohrab Abezadeh (1999). Mahmood Yousefi, “Do deficit matter? a review of the deficit and inflation debate” budget deficit and debt a global perspective. London.
- Somçağ, Selim, (2002). Türkiye’nin ekonomik krizi: Oluşumu ve çıkış yolları. <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, Erişim Tarihi: 12.08.2003.
- Sanal 1. Vergi Teorisi, Hukuku ve Tekniği. [http://www.tsrbsb.org.tr/NR/rdonlyres/4ECEF145-A3EB-4304-A6BD-F32833C752C3/1258/013\\_080.pdf](http://www.tsrbsb.org.tr/NR/rdonlyres/4ECEF145-A3EB-4304-A6BD-F32833C752C3/1258/013_080.pdf), 27.11.2009
- Şen, Hüseyin, Sağbaş, İsa ve Keskin Abdullah (2007). Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası. Orion.
- Şengöz, Fecir (2008). Rusya’da global krize karşı alınan tedbirler. Ankara. Maliye

- Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu.
- Şimşek, Hayal Ayça (2007). Türkiye’de 2000 sonrasında uygulanan istikrar programlarının kamu maliyesine etkileri. [http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/makaleler/512/Sayi\\_512\\_Makale\\_04.pdf](http://www.ekonomikyorumlar.com.tr/dergiler/makaleler/512/Sayi_512_Makale_04.pdf), Erişim Tarihi: 17.09.2007.
- TCMB (2001). Yıllık Rapor 2000. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.
- TCMB (2002). Yıllık Rapor 2001. Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası.
- TEPAV (2005). Haziran 2005 Mali İzleme Raporu. Ankara.TEPAV.
- Tüğen, Kamil (1999). Devlet Bütçesi. İzmir. Anadolu Matbaacılık.
- Tüğen, Kamil (2006). Devlet Bütçesi. İzmir. Bassaray Matbaası.
- Tosun, Ertan (2007). Kamu Mali Yönetimi. Ankara. Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayını.
- Tosun, Ertan (1996). Türkiye’de kamu kesimi ve özel kesim ayrımının normatif ve reel planda önemi sınırları. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, sf 19
- Türk, İsmail (1999). Maliye Politikası. Ankara.Turhan Kitabevi.
- Ulusoy, Ahmet (2004). Maliye politikası, Celepler Matbaacılık, Trabzon.
- Uygur, Ercan (2001). Krizden krize Türkiye. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri. Türkiye Ekonomi Kurumu, Tartışma Metni , No:2001/1.
- Uygur, Ercan (2002). Kriz: Nereden nereye? (Sempozyum), İktisat-İşletme-Finans, 17,194.
- Uluatam, Özhan (1997). Kamu Maliyesi. 5. baskı, Ankara. İmaj Yayıncılık.
- Ünsal, Erdal M. (2007). Makro İktisat. İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Ünsal, Erdal (1998). Mikro İktisat (2. Baskı). Kutsan Ofset Matbaacılık, Ankara.
- Yeldan, Erinç (2001). On the IMF-directed disinflation program in Turkey. <http://www.bagimsizsosyalbilimciler.org/iktisatg.htm>, Erişim Tarihi: 20.10.2003.
- Yeldan, Erinç (2001). Türkiye’de IMF destekli enflasyon ile mücadele programı. Yeni Türkiye Dergisi, 7-41.
- Yılmaz, H. Hakan (2007). İstikrar programlarında mali uyum sorunu: 2000 sonrası dönem Türkiye deneyimi. Ankara. TEPAV.
- Yiğit, Nazan (2008). Meksika’da global krize karşı alınan tedbirler. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Araştırma Raporu,
- Yung, Jai Hoon, (1978). ”Budget deficit and trade deficit. is there link?” Federal Reserve Bank Of St. Luis.