



---

ERC Working Papers in Economics 03/07  
September 2003

# Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler

**Ferhat Emil**

Hazine Müsteşarlığı, Ankara

**H. Hakan Yılmaz**

Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara

# Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler\*

VII. ERC/ODTÜ ULUSLAR ARASI EKONOMİ KONGRESİ'NDE SUNULMUŞTUR  
6-9 EYLÜL 2003, ANKARA

**Ferhat EMİL (\*\*)**  
**H. Hakan YILMAZ (\* \*)**

**Temmuz 2003**

---

\* 18 nci Maliye Kongresine de sunulan tebliğin geliştirilmiş halidir.

\*\*Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı. Bu tebliğde belirtilen görüşler yazarların bağlı oldukları kuruluşların resmi görüşleri olarak kabul edilmemelidir.

## İÇİNDEKİLER

<b>I. İstikrar Programlarında Mali Uyum Sorunu ve Mali Uyumda Optik Sapma .....</b>	<b>3</b>
<b>I.1. İstikrar Programları ve Mali Uyum .....</b>	<b>3</b>
<b>I.2 . Mali Uyumda Optik Kırılma.....</b>	<b>4</b>
<b>II. Maliye Politikalarında Kalite Sorunu.....</b>	<b>8</b>
<b>II.1. Genel Çerçeve – Maliye Politikaları ve Büyüme.....</b>	<b>8</b>
<b>II.2. Maliye Politikasının Kalitesine Etki Eden Unsurlar .....</b>	<b>9</b>
II.2.1 Eğitim Harcamaları .....	9
II.2.2. Sağlık Harcamaları .....	10
II.2.3 Kamu Altyapı Yatırımları.....	10
II.2.4 Temel Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesine Yönelik Harcamalar .....	10
II.2.4.1 Sosyal ve Kurumsal Altyapıya Yönelik Harcamalar .....	10
II.2.4.2. Personel harcamaları .....	11
II.2.4.3. Sosyal Koruma, Yardım ve Transfer Harcamaları .....	11
II.2.5 Vergi Sistemi .....	11
II.2.6 Kurumsal Altyapı (Vergi İdaresi ve Harcama Yönetimi ).....	13
II.2.7 Maliye Politikalarının Kalitesinin Değerlendirilmesinde Kriterlerin Seçimi Sorunu .....	13
<b>III. Mali Uyumun Kalitesi Üzerindeki Kısıtlar .....</b>	<b>15</b>
<b>III.1 Kurumsal Yapı Yetersizliği ve Mali Çaba .....</b>	<b>15</b>
<b>III.2 IMF İle Yapılan Müzakere Süreçlerinin Niteliği .....</b>	<b>17</b>
<b>III.3 Karar Alıcıların İkilemi.....</b>	<b>18</b>
<b>IV. Ampirik Bulguların Işığında İstikrar Politikalarında Kalite: Türkiye Uygulaması.....</b>	<b>20</b>
<b>IV.1 IMF Tanımlı Faiz Dışı Fazla Hedefi ve Gerçekleşmesi.....</b>	<b>20</b>
<b>IV.2 Uygulanan Programların Toplam Harcama ve Gelir Üzerindeki Sonuçları.....</b>	<b>24</b>
<b>IV.3 Büyümeyi Etkileyen Harcamalar: Eğitim ve Sağlık Harcamaları .....</b>	<b>26</b>
IV.3.1 Eğitim Harcamaları .....	26
IV.3.2 Sağlık Harcamaları.....	29
<b>IV.4 Kamu Yatırım Harcamaları, Alt Yapı Yatırımları ve Yatırım Programının Rasyonalizasyonu .....</b>	<b>34</b>
<b>IV.5 Temel Kamu Hizmetlerine Yönelik Bazı Harcamalarda Gelişme .....</b>	<b>37</b>
IV.5.1 Diğer Cari Harcamalar .....	37
IV.5.2 Personel Harcamaları .....	38
IV.5.3 Adalet Hizmetine Yönelik Harcamalar .....	40
IV.5.4 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler .....	40

<b>V. Mali Uyum ve İstikrar Programlarında Kullanılan Enstrüman Kalitesi: Niyet Mektuplarında Mali Uyum İçin Alınan Tedbirlerin Tartışılması .....</b>	<b>43</b>
<b>V.1 2000 Programı 18 inci Stand by Düzenlemesi Çerçevesinde Uygulanan Maliye Politikası Tedbirleri .....</b>	<b>43</b>
V.1.1 Gelir Tedbirleri.....	43
V.1.2 Harcama Tedbirleri .....	45
<b>V.2 2002 Programı 19 uncu Stand by Düzenlemesi Çerçevesinde Uygulanan Maliye Politikası Tedbirleri .....</b>	<b>46</b>
V.2.1 Gelir Tedbirleri.....	47
V.2.2 Harcama Tedbirleri .....	48
<b>VI. Genel Değerlendirme ve Sonuç .....</b>	<b>50</b>
<b>EK: IMF ile Yapılan Stand By Düzenlemeleri .....</b>	<b>52</b>
<b>Kaynakça .....</b>	<b>53</b>

# I. İstikrar Programlarında Mali Uyum Sorunu ve Mali Uyumda Optik Sapma

## I.1. İstikrar Programları ve Mali Uyum

Bugün içinde ülkemizin de yer aldığı muhtelif gelişmişlik düzeyindeki bir çok ülke iktisadi sorunlarını aşabilmek ve ekonomilerini sürdürülebilir bir büyüme temeline oturtabilmek için istikrar programları uygulamaktadır. Bu programlar genellikle Uluslararası Finansal Kuruluşlar (esas olarak IMF ve Dünya Bankası) ile birlikte hazırlanmakta ve uygulamaya konmaktadır. Bugün yaklaşık olarak 52 ülke toplamı 50,4 milyar SDR olan stand by, Genişletilmiş Fon Kolaylığı ya da PRGF (Yoksulluğun Azaltılması ve Büyüme Kolaylığı) adı altında tanımlanabilecek düzenlemelerle IMF gözetiminde istikrar programları uygulamakta ve yukarıda sayılan amaçları gerçekleştirmeye çabalamaktadırlar.<sup>1</sup> Bu ülkelerin önemli bir bölümü son yirmi yılda muhtelif stand by düzenlemeleriyle IMF ile devamlı bir program ilişkisi içinde bulunmuşlardır. Ülkemiz de 1958'den bu yana çeşitli aralıklarla IMF'ye vermiş olduğu 19 adet niyet mektubu<sup>2</sup> ile ekonomisinde bu türden bir istikrar arayışı içinde olmuştur.

İstikrar Programlarının hemen hepsinde ortak bir kaç özellik bulunmaktadır. Bunlar; makroekonomik politika amaçlarının gerçekleşmesine katkıda bulunacak olan para programları, içinde özelleştirme, bankacılık gibi unsurların yer aldığı yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik çabalar olarak nitelendirilebilir. Özellikle bu tür programlarda göze çarpan husus ülkelerin içinde bulunduğu kamu borcu probleminin aşılması ve borç dinamiklerinin sağlıklı bir zemine oturtulması için mali disiplinin öneminin sıkça vurgulanması ve bu çerçevede faiz dışı fazla verilmesi sureti ile programın kamu sektörü ayağının sağlamaştırılmasıdır. Böylece yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve içeride kamu açıkları ile karşı karşıya kalan ülkelerin uygulayacakları istikrar programlarının önemli bir unsuru olarak tasarlayacakları sıkı maliye politikaları ile kamu harcamalarını azaltmaları, gelirlerini arttırmaları, borçlarını çevirebilmeleri, aynı zamanda devletin ekonomideki ağırlığını azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların yaratılması sureti ile büyüme ortamına geçilmesi bu programların temel standart kurgusu ve beklentisi olarak ortaya konulmaktadır.

Bu mantıksal örgü içinde istikrar programlarında özellikle faiz dışı fazla vurgusu ile kendisini gösteren mali uyum (fiscal adjustment) çabaları yakın zamana kadar kamusal kaynak tahsisinin en önemli aracı olan bütçelerde yapılan kesintiler yolu ile kendisini göstermiş ve özellikle de ülkemizde uygulanan istikrar programlarında sık sık gündeme gelen borç stokunun ulusal gelire oranının aşağı çekilmesi için gerekli olan faiz dışı fazlaya ulaşmak için alınması gereken tedbirler tartışması ile de kamuoyunun gündemine taşınmıştır.

Aslında yakın zamana kadar mali uyumun kamu açıklarının miktarını azaltmak olarak anlaşılması ya da böyle algılanması konusunda genel bir birliktelikten bahsedilebilirse de, son zamanlarda gerek IMF ve Dünya Bankası çevrelerinde gerekse de diğer iktisatçılar arasında mali uyumun miktarı kadar kalitesinin de önemli

<sup>1</sup> www.imf.org

<sup>2</sup> Niyet mektupları listesi ek tablo da verilmektedir

olduğu konusunda görüşler oluşmaya başlamıştır. Bir başka deyişle kamu açıklarının azaltılması kadar, bu azalmayı sağlayacak yöntemler ve tercihlerin de yani mali uyumun bileşenlerinin de önemli olduğu konusunda genel bir fikir birliği oluşmaya başlamıştır.<sup>3</sup>

## **I.2 . Mali Uyumda Optik Kırılma**

İstikrar programlarında önemli bir yer tutan mali uyumun en önemli ölçme göstergesi kamu açığının azalıp azalmadığı ve bunun sonucunda borç stokunun aşağı çekilip çekilemediğidir. IMF ve Dünya Bankası destekli programlarda ya da Maastricht tipi yasal düzenlemelerde genellikle klasik kamu açığının azaltılması üzerinde durulmaktadır. Ancak bu tür hesaplama yöntemleri bazen karar alıcıların tüm ilgi alanlarını bu şekilde hesaplanmış kamu açığı ve faiz dışı fazla üzerine yöneltmekte iken iki önemli sorunun gözardı edilmesine yol açmaktadır. Mali uyumda optik kırılma diyebileceğimiz bu sorunlardan ilki, önceden değindiğimiz kamu harcama ve gelirleri üzerinde uygulanacak kesinti ve artışların nasıl ve hangi önceliklerle yapılacağı konusunun yakın zamana kadar yeterli düzeyde analize tabi tutulmamasıdır. Maliye politikalarının kalitesi ile ilgili bu sorun tebliğimizin ana konusunu teşkil etmektedir. İkincisi ise, mali uyumda en az bunun kadar önemli ve aynı zamanda kalite sorunu ile bir arada ele alınması gerekli olan bir konudur. Bu da yapılan mali uyumun gerçek boyutu ile ilgilidir. Bu konuda son zamanlarda gelişen literatür hükümetlerin klasik kamu açığı için istikrar programlarında belirlenen hedefleri ya ellerindeki kamu varlıklarını azaltarak ya da gizli harcama biçimleri ve dolayısı ile yükümlülük artışları yaratarak karşılamış gibi gözüktükleri ama aslında kamunun cari tüketiminin azalacağı yerde arttığı veya en azından eskisine oranla aynı kaldığı konusunda bazı bulgular ortaya koymaktadır.<sup>4</sup>

Bu bulgulara göre kamu açığının klasik tanımları devletin açık ve bilinen yükümlülüklerindeki değişimi tanımladığı halde devletin varlıklarında ve gizli yükümlülüklerindeki değişimi tanımlamaz. Bu nedenle kamu açığının ve bu yolla yapılan mali uyumun gerçek göstergesinin kamu sektörünün varlıkları ile yükümlülükleri arasındaki farkın yani kamu sektörünün net değerindeki (government's net worth) değişiminin olduğu belirtilmektedir.<sup>5</sup> Bu göstergenin izlenmesi bize aslında kamu maliyesindeki uyumun kalitesi konusunda ileride yapacağımız açıklamalar konusunda da bazı ipuçları verecektir. Net değer yaklaşımına göre cari tüketimine aşırı önem veren (fiscaly irresponsible) bir hükümet kamu açıklarının azaltılması ve böylece bilançosunun yükümlülük tarafının azaltılması seçeneği ile karşı karşıya kaldığında buna ya kamu bilançosunun varlık tarafını azaltarak (asset decumulation) ya da gizli yükümlülük (hidden liabilities) yaratarak karşılık verir. Bunun sonucunda da klasik kamu açığı azalmış gibi görünse de kamunun net değerinde bir değişim olmaz ve hükümetler eski tüketim alışkanlıklarını aynen sürdürürler. Bu durumda mali uyum hayali , yapılan işlemler ise maliye politikalarının kalitesini bozucu yönde olur.

Şimdi bu açıklamalarımızı biraz daha netleştirelim.

---

<sup>3</sup> Mackenzie (1997)

<sup>4</sup> Easterly (1998) , Polackova (1998) , Emil, Dedeoğlu, Erdem (1998)

<sup>5</sup> Easterly (1998), s.2

Bu yaklaşıma göre belli bir kamusal net değer devâm ettirilebilmesi için ya devlet gelirlerinin artması veya varlıkların artması ve/veya bunlarla birlikte harcamaların veya yükümlülüklerin azalması gerekir.

Bu bilanço anlamında sadece bugünkü gelirlerin değil gelecekteki gelirlerin de artırılması veya harcamaların azaltılması anlamına gelir.

Kamu sektörü net değer yaklaşımını bu şekilde açıkladıktan sonra bunun klasik bütçe açığından farklarını açıklamaya çalışalım. Klasik bütçe açığı yukarıda da değindiğimiz gibi daha çok açık ve bilinen (explicit) kamu borçlarının değişimini ölçmeye çalışır. Yani;

$$\text{Klasik Kamu Açığı} = \Delta \text{ Kamu Sektörünün Bilinen Yükümlülükleri} \quad (1)$$

Buna karşılık açığın Net Değer cinsinden tanımlanmasının daha doğru olacağı ekonomistler arasında giderek kabul gören bir nitelik göstermektedir. Net Değerin doğru ölçülmesi halinde Net Değerin bir dönemden ötekine azalması açığın artması, Net Değerin artması ise açığın azalması anlamına gelecektir.<sup>6</sup> Kamu açığı bu anlamda devletin bilançosunun sürdürülebilirliğinin ( solvency ) bir ölçütüdür.

$$\text{Bilanço Anlamında Kamu Açığı} = \Delta \text{NET Değer [Negatif Tasarruf (Dissaving)]} \quad (2)$$

Bunun anlamı şudur;<sup>7</sup>

Genellikle IMF/Dünya Bankası kaynaklı uyum programları klasik açığın azaltılmasını öngörür. Buna karşılık bir çok ülke açığın azaltılmasına ve mali uyum (fiscal adjustment) yapıldığı söylemine karşılık ya varlıklarını elden çıkararak ya da bir kısım yükümlülüklerini gizleyerek kamu sektörü bilançosunun Net Değerini değiştirmez ve böylece gerçekten mali uyum yapmadığı halde yapmış gibi gözükür. Bunun için klasik açıkla yapılan mali uyum (bütçe açığının azaltılması) büyük ölçüde “hayali (illusionary)” olur. Bir başka deyişle gerçek bütçe açığının görünmesi engellenir. Bu da kamu hesaplarının şeffaflığının önüne geçer ve devletin mali pozisyonunun net olarak görülmesini zorlaştırır.

Net Değerin ölçülmesi oldukça zor bir olgu olmakla beraber yine de muhtelif maliye politikalarının etkisini ölçmek ve hükümetlerin bu politikalara (örneğin mali disiplin sağlamak için önerilen faiz dışı fazla hedefine uymak gibi) nasıl reaksiyon göstereceklerini tahmin etmek için iyi bir araçtır.

Hükümetlerin kendilerine dayatılan bir kamu açığı hedefine ulaştıkları izlenimini vermek için izleyecekleri bir çok yol olabilir.

1. Kendilerine bütçe açığı sınırı getiren bir istikrar programı izlemek durumunda kalan bir hükümetin yaptığı en açık (şeffaf) işlerden birisi varlıklarını elden çıkartmaktır. Yani özelleştirmedir. Her ne kadar özelleştirme etkinlik vb nedenlerle önerilen bir husus ise de özellikle mali uyum çabası içindeki ülkelerde özelleştirmeye aşırı bir ilgi gösterilir. Bu sayede kamu açığı azaltılmaya çalışılırken, varlıklar

<sup>6</sup> Blejer, Cheasty (1993) s.284

<sup>7</sup> Bu bölümdeki açıklamalar geniş ölçüde Easterly (1998) ve Emil (1999)'a dayanmaktadır.

azaltılarak Net Değer sabit tutulmaya ve belli bir cari kamu tüketiminin devamı sağlanmaya çalışılır. Halbuki sırf kamu açığını kapatmak üzere alelacele yapılan özelleştirmeler bu işletmelerin gelecekteki gelirlerinden kamunun vazgeçmesi anlamına gelir. Bir de üstüne üstlük özelleştirme bazı az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yönetici sınıfın kişisel çıkarlarına hizmet edecek şekilde yapılmış ise kamu tasarrufunun artması bir yana ülke kaynaklarının azalması (net değer azalması anlamında) sonucu doğurabilir.

Aynı şekilde Maastricht kriterlerini karşılamak için bir çok ülke aniden özelleştirme yanlısı olmuştur.

**2.** Devletlerin varlıklarını azaltarak borç yükünü azaltmalarının bir yolu kamu yatırımlarına yapılan harcamaları azaltmaktır. Kamu yatırımlarının yapılmaması, geciktirilmesi devletin gelecekteki gelirlerinden vazgeçmesi anlamına gelir. Böylece kamu harcamalarını azaltarak borç yükü azaltılırken gelecekteki gelirden fedakarlık etmek sureti ile kamu bilançosunun varlık tarafı da azalır . Yani 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 artış olmaz. Tam tersine azalma bile olur ve net değer anlamında açığın artması ile sonuçlanır.

**3.** Kamu bilançosundaki varlıkların azalmasının bir yolu bakım ve idame harcamalarının kısıtlanmasıdır. Bu şekilde bir klasik açık hedefi tutturulup borç yükü azaltılması öngörülebilir .Ancak bunun sonucunda yollar, köprüler ve elektrik hatlarında bozulma kamu yatırım stokunun çürümesine ve gelecekteki gelir potansiyelinin aşınmasına dolayısı ile Net değer azalmasına ve buda ileriye yönelik kamu açığının artmasına yol açar. Zira ileride bunları tamir etmek daha çok masraf gerektirebilir.

**4.** Klasik kamu açığına dayatılan hedeflerin tutturulmasının bir yolu gelir ve giderlerin zaman içinde kaydırılmasıdır. Örneğin ABD’de 1987’de hedefi tutturmak için 1987’deki bir kısım ödemeler 1986’da yapılmıştır. (Harcamayı öne çekip hedef yıl açığını küçültmek). Ya da harcamalar zamana öyle bir yayılır ki bu yaymaların maliyeti büyük olsa da o yıla düşen miktar az olduğundan açık da küçük olur. Halbuki net değer anlamında ileride yükümlülükler daha da artmış ve net değer azalmıştır.

Aynı şekilde vergiler de öne alınarak belli bir dönemdeki açık azaltılabilir. Vergilerin hızlandırılmış tahsilatı, peşin vergi gibi yöntemlerle açık azaltılmaya çalışılır.

Harcama ertelemesinin bir yolu bankacılık krizlerini ertelemedir. Mevduat garantisi varsa bankaları bugünden kapayıp bir harcama yapmak, bütçe açığını arttıracığı için, sorun ertelenerek ileride daha büyük maliyetle (increase in future liabilities) bu işi yapmaya yol açabilir. ABD’de Savings & Loan Associations sorunu 5 yıl ertelenmiş ve 25 milyar \$’a hallolacak bir operasyon 200 milyar \$’a hallolmuştur. Benzer durumların ülkemiz için de sözkonusu olduğunu söyleyebiliriz.

**5.** Klasik Açık saptırma yollarından birisi gizli yükümlülük yaratmaktır.



- a) Bütçeden açıkça ödenek koyarak bir aktiviteyi sübvansetmek yerine, bu görevi örneğin bir kamu bankasına vererek ona finanse ettirmek ve borçların bir kısmını bu kamu bankasında gizlemek bu yolların ülkemizde de uygulanan bir çeşiddir. Böylece mali disipline yönelik olduğuna sandığımız bir bütçenin bir takım yükümlülükleri başka alanlara saklanır. Dolayısıyla Net Değer o an için değişmemiş olur (T.C.Z.B. örneği). Bunun başka yolları da vardır.
- b) Bazı kamu hizmetlerini özel kesime yaptırılması yine kamu açığını azalttığı düşünülen bir yöntemdir. Ama bunu yaparken hükümet bazı garantiler verir. (Yap-İşlet-Devret) . Bunlar ileride daha büyük bir harcama potansiyeli olarak devlet bilançosunda yer alır. Ya da koşullu yükümlülük yaratılarak (contingent liabilities) verilen garantiler ile bu yıl bütçeye bir yük yaratılmasa da gelecek yıllara yükümlülük aktararak net değer azaltılmasına yol açılabilir. Klasik bütçe açığı hesaplamaları bunları da dikkate almaz.
- c) Devlet bazen piyasadaki borçlanacağı faizin çok altında kamu bankaları veya özel bankalardan borçlanır. (Disponibilite zorunluluğu). Böylece faiz harcamasını azaltmış gibi görünür ama ileride bundan zarara uğrayan kamu veya özel bankaların yükünü çekmek durumunda kalabilir.
- d) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının ellerindeki fonları ucuz faizle kullanmak (negatif reel faizlerle) sureti ile bütçe açığı bugün azalmış gibi olur. Ancak, bu suretle mali durumu bozulan sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları ileride daha büyük kamu harcamasına sebep olur. Olayda hep bugünü kurtarmak vardır.
- e) Sosyal güvenlik sistemi bunun dışında da gizli yükümlülük yaratır. Çalışırken öde sistemi (pay as you go) ilk başta fon fazlası yaratır. Bütçe açığı azalır. Ancak sisteme yeni giriş olmazken emekli olan sayısı artınca sistem açık vermeye başlar. İleriye yönelik bu durum da bugünkü bütçe açığı hesaplarında yer almaz.
- f) Bütçe dışı kurumlar aracılığı ile borçlanmak böylece bütçe açığını azaltmış gibi görünmek yükümlülük saklamanın bir başka yoludur. ABD’de federal hükümete borç limiti getirilmesi bazı işlerin bütçe dışı kuruluşlara yaptırılıp bu borç limitlerinden kaçınılması yollarını getirmiştir.

Kamu açığı azaltılması çabası sonucunda bazen kamusal net değer azaltılması devlet işlevlerini sıfıra indirebilir ve bu fonksiyonların yeraltı ve mafya sektörü eliyle yapılmasına yol açar.

Bütün bu açıklamaların bize verdiği ipucu borç yükü altında olan ve mali disiplin uygulaması ile karşı karşıya kalan ülkelerde dikkatlerin yoğunlaştığı klasik bütçe açığının bir akım (flow) değişkeni olarak sadece görünür yükümlülüklerdeki değişikliği açıkladığıdır. Halbuki olaya ileriye yönelik (forward looking) bir devlet bilançosu kavramı olarak bakıldığında klasik açığın azaltılması için oluşturulmuş maliye politikası tedbirlerinin bazı yöntemler (fiscal tricks) nedeni ile etkisiz kaldığı Net-Değerin değişmediği ve bir harcama kalıbının hep korunmaya çalışıldığı böylece bütçede şeffaflığın kalmadığı bir ortama gelindiği görülür. Ya kamusal varlıkların azaltılması ya da gizli yükümlülük yaratılması sureti ile IMF ve Dünya Bankası’na önerilen kamu açığı hedefinin tabiri caizse etraftan dolaşılmaya çalışılır.

Bunun yanında kamu açığına net değer kavramı ile yaklaşmak uygulanacak istikrar programlarında yapılacak gelir arttırıcı ve harcama azaltıcı önlemlerin kompozisyonu ve kalitesi konusunda da bize yardımcı olabilir. Yukarıdaki örneklerden anlaşılacağı gibi sadece özelleştirme veya sadece harcama azaltıcı önlemlere dayalı mali uyumun bugünkü değil ileriye yönelik etkilerinin iyi değerlendirilmesi, hangi harcamalara öncelik verilmesi gerektiği konusunda da ip uçları verebilir. Böylece istikrar programlarının gereği olarak yapılacak kamu açığının azaltılması çalışmalarında hangi harcamalara veya gelirlere ağırlık verileceği (Composition of fiscal adjustment) sorusuna da cevap verilmesinde net değer kavramı yararlı bir araç görevi görebilir.

Sonuç olarak istikrar programı uygulanırken klasik kamu açığı kavramı üzerine odaklanma bizi hem yapılan mali uyumun kalitesini gözden kaçırmaya hem de seçilen maliye politikası araçlarının ileriye yönelik etkilerinin kamusal varlıkları nasıl etkilediği sorununu gözardı etmeye götürecektir.

Şimdiye kadar bu optik kırılmanın getireceği sakıncaları genel olarak ve bir ölçüde teorik boyutuna değinerek ele aldık. Bundan sonraki bölümde ise bu noktalardan da hareketle mali uyumun kalitesinden neyi amaçladığımız, kaliteyi hangi kriterlere göre değerlendirebileceğimiz konusuna açıklık getirmeye çalışacağız.

## **II. Maliye Politikalarında Kalite Sorunu**

### **II.1. Genel Çerçeve – Maliye Politikaları ve Büyüme**

Konumuzun başında da belirttiğimiz gibi istikrar programlarının temel amacı finansal istikrarı ve ödemeler dengesi problemlerini çözerken bir yandan da sürdürülebilir bir büyümeyi sağlamaktır. Dolayısı ile istikrar programları kamu açıklarının azaltılmasını ve kamu borçlanmasının da sürdürülebilirliğini amaçladığı için uygulanacak olan maliye politikalarının da aynı zamanda uzun vadede büyümeyi harekete geçirici bir kompozisyonda olması gerekmektedir. Ancak bu konuda yapılan bazı çalışmalar IMF destekli istikrar programlarının kısa vadede makroekonomik istikrarı sağlamada başarılı olmakla beraber büyümeyi sağlama konusunda pek o kadar başarılı olmadığını ortaya koymaktadır.<sup>8</sup>

Bu da bizi istikrar programı uygularken büyümeyi sağlayacak bir maliye politikası tasarlarken neye dikkate edilmesi gerektiği konusuna götürmektedir. Kamu sektörünün büyümeyi destekleyici politikalar uygulamasının temel kurallarından birisi faaliyetlerinin özel sektörle rekabet içinde olmadan onu destekler bir biçimde yürütülmesidir. Bu anlamda kamu sektörünün beşeri sermayeye yönelik eğitim (özellikle temel eğitim), kamu sağlığı ve fiziki altyapı harcamalarına ağırlık vermesi özellikle üzerinde durulması gereken bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Aynı şekilde adalet sistemi, kamu düzeni ve kamu yönetimi için de kaynak ayrılması gerektiği gözden uzak tutulmamalıdır. Zira sağlıklı bir kamu yönetimi ve hukuk sistemi özel sektörün de geleceğini görerek yatırım yapması için önkoşul olarak görülmelidir. Aynı zamanda bu faaliyetleri finanse edecek olan vergi politikaları ve sisteminin de büyüme önünde engel olmayacak ve iktisadi ajanların karar alma

---

<sup>8</sup> Schadler (1995)

süreçlerini olumsuz etkilemeyecek bir yapıda olması gerekmektedir. Tüm bunların yanında bu sistemi ayakta tutacak iyi bir kamusal teknik altyapı ve idari örgütlenme gerektiğinin de altını çizmemiz gerekmektedir.

Bir ülkede kişi başına hasılayı arttıracak en az üç kaynaktan söz etmek mümkündür.<sup>9</sup> Bunlar;

- a. Mevcut üretim kapasitesinin daha yoğun kullanılması,
- b. Mevcut kapasitenin ekonominin potansiyel ve fiziki hasılası arasındaki boşluğu (output gap) dolduracak şekilde yeniden tahsisi ,
- c. Mevcut fiziki ve beşeri sermaye stokunun artırılması

Bunlardan son ikisi ve özellikle sonuncusu maliye politikalarının büyüme sürecindeki rolü ile yakından ilgilidir. Ülke olarak maliye politikasının makroekonomik açıdan devletin iktisadi büyümeye ve verimliliğe katkısının aşağıdaki kanallardan gerçekleşmesi beklenir.

- a. Özel sektörün piyasa başarısızlığı nedeni ile yeterince sunamadığı bazı faaliyetleri ya finanse ederek ya da bizzat sağlayarak (temel eğitim ,sağlık ve fiziki altyapı gibi)
- b. Özel sektörün içinde daha iyi faaliyet göstereceği kamusal düzeni sağlayacak kamu hizmetlerini daha iyi temin ederek ( iyi , etkin bir devlet idaresi)
- c. Kendi faaliyetlerini özel sektörü en az olumsuz etkileyecek şekilde finanse ederek ( vergi ve borçlanma politikaları)

Dolayısı ile kamu maliyesi politikalarının kalitesinden bahsedildiğinde bu politikaların büyümeyi ve refahı artırıcı bir tercihler seti içerisinde uygulanıp uygulanmadığına bakmak öncelikle gerekli şart olarak ortaya çıkmaktadır. Şimdi bu tercihler seti içerisinde yer alacak unsurlara biraz daha yakından bakalım.

## **II.2. Maliye Politikasının Kalitesine Etki Eden Unsurlar**

### **II.2.1 Eğitim Harcamaları**

Eğitim harcamalarının toplumsal fayda ve verimliliği arttıracak harcamalar olduğu ve bu nedenle devlet tarafından desteklenmesi esas olarak bu alandaki piyasa başarısızlığına bağlanmaktadır. Piyasa başarısızlığının özellikle ilk ve orta öğretimde daha belirgin olduğu ve bu nedenle temel eğitimin devlet tarafından sağlanması daha bir ön plana çıkmaktadır. Bazı ampirik araştırmalarda genel olarak eğitim düzeyi yükseldikçe de eğitimin getiri oranının arttığı ve bununla birlikte temel eğitimin diğer üst eğitim alanlarına göre toplumsal getiri oranının daha fazla olduğu bulgularına ulaşılmaktadır.<sup>10</sup> Buna karşılık eğitim harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki her zaman sanıldığı gibi açık olmayabilmektedir. Bu da daha çok eğitim harcamalarının mali istatistiklerde detaylı olarak yer almamasının ya da daha önemlisi, eğitime yapılan harcama ile işgücüne katılım arasındaki uzun dönemli ve gecikmeli bir ilişkinin bulunmasının bu konuda etkili olmasıdır. Ancak önceden de belirttiğimiz gibi özellikle temel eğitimin gelişme yolunda olan ülkelerde okuryazarlık ve

<sup>9</sup> Mackenzie (1997) , s. 4

<sup>10</sup> Mackenzie (1997) , s. 6

okullaşma oranının da düşüklüğü dikkate alındığında devletin bu alana kaynak ayırması ile büyüme ve verimlilik arasında pozitif bir ilişkinin varlığını beklemek mantıklı olacaktır.

## **II.2.2. Sağlık Harcamaları**

Sağlık harcamaları da aynen eğitim harcamaları gibi büyüme ve verimliliği arttıran harcamalar olarak değerlendirilmektedir. Sağlık harcamaları hem insan hayatının süresini uzatarak üretim sürecine katkıda bulunduğu gibi özellikle önleyici ve temel sağlık hizmetleri yolu ile yarattığı dışsallıklar nedeni ile büyümeye pozitif katkı yapması beklenmektedir. Sağlık harcamalarının büyümeye katkısı ve kalitesi konusunda değerlendirilmesi gereken bir husus bizzat bu sektörün içindeki önceliklendirme meselesidir. Özellikle önleyici ve temel sağlık hizmetleri ile daha yüksek maliyetli tedavi edici sağlık hizmetleri arasındaki tercih, birincisinin sosyal faydasının maliyetinden daha yüksek olmasının beklendiği bir ortamda daha bir önem kazanmaktadır.

## **II.2.3 Kamu Altyapı Yatırımları**

Altyapı yatırımlarının özel sektörün rahat yatırım yapacağı ve faaliyette bulunacağı ortamı yaratması açısından verimlilik ve büyüme artışı yaratması beklenen bir durumdur. Bu yatırımların devlet tarafından üstlenilmesi özel sektörün bu yatırımların gerektirdiği yüksek maliyetlere kaynak ayıramamasından ve bu kaynakları sağlayabilecek sermaye piyasalarının gelişmiş olmasından kaynaklanmaktadır. Kamu yatırımlarının büyüme ile olan ilişkisi diğer harcamalarda olduğu gibi çok kuvvetli gözükmemektedir. Daha doğrusu kamu altyapı harcamaları ile büyüme arasında daha kuvvetli bir ilişki gözlemlenirken , aynı şeyi diğer kamu yatırımları için söylemek pek mümkün gözükmemektedir. Örneğin bazı çalışmalarda ulaşım ve telekomünikasyon alanında yapılan altyapı yatırımlarının büyüme ile olan pozitif ilişkisi daha anlamlı sonuçlar verirken , tarım alanında yapılan kamu yatırım harcamalarının büyüme ile negatif yönlü bir ilişki içinde olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.<sup>11</sup> Kuşkusuz kamu yatırım harcamaları ile büyüme arasındaki ilişki yatırımların olgunlaşma süresi (gestation period) ile de yakından ilgili olduğu için ampirik çalışmaların konunun bu yönünü tam anlamı ile ortaya çıkardığını söylemek mümkün değildir. Ancak yine de kamu altyapı harcamaları başta olmak üzere iyi seçilmiş ve değerlendirilmiş kamu yatırımlarının büyüme ve verimlilik artışı sağladığı yolunda genel bir kabul bulunmaktadır.

## **II.2.4 Temel Kamu Hizmetlerinin Yerine Getirilmesine Yönelik Harcamalar**

Bu türden harcamalar doğrudan üretken kapasiteye katkıda bulunmasalar da dolaylı olarak piyasa ekonomisinin düzgün işlemlerini sağlamak suretiyle büyüme sürecine katkıda yapan harcamalardır. Adalet, güvenlik, sosyal koruma gibi temel kamusal nitelikli mal ve hizmetlere yönelik harcamalar bu türden harcamalardır.

### **II.2.4.1 Sosyal ve Kurumsal Altyapıya Yönelik Harcamalar**

Devletin bu tür harcamaları esas olarak hukuk sisteminin doğru ve düzgün işlemlerini

---

<sup>11</sup> Mackenzie (1997) , s. 5

sağlayan harcamalardır. Bunların başında adalet sistemi ve yargı hizmetine yönelik harcamalar gelir. Ayrıca vergi idaresinin düzgün işlemini sağlayacak harcamalar, kamu hizmetlerinin sürdürüldüğü kamu idarelerinin malvarlıklarının, demirbaşlarının bakım ve idamesi (operation and maintenance) de bu kategori içinde yer alabileceklerini belirtebiliriz.

#### **II.2.4.2. Personel harcamaları**

Kamu hizmetlerini yerine getirecek olan kamu görevlilerinin maaş ve diğer özlük hakları ile ilgili olarak yapılan harcamalar istikrar programlarında her zaman dikkat çeken ve kontrol altında tutulmaya çalışılan bir kalem olmuştur. Kamu personeline yapılan harcamaların ve özellikle ücret sisteminin liyakat ve performans temeline dayanmaması ve kamuda personel çalıştırmanın bir istihdam politikası olarak değerlendirilmemesi gibi temel prensipler bu harcamaların kalitesini değerlendirirken ele alınması gereken hususlar olarak göze çarpmaktadır.

#### **II.2.4.3. Sosyal Koruma, Yardım ve Transfer Harcamaları**

Sosyal yardım ve güvenlik (işsizlik yardımı gibi ) harcamalarının büyümeye olan katkısı, özellikle istikrar programı sırasında en fazla etkilenen yoksul kesimlerin veya sabit gelirlilerin durumunu korumak ve böylece toplumsal dokunun daha fazla tahrip olmasını ve bunun iktisadi faaliyetler üzerinde olumsuz etki yaratmasını önlemek şeklinde özetlenebilir. Öte yandan gelir durumu itibariyle dezavantajlı gruplara amacı iyi belirlenmiş gıda sübvansiyonları yapılması da bu anlamda verimliliği arttıran bir harcama kalemi olarak ele alınabilir. Ancak sosyal yardım ve koruma programlarının aynı zamanda aşırı ve kontrolsüz kullanımının bu sefer de bu programlardan normalde yararlanmaması gereken grupların yararlanmasının ve harcamaların gereksiz bir biçimde artmasını ve örneğin işsizlerin iş aramasının ya da işi olanın bir işte kalmasını önleyecek tersine teşvik mekanizmaları yaratarak büyüme sürecine olumsuz katkı yapmasının da önüne geçilmesi önemlidir.

Devletin sosyal harcamalar ve yardımlar yolu ile kişilere yönelik sübvansiyonlar sağlamasının büyümeye dolaylı yoldan katkısı olabileceği belli koşullar altında genel kabul görmekte ve ampirik bazı bulgular bu savı desteklemekteyse de aynı durumun özel sektörün desteklenmesi için söylenemeyeceği de ileri sürülmektedir.<sup>12</sup> Bunu kısaca sosyal koruma ve yardımın kişilere verilmesi ancak firmalara verilmemesi şeklinde yorumlamakta mümkündür. Özellikle firma düzeyinde sübvansiyonun etkin ve verimli olmayan üretim tekniklerini teşvik edeceği, bu sübvansiyonların çoğunlukla kamu bankaları aracılığı ile yapılmasının bir yarı mali işlem (quasi fiscal activity) niteliği taşıması ve merkezi hükümet bütçesi içinde yer almamasının da ayrıca olumsuz etkileri olacağı da bilinmektedir.<sup>13</sup>

#### **II.2.5 Vergi Sistemi**

Mali disiplinin sağlanmasında vergi sisteminin rolü ülkeden ülkeye değişik özellikler taşımakta ve özellikle vergi idarelerinin etkinliği gelir arttırıcı tedbirlerin seçimi ve kalitesi konusunda önemli rol oynamaktadır. Yine de bir ülkede olması gereken vergi

<sup>12</sup> Mackenzie (1997) , s.7

<sup>13</sup> Yarı mali işlemlerin yolaçtığı sorunlar konusunda bkz Mackenzie , Stella (1996) ve Emil, Atiyas, Bal,Erdem,Özgün (1998)

sistemi konusunda bazı genel prensipler olduğunu söylemek mümkündür.<sup>14</sup> Buna göre, temel prensip vergi sisteminin ihtiyaç duyulan gelir artışını sağlarken aynı zamanda piyasada vergilemeden doğan bozulmayı en aza indirmeyi amaçlamak olmalıdır. Bu çerçevede vergi düzeni

- i. Geniş tabanlı, olabildiğince tek oranlı ve istisnası çok az bir Katma Değer Vergisine
- ii. İçki ,sigara,akaryakıt ve bazı lüks ürünler üzerine konan tüketim vergisine
- iii. Gelir amaçlı olmaktan çok,koruma amacı güden bir ithalat vergisine
- iv. İdari açıdan uygulanması kolay, makul oranlı müterakki,stopaj ağırlıklı ,az istisnalı bir gelir vergisine
- v. Yine makul ve müterakki oranlı,az istisnalı,sektörler arasında farklılaşma yaratmayan bir kurumlar vergisine
- vi. Sık sık vergi affi beklentisi yaratmayan bir vergi politikasına

sahip olmalıdır. Böyle bir vergi sisteminin büyümenin önündeki engelleri kaldıracağı ve istikrar politikaları uygulanırken kaliteli bir mali uyumun bu hususlar dikkate alınarak tasarlanması gerektiği belirtilmektedir. Bu açıdan bakıldığında vergi politikasının mali disiplin için gerekli vergi gelirini sağlarken aynı zamanda büyümeyi sağlaması ile ilgili iki kanal bulunmaktadır. Bunlardan birisi tasarruflar diğeri ise yatırımlar üzerinde vergi politikasının muhtemel etkisidir. Vergi sisteminin ortalama tasarruf düzeyini arttırıcı fazla bir etkisinin olmayabileceği bazı ampirik bulgularda gözlemlenmektedir.Ancak tasarrufların kompozisyonu vergi sisteminden etkilenebilir.Örneğin finansal tasarrufların diğer tasarruf biçimlerine göre (gayrimenkul gibi) göre daha kolay vergilenmesi bazı ülkelerde tasarrufların gereksiz bir biçimde reel tasarruflara kaymasına ve büyümenin gereksiz bir biçimde bundan olumsuz olarak etkilenmesine yol açabilir.Veya , ülkemizde olduğu gibi aşırı borç yükü altındaki ülkelerde devlet kağıtlarının faizlerinden alınan vergiler aynen borçlanma maliyetlerine yansıtılabilir ve faiz dışı fazla hedefi tutmuş gibi gözüktüğü halde borçlanma maliyetleri ve toplam kamu açığı artmış olabilir. Aynı şekilde toplam yatırım düzeyinin de vergi sisteminden etkilenmediği ancak yatırımların kompozisyonunun vergi politikalarından etkilendiği anlaşılmaktadır.<sup>15</sup> Yatırım düzeyinin daha çok ülkedeki kurumsal yapıdan,siyasi istikrardan etkilendiği anlaşılmaktadır. Bu konudaki ülke çalışmalarındaki enteresan bir bulgu da harcama ve gelir tedbirlerini içeren bir maliye politikası bileşkesinde hangi unsura ağırlık verilmesi halinde istikrar politikalarının daha başarılı olacağı konusunda yapılan araştırmalarda gözlemlenmektedir.İstikrar politikasının başarılı olmasının mevsimsellikten arındırılmış bütçe açığının üç yıl boyunca aşağı çekilmesi ve borçların GSMH'ya oranının en az 5 puan indirilmesi olarak tanımlandığı bir ortamda başarılı istikrar programlarının mali disiplini daha çok gelir arttırıcı politikalar yerine harcama kanadında yapılan kısıntılarla sağladıkları sonucuna ulaşılmaktadır.Bu programlardaki harcama kısıntılarının da kamu yatırımları yerine personel harcamaları ve transfer harcamalarındaki kısıntılarla sağlandığı da yine bu çalışmaların bulguları arasındadır.<sup>16</sup> Başarılı istikrar programlarının aynı zamanda büyümeyi daha kolay sağladığı yatırım ve ihracatın bu tür programlarda daha iyi bir performans gösterdiği de ulaşılan bir diğer sonuçtur.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Mackenzie (1996)

<sup>15</sup> Bu konudaki ampirik çalışmaların bulguları hakkında geniş bir tartışma için Mackenzie (1996) s.7-10

<sup>16</sup> Alesina,Perotti (1996)

<sup>17</sup> Barro (1997)

Sonuç olarak mali disiplini sağlayacak olan vergi sisteminin olabildiğince piyasa dengelerini bozmayacak, sektörler arasında yatırım ve tasarruf tercihlerini etkilemeyecek basit ve kolay anlaşılabilir bir mevzuatla uygulanabilmesi önem taşımaktadır. Vergi politikasında ve sistemindeki bu genel prensipler kuşkusuz her ülke bazında bazı farklılıklar göstermektedir. Ülkemizdeki istikrar programlarındaki vergi uygulamaları ve tedbirleri tebliğimizin ilerleyen bölümlerinde ele alınmaktadır.

## **II.2.6 Kurumsal Altyapı (Vergi İdaresi ve Harcama Yönetimi )**

Yukarıda saymış olduğumuz 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 taşımalıdır. 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. İleride diğer ülke ve Türkiye tecrübelerini ele aldığımız zaman bu konunun ne kadar önem taşıdığına daha da yakından bakma şansını bulacağız.

## **II.2.7 Maliye Politikalarının Kalitesinin Değerlendirilmesinde Kriterlerin Seçimi Sorunu**

İstikrar programlarında mali uyumun kalitesi ile ilgili olarak değineceğimiz son nokta bu politikaların değerlendirmesinde hangi kriterlerin kullanılabileceği ve uyumun başarılı olabilmesi için gerekli bazı ön şartların neler olduğu ve bu konuda ne gibi sorunlar bulunduğu konusudur.

Bir istikrar politikasının bileşeni olarak uygulanan maliye politikasının kalitesini değerlendirirken ele alınabilecek ilk kriter harcamaların en verimli alanlara yönltilmesinin sağlanıp sağlanmadığıdır.Bu anlamda bakım,idame ve kamu altyapı harcamalarının zaman içinde korunup korunmadığıdır. Bunun dışında eğitim,sağlık,adalet,sosyal yardım alanlarındaki harcamaların da bütçe içindeki ve GSMH'daki paylarının korunup korunmadığına da bakılmalıdır.

İkinci bir nokta; harcama kesintilerinin herhangi bir ayırım gözetmeden tüm harcama kategorilerini kapsayan kesintiler (across the board cuts) olup olmadığıdır. Şayet istikrar programı harcama disiplini bu tür kesintilerle sağlamaya yönelmişse bunların geçici (bir defalık- one off ) kesintiler olduğu ve ileride aynı ihtiyacın tekrar ortaya çıkacağını gözden uzak tutmamak gerekir. Harcama kesintileri konusunda karar alıcıları zaman zaman yanılığa düşüren bir husus da bütçenin yıllık olma prensibidir.Bu mali disiplin adına harcama kesintisi yapıldığı zaman bunun ileriye yönelik etkilerinin gözardı edilmesine yol açmaktadır.Bu itibarla kamu sektörü bilançosu konusunda daha önce değindiğimiz konuları da hatırdta tutarak ve biraz da

“kasap” terminolojisi ile yapılacak harcama kesintilerinin bazı özelliklerini burada sıralamak kalite konusunda yapacağımız değerlendirmelere ışık tutacaktır.<sup>18</sup>

- **Kalite Kesim;** Bu tür harcama kesintileri ileriye yönelik olarak bütçelerde tekrar artış olasılığı yaratmaz. Hatta her yıl aynı harcamanın daha az yapılma şansını doğurabilir. Endekslenmiş harcamalarda endeksin her yıl aşağı doğru çekilmesi veya gelirler ve ücretler politikası çerçevesinde maaşların beklenen enflasyona göre ayarlanması gibi.
- **Bir defalık kesim;** Bir bütçe yılında yapılan bu tür bir kesinti o yılı kurtarabilir fakat gelecek yıl o harcamanın olup olmayacağı konusunda bir garanti vermez.Düzenli olarak her yıl bütçede yer alan bir harcama kaleminin bu seferlik yapılmaması gibi.
- **Etkisiz Kesim;** Bu tür kesintiler yapıldığı yıl tasarruf sağlamış gibi olabilir.Ancak bu tasarrufun etkisi zaman içinde bu kesintiden kaynaklanan başka harcama ihtiyaçlarının ortaya çıkmasından veya aynı harcamaya devam etme ihtiyacından dolayı azalır ve ortadan kalkar.
- **Kozmetik Kesim;** Görünürde mali uyum sağladığı izlenimi veren ancak hiç bir tasarruf sağlamayan kesintilerdir. Harcama kalemlerini bütçe ve bütçe dışı alanlar arasında kaydırmak başvuru yollardan birisidir.Daha sık rastlanan yöntem gelirleri tahsil edileceği yıl yerine öne almak (peşin vergi) ,giderleri yapılacağı yıl yerine ileriye ertelemek şeklinde kendini gösterir. Bu açıdan yılı bütçesinde alınan ödeneği kısıtlandığı halde o harcama kalemine yazılan yükümlülüklerin ödenmeyip ertelenmesi (deferred payments veya arrears) yine kozmetik kesimlere örnek verilebilir.
- **Boomerang Tipi Kesim;** Bu en düşük kalite kesim tipidir. Bunun en tipik örneği bakım idame harcamalarında yapılan kesintilerin ileride daha büyük harcamalar getirmesi , depremin zararlarını en aza indirme , trafik kazalarını azaltma gibi risk azaltıcı harcamalarda yapılan kesintilerin bu riskler gerçekleştiğinde daha fazla yapılmak zorunda kalınması şeklinde ortaya çıkan astarı yüzünden pahalı kesintilerdir.

Mali uyumun kalitesinde önemli rol oynayan bir diğer kriter de istikrar programları başlarken vergi ve harcama yönetimi reformlarının ne kadar gerçekleştirilmiş olduğudur. Vergi reformlarını istikrar programlarının başında ileri aşamaya getirmiş olan ülkelerde mali uyumun gelir kanadı ekonomide fazla olumsuzluk yaratmadan artırılabilmiştir. Bunun aksine bu reformların geciktirilmesi istikrar programı uygulamasında alınacak gelir tedbirlerinin tedrici nitelik taşıdığı ve yatırım kararları ve genel fiyat düzeyini bozucu etkilerinin daha fazla olduğuna işaret etmektedir. Harcama reformları ve bütçenin kurumsal yapısı üzerinde mesafe almış ülkelerde de harcama kesintileri ve önceliklendirme konusu daha sorunsuz halledilmekte ve mali uyumun kalitesi daha belirgin olmaktadır.

Mali uyumu değerlendirirken kullanılabilecek bir kriter de Kamu İktisadi teşebbüslerindeki ve Kamu Bankalarındaki reformun ne düzeyde olduğudur. Zira bu teşebbüslerin zarar eden bir konumda bulunması ve devamlı bütçeden sübvansiyonla edilmeleri mali uyum için bu sübvansiyonların kaldırılması çabalarını ya zorlaştırır ya da etkisiz kesim türü bir çaba olmaktan öteye gitmez.

---

<sup>18</sup> Tarschys (2002)



### III. Mali Uyumun Kalitesi Üzerindeki Kısıtlar

Şimdiye kadar mali uyumun kalitesi konusunda bazı genel ve temel sayılabilecek ilke ve kriterler üzerinde durduk. Bu bölümde ise gerçek hayatta mali uyumun kalitesi sorunsalının hangi kısıtlar içinde ele alınmak durumunda olduğunu inceleyeceğiz. Bu konuya yaklaşırken öncelikle istikrar programı uygulayan ülkelerde programa başlangıç koşullarına bakmak gerekmektedir. Bu koşullara aynı zamanda mali uyumun kalitesi açısından karşılaşılan rijiditeler de diyebiliriz. Başlangıç koşulları bir kaç açıdan incelenebilir. Bunlardan birincisi ülkelerin içinde bulunduğu ekonomik koşullar ve kurumsal yapının niteliğidir. Bu özellikle geçiş dönemi Doğu Avrupa ve Bağımsız Devletler topluluğu ülkelerinde gözlemlenen sistem yokluğu ile ilgilidir.<sup>19</sup> Bunun yanında tebliğimizde inceleme konusu yaptığımız 8 ülke (Bengaldeş, Şili, Gana, Hindistan, Meksika, Fas, Senegal, Tayland ) ile ilgili başlangıç koşulları da örnek verilebilir.<sup>20</sup> İkincisi yeterli altyapının henüz kurulamadığı veya mevcut altyapının yetersiz olduğu ve aynı zamanda borç stokunun sürdürülebilirliği sorununun getirdiği aciliyetin yarattığı rijiditeler olarak ele alınabilecek durumlardır. Buna da özellikle ülkemizin içinde bulunduğu durum örnek verilebilir. Konunun diğer bir boyutu da istikrar programlarına destek veren IMF ile sürdürülen müzakere sürecinin niteliğinden kaynaklanan kısıtlardır. Bunların varlığı ve derecesi karar alıcıların istikrar programlarının uygulamasında maliye politikasının kalitesini sağlamada karşılaşılabilecek seçenekleri de kısıtlamaktadır. Şimdi önce bu kısıtların neler olduğuna bakalım. En sonra da bu ortamda karar alıcıların ikilemi üzerinde bazı gözlemlerde bulunacağız.

#### III.1 Kurumsal Yapı Yetersizliği ve Mali Çaba

Tebliğimizde durumlarına değinmeyi planladığımız iki ülke grubu ile ülkemizdeki istikrar programlarının başlangıç koşullarını değerlendirirken ilk olarak kurumsal yapı yetersizliği ve sistem yokluğunun üzerinde duracağız. Bu konuda da bazı çıkarımlarda bulunabilmek için bu ülkelerde uygulanan programların mali göstergelerinin genel olarak nasıl bir seyir izlediği ve bu ülkelerdeki mali çabanın boyutu konusuna kısaca değinmek istiyoruz.

Bu amaçla Tablo 1 çerçevesinde, Türkiye’de kamu sektörünün performansını izlerken kullanılan IMF tabanlı kamu sektörü faiz dışı fazlası (bakınız kutu bir), kamu harcamaları, kamu gelirleri, borçlanma gereği ve net borç stokunun GSMH’ya oranı istikrar programları öncesi ve sonrası değerleri açısından ele alınacak ve nasıl bir gelişme içinde oldukları yukarıda bahsedilen iki çalışmanın temel bulguları ile karşılaştırılması suretiyle değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır.

---

<sup>19</sup> Alam, Sundberg (2002)

<sup>20</sup> Mackenzie (1997)

**Tablo 1. İstikrar Politikaları ve Mali Çaba**

(% GSMH)	1998	1999	2000	2001	2002 (GT)	2003 (T)
<b>Toplam Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası*</b>	1,7	-1,7	2,8	5,4	3,9	6,5
-(Konsolide Bütçe)	(3,5)	(1,2)	(4,3)	(4,6)	(2,4)	(5,1)
(TCMB Kar Transferleri, Özelleştirme ve Faiz Gelirleri Hariç)						
<b>Diğer Ülkeler Ortalaması</b>	<i>Program Öncesi</i>		Program Sonrası			
	-6,0		0,1			
<b>Bağımsız Devletler Topluluğu ve Doğu Avrupa Ülkeleri</b>	<b>1992</b>		<b>2000</b>			
	-11,0		4,0			
<b>Toplam Kamu Sektörü Faiz Dışı Harcaması</b>	48,6	53,4	52,8	57,7	57,3	57,1
-(Konsolide Bütçe)	(17,1)	(21,8)	(21,6)	(22,7)	(23,3)	(22,4)
<b>Diğer Ülkeler Ortalaması</b>	<i>Program Öncesi</i>		Program Sonrası			
	22,1		17,3			
<b>Bağımsız Devletler Topluluğu ve Doğu Avrupa Ülkeleri (Toplam Harcama)</b>	<b>1992</b>		<b>2000</b>			
	55,0		33,7			
<b>Toplam Kamu Sektörü Gelirleri</b>	48,1	53,1	58,6	65,6	62,4	64,5
-(Konsolide Bütçe)	(21,0)	(23,9)	(26,3)	(27,9)	(25,8)	(28,4)
Vergi Gelirleri	(17,3)	(18,9)	(21,1)	(22,5)	(21,9)	(24,2)
<i>Dolaysız Vergiler</i>	8,0	8,6	8,6	9,0	7,3	8,2
<i>Dolaylı Vergiler</i>	9,2	10,3	12,5	13,2	14,5	16,1
Vergi Gelirleri=100	100	100	100	100	100	100
<i>Dolaysız Vergiler</i>	46,6	45,4	40,9	40,5	33,7	33,1
<i>Dolaylı Vergiler</i>	53,4	54,6	59,1	59,5	66,3	66,9
<b>Diğer Ülkeler Ortalaması</b>	<i>Program Öncesi</i>		Program Sonrası			
	16,1		17,4			
<b>Bağımsız Devletler Topluluğu ve Doğu Avrupa Ülkeleri</b>	<b>1992</b>		<b>2000</b>			
	75,0		33,69			
<b>Toplam Kamu Sektörü Borçlanma Gereği *</b>	15,4	24,2	18,4	17,4	11,5	10,0
(TCMB Kar Transferleri, Özelleştirme ve Faiz Gelirleri Dahil)						
-(Konsolide Bütçe)	(7,3)	(11,9)	(10,9)	(18,3)	(13,3)	(12,6)
<b>Bağımsız Devletler Topluluğu ve Doğu Avrupa Ülkeleri</b>	<b>1992</b>		<b>2000</b>			
	-20,0		0,01			
<b>Kamu Net Borç Stoku/GSMH</b>	43,7	61,6	57,7	95,0	76,4	73,6

T: Tahmin, GT:Gerçekleşme Tahmini

\*Görev Zararları Dahildir.

\*\*Türkiye hesaplamaları muhtelif IMF dokümanlarından kendi hesaplamalarımız;

2001 yılında Bütçeden Mahsup Ödemeler Hesabı kullanılarak harcamalar arasında raporlanmayan Faiz Giderleri (3,1 trilyon) ve Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler (950 trilyon) 2001 yılı hesaplarında gösterilmiştir.

Diğer ülkelere (muhtelif gelir gruplarına ait sekiz ülke) ait hesaplamalar, Mackenzie (1997) s.14

Bağımsız Devletler Topluluğu ve Doğu Avrupa Ülkeleri verileri için Alam, Sundberg (2002), s. 4-6

Burada ilk dikkati çeken husus özellikle birinci grup 8 ülke ile geçiş dönemi ülkeleri olarak nitelendirilen Doğu Avrupa ve bağımsız devletler topluluğu ülkelerinin oluşturduğu grubun bütçe dengelerinde çok ciddi düzeltmeler yaptıkları ve kamu harcamalarını zaman içerisinde GSMH'ye oran olarak ciddi bir biçimde düşürdükleri görülmektedir. Buna karşılık ülkemizdeki istikrar programının faiz dışı fazlada mesafe kaydetmesine rağmen bunu daha çok gelir kanadında artışlarla sağladığı harcama kanadında ise program öncesine oranla program süresince harcamaların GSMH'ya oranında artış olduğu gözlemlenmektedir. Bu konunun analizine ileride tekrar dönmek üzere şimdi kurumsal yapı ile ilgili gözlemlerimize dönelim.

Öncelikle piyasa ekonomisine geçiş süreci yaşayan ülkelerin yapmış olduğu mali uyumun 1992-2000 döneminde GSMH'nin % 20 si gibi büyük bir boyutta olmasının ve bunun gelir kanadından çok harcama kanadından yapılması büyük ölçüde başlangıç koşullarının getirdiği bir durumdur. Zira rejim değişikliğinden sonra bu ülkelerin büyük bir bölümü Sovyetler Birliğinden sağlanan gelir transferlerinden mahrum kalmışlardır. Aynı şekilde eskiden vergi sistemlerinin gelişmiş olmaması,yapılan vergi reformlarının gelir kaybettirici etkisi,enerji sektöründeki vergi potansiyelinin yeterince kullanılamaması gibi nedenlerle de bu ülkeler başlangıçta ciddi bir gelir kaybına uğramışlardır.Buna karşılık eğitim, sağlık, sosyal yardım gibi temel hizmetlerin o zamana kadar devlet tarafından yerine getirildiği düşünülecek olursa, kamu dengelerini tutturmak üzere yapılan mali uyumun yükünün hangi harcama kalemleri üzerine düştüğü açıkça görülecektir.<sup>21</sup> Buna karşılık bu ülke grubu içinde yer alan Doğu Avrupa ve Baltık ülkelerinin mali uyum çabalarının daha mutedil olduğunu görüyoruz.Bu ülke grubunda toplam kamu açığının GSMH'ya oranı 1992-2000 yılları arasında % 7'ler mertebesinde % 3'ler mertebesine inerken faiz dışı açık verilmemiş, kamu harcamalarının GSMH'ya oranı ise % 48'den % 42'ye gerilemiştir. Bunun bu ülke grubunda diğerlerine oranla piyasa ekonomisinin ve bütçe ve vergi sistemlerinin biraz daha gelişmiş olması ile ilgisi vardır.Buradan da piyasa ekonomisine tam anlamı ile geçişte yapılan mali uyumun devletin temel hizmetlerinden diğerlerine oranla fazla kesinti yapmadan gerçekleştirilmesinin mümkün olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür. Başlangıç koşulları ile ilgili benzer sonuçlara diğer 8 ülkeden bazıları için de söylemek mümkündür. Örneğin Şili'de ve Fas'ta bütçe sisteminin, Meksika'da vergi sisteminin diğerlerine göre daha gelişmiş olması, bu ülkelerdeki mali uyumun kalitesinin de diğerlerine oranla daha yüksek olmasına yol açmıştır.<sup>22</sup> Dolayısı ile kurumsal yapının başlangıçta güçlü olması mali disiplinin yaratacağı sıkıntıların daha kolay aşılmasına yardımcı olmaktadır. Buna karşılık bu türden yapılanmaları olmayan ülkelerde harcama öncelikleri, vergi öncelikleri çok daha dağınık bir platformda yapılmakta ve kaynakların etkin kullanımı sağlanamamaktadır.

Başlangıç koşulları ve maliye politikalarının kalitesi konusundaki bir diğer husus da bütçe ve vergi sistemlerinin başlangıçta yeterli olmaması ile birlikte aynı zamanda ülkenin borç probleminin olmasının da tasarlanacak istikrar programında kalite konusunun ikinci planda kalmasına yol açmasıdır. Özellikle bizim gibi ülkelerin sorunu olan bu husus bilhassa kriz dönemlerine de denk geldiği zamanlarda kamu maliyesinin kalitesi konusunda karar alıcılar önünde ciddi bir kısıt oluşturmaktadır. Zira borç sürdürülebilirliği özellikle kriz dönemlerinde ve hatta onu takip eden dönemlerde birinci öncelik halini aldığı zaman faiz dışı fazla verilmesi için gerekli harcama kısıcı tedbirler ve gelir arttırıcı tedbirlerin bir an önce alınması konusunda ortaya çıkan aciliyet aşağıda da değineceğimiz gibi kalite konusunu geri plana itmektedir.

### **III.2 IMF İle Yapılan Müzakere Süreçlerinin Niteliği**

İstikrar programları ve buna bağlı olarak maliye politikaları genellikle IMF ile yapılan Stand by ve benzeri düzenlemelerle çerçevesinde uygulamaya konulmaktadır. Bu programların IMF ile müzakere süreçleri de maliye politikasının kalitesi konusunda belirleyici olmaktadır.IMF ile yapılan müzakerelerde karşılaşılan önemli bir kısıt

<sup>21</sup> Alam, Sundberg ( 2002) s.2-6

<sup>22</sup> Mackenzie (1997) ,s.20-28

zaman sorunu ve içinde bulunulan ekonomik durumun aciliyetidir. Bu tür istikrar programları çoğunlukla ülkelerde borç sürdürülebilirliği ya da ödemeler dengesi problemlerinden kaynaklanan bir kriz ortamında tasarlanmak ve uygulanmak durumunda kalınmaktadır. Programların temel amacı bir an önce mevcut istikrarsızlığın giderilmesi ve piyasalara güven verilmesi hususuna odaklandığı ve bunun kısa bir zamanda yapılması sözkonusu olduğu için uygulanacak maliye politikasının tasarlanması kalite konusunu çoğu kez ikinci plana itmektedir.

Bu konuyu ve karşılaşılan problemleri net olarak açıklaması bakımından aşağıdaki alıntının bu hususa ışık tutacağını düşünüyoruz.

*“ Öncelikle programlar tasarlanırken yapılacak mali uyumun miktarı üzerinde yoğunlaşmakta ancak bu hedeflere nasıl erişileceği konusuna yeterince dikkat edilmemektedir.Sadece kamu açığının GSMH'nin belli bir yüzdesi kadar azaltılması değil aynı zamanda uygulanan politikaların (dolayısı ile hedeflenen kamu dengesinin) zaman içinde sürdürülebilirliği de önemlidir.....*

*İkincisi, belli bir mali uyumun sağlanabilmesi için gerekli zaman boyutu IMF programlarında yeterince dikkate alınmamaktadır. Fona ilk geldiğimde GSMH'nin %1-2'si civarında olan mali uyumun boyutu bugün % 6-7 gibi yüksek oranlara ulaşmaktadır.Bir yıllık bir programda GSMH'nin % 2'si kadar bir kamu açığı daraltması mümkün olabilir. Ancak % 6-7'lik bir azaltmanın kısa bir sürede yapılmasının sosyal ve siyasi maliyeti katlanılamaz boyutlara çıkabilir....*

*Üçüncüsü , IMF destekli politikaların kalitesidir.Müzakereler genellikle iki haftalık veya bazı durumlarda 8 ile 10 haftalık bir zaman boyutunda ve çok yoğun geçmekte ve kalite basitçe gelir arttıran ve harcama azaltan tedbirlere kurban edilmektedir... “ [Tait (1993), s.45-46]*

Kuşkusuz istikrar programlarının başlangıcında bu tür rijiditeler kaçınılmaz olabilmektedir. Zira programdan beklenen kısa sürede istikrarlı bir büyümeye geçilmesi ve yapılan fedakarlığın bu süreç sonunda meyvelerini vermesi ve refahın artmasıdır. Buna karşılık örneğin ülkemizde görüldüğü gibi istikrar programları peşi sıra krizler veya politik istikrarsızlıklarla sekteye uğramakta, bu ise istikrar programlarının devamlı olarak zaman ve beklentiler açısından sürekli olarak “acil” ortamlarda müzakere edilmesine yol açmaktadır.Bu da her defasında istikrar programlarının başlangıcı için kaçınılmaz gibi gözükken bu durumun tekrarlanmasına ve mali uyumun kalitesi sorunun devamlı olarak gündemde kalmasına neden olmaktadır.

### **III.3 Karar Alıcıların İkilemi**

Bütün bu açıklamalarımız bizi maliye politikalarının kalitesi sorunsalı ile ilgili olarak istikrar programları uygulamak durumunda kalan karar alıcıların (siyasi ve bürokratik) bir ikilem ile karşı karşıya bulduklarını göstermektedir. Karar alıcılar bir yandan program hedeflerini tasarlarken borç yükünü azaltacak,istikrarsızlık nedeni olarak görülen dengesizlikleri giderecek bir mali tedbirler listesi hazırlamak ve bunu bir an önce yapmak gibi bir zaman ve piyasa baskısı altındadırlar. Öte yandan bu listenin içinde yer alacak unsurların da büyümeyi destekleyici ,sosyal öncelikleri koruyucu bir yapıda olmasını sağlamak durumundadırlar. Bu ikilemi kısa vadede çözecek bir strateji oluşturulması çoğu kez mümkün olmamakta ve kalitenin disipline feda edilmesi olasılığı yukarıda belirtildiği gibi ağır basmaktadır. Karar alıcıların bu tür ikilemler içinde kaldıkları sürece baş vurabilecekleri bazı palyatif ve şeffaf

olmayan “yaratıcı” çözümler – formüller bulmaya meyilli oldukları da bilinmektedir. Ancak bu çözümlerin genellikle mali uyumun kalitesini sağlamaya pek fazla katkı sağlamadığı hatta devlet bilançosunu olumsuz etkilediğini daha önce görmüş bulunuyoruz. Bu da bizi istikrar politikaları uygulamasında maliye politikalarının kalitesinin özünde yapısal ve kurumsal reformlar ile olan ilişkisini ele almaya götürmektedir. Bu hususu tebliğimizin sonuna bırakmak üzere şimdi ülkemizde ampirik bulgular ışığında son üç yıldır uygulanmakta olan maliye politikalarının kalitesini bu genel çerçevede yorumlamaya çalışacağız.

## IV. Ampirik Bulguların Işığında İstikrar Politikalarında Kalite: Türkiye Uygulaması

Türkiye 2000 yılına IMF destekli kapsamlı bir mali uyum programı ile girmiştir. Bundan önce 1998 yılında Yakın İzleme ve İşbirliği (SMP) anlaşması ile başlayan süreç 1999 yılının ikinci yarısından itibaren stand by görüşmelerine dönüşmüş ve Türkiye orta vadede IMF ile ekonomik ve sosyal hayatını etkileyecek yeni bir döneme başlamıştı. Bu bölümde, 2000-2002 dönemini kapsayan ilk Stand by düzenlemesi ile 2002-2004 dönemini kapsayan ikinci Stand by düzenlemesi kapsamında uygulanan maliye politikasının etkileri kamuda çeşitli sektörler ve faaliyetler bazında başlangıç bölümünde çizilmeye çalışılan analitik çerçevede ele alınarak incelenecektir.

Öncelikle programların temel performans kriteri olan faiz dışı fazla ile kamu toplam harcama ve toplam gelir düzeyleri ve gelişimi ele alınacaktır. Bu değerlendirmenin ardından, büyümeyi orta vadede doğrudan etkileyen eğitim ve sağlık harcamalarının gelişimi ve yapısı ele alınacak, adalet ve güvenlik gibi temel kamu hizmetlerine yönelik harcamalar ve gelişimi incelenecektir. Yine bu kapsamda kamu yatırımları ve rasyonalizasyon süreci ile personel, diğer cari, sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler ve bakım onarım harcamalarının gelişimi birbirleriyle olan ilişkileriyle ele alınacak ve değerlendirilecektir.

### IV.1 IMF Tanımlı Faiz Dışı Fazla Hedefi ve Gerçekleşmesi

Faiz dışı fazla, temel fazla veya ilksel fazla (primary surplus) maliye politikası başlığı altında IMF ile yürütülen ekonomik programların uygulamasında önemli bir performans göstergesi olarak kabul edilmektedir. Faiz dışı fazla, kamu kuruluşlarının yıllık performanslarının analitik bir şekilde hedeflenmesi ve ölçülebilmesi için geliştirilen yöntemlerden bir tanesidir. Bu yöntem, uygulanan ülkenin ve kuruluşun mali yapısına göre farklılıklar gösterebilmekle birlikte esas olarak amaç kurumsal yapının ilgili döneme ilişkin olarak öngörülen hedefleri ne şekilde yerine getirdiğinin ölçülebilmesidir.

Faiz dışı fazla veya ilksel fazla bir ekonomide uygulanan programın değerlendirilmesi sürecinde iki açıdan önem taşımaktadır.

- Birincisi, hedeflenen fazlaya ulaşılması ve/veya bu amaçla alınan tedbirlerin uygulamaya konulma düzeyi uluslararası finans piyasası ve uluslararası kuruluşlar açısından ulusal hükümetlerin makroekonomik sorumluluk düzeyini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Temel düşünce doğrudan kendi sorumluluğu altındaki politikaları başarıyla uygulayan ve performans kriterlerini gerçekleştiren ülke hükümetlerinin bir bütün olarak istikrar programlarını uygulama konusunda kararlı olduğu mesajının ortaya konmuş olmasıdır. Bu yüzden uluslararası yatırımcılar ve finans piyasaları ilişki içinde buldukları ülkelerin maliye politikalarına karşı bu anlamda daha duyarlı bir yaklaşım içinde bulunmaktaydı<sup>23</sup>.
- İkinci olarak, yüksek düzeyde borç stoku ve iç borç servisi bulunan ülkelerde faiz dışı fazla verilmesinin temel ekonomik ve mali gerekçesi, borçlanma

<sup>23</sup> Bu konuda detaylı değerlendirme için; Solmano, Andres (2001), "Can Reforming Global Institutions Help Developing Countries Share More in the Benefits from Globalization?", World Bank.

üzerindeki baskının azaltılması olarak tanımlanmaktadır. Verilen faiz dışı fazla kadar kamu otoritesi daha az borçlanma şansına sahip olacaktır. Bu anlamda faiz dışı denge devletin mali pozisyonu ve normal gelir yaratma ve harcama politikalarını uygulama gücünün bir göstergesi olmaktadır. Nitekim, 2000-2002 dönemini kapsayan Türkiye ile IMF arasındaki Stand-By düzenlemesine ilişkin ilk niyet mektubuna bakıldığında, istikrar programının maliye politikası amacı, kamu sektöründe faiz dışı fazla verilmek suretiyle kamu sektörü iç borç stokunun azaltılması olarak tanımlanmış idi.

#### Kutu 1

##### Uygulanan Program Kapsamında Faiz Dışı Fazla Hesaplaması

IMF ile yürütülen Stand-By düzenlemesi çerçevesinde kamu kesimi için kullanılan terim faiz dışı fazla olarak dilimize çevrilen "primary surplus" kavramıdır.

Aşağıda konsolide bütçe esas alınmak suretiyle mevcut Türkiye uygulamasında IMF tanımlı faiz dışı fazlaya ulaşmada toplam gelir ve giderlerden düşülen kalemler sırasıyla ele alınmaktadır.

Toplam gelirlerden düşülen kalemler dört alt başlıkta toplanmaktadır;

- 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 gelirler (ayıklama işlemi),
- faiz gelirleri (2002 yılında yapılan değişiklikle faiz gelirleri içinde yer alan vergi ceza ve faiz gelirleri ayıklanmıştır),
- özelleştirme gelirleri,
- Merkez Bankası Karı ile Merkez Bankası Yeniden Değerleme Fonu Gelirleri.

Toplam giderlerden düşülen kalemler ise esas olarak üç alt başlıkta toplanmaktadır;

- orijinal bütçede öngörülmeyen özel ödenekler (özel ödenek ayıklama işlemi),
- faiz giderleri,
- kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla aktarılan transfer tutarı (başlangıç bütçesinde öngörülmediği ve arızı olması yanında sermaye transferi niteliğini taşıdığı için hesaplama dahil edilmemektedir).

Bu kalemler, son madde de ele alınan 1999-2001 döneminde kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla devlet iştirakleri kalemi altında aktarılan transfer tutarının düşürülmesi gibi genel uygulamanın dışında dönemsel farklılıklar göstermekle birlikte esas olarak kamu kesimi dengesinde yer alan diğer kamu kuruluşları için de bu şekilde hesaplanmaktadır.

Yukarıda sıralanan gelir ve gider ayıklamalarının gerekçeleri ise kısaca aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- Özel ödenek ayıklaması kurumsal yapılar arasındaki mükerrer hesaplamayı ve orijinal bütçede yer almayan özel ödeneklerin ayıklanması amacıyla yapılmaktadır.
- Özelleştirme gelirleri de süreklilik arz etmeyen ve bütçesel sürecin dışında kurumların varlıklarının satışı yoluyla elde edildiği için performans hesabında dışarıda bırakılmaktadır.
- Merkez Bankası karı ve yeniden değerlendirme fonu hesapları ise (bütçe açısından) bütçenin dışından bütçeye aktarılan ve bütçe performansı ile ilişkisi olmayan ve dönemsel nitelikleri ön plana çıkan kaynaklar olduğu için geliştirilen tanımda bu kalemlerde toplam gelirlerden düşülmektedir.
- Yine son dönemde bankacılık sistemiyle ilgili olarak alınan kararlar çerçevesinde kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla aktarılan tutarlar ve ihraç olunan kağıtlar sermaye aktarımı niteliğinde olduğu için 2001 yılı IMF tanımlı faiz dışı fazla hesaplamasında toplam giderlerden düşülmüştür\*.

Özel durumlara özgü olan gelir ve gider kalemleri dışında Konsolide Bütçe dışındaki kamu kuruluşlarında ayıklamada kullanılan iki temel kalem faiz gelir ve giderleri ile özelleştirme gelirleridir.

Toplam kamu sektörü açısından hesaplanan faiz dışı fazla muhasebe sistemi açısından nakit baza getirilmek suretiyle konsolide edilen hesaplara dayanmaktadır. Bunun temel gerekçesi toplam kamu içinde yer alan kurumsal yapıların farklı muhasebe sistemlerine sahip olmasıdır. Örneğin Konsolide Bütçe kapsamındaki kuruluşlar ağırlıklı olarak nakit baza hesapları izlerken, KİT'ler ve Döner Sermayeli İşletmeler ise tahakkuk bazda hesapları izlemekte ve raporlamaktadır.

\*Bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin maliyetlerin bütçe hesaplarında gösterilmesinde çok değişik uygulamalar bulunmaktadır. Bu konuda geniş bir tartışma için; J. Daniel (1997), "Macroeconomic Impact and Policy Response", s. 27-35, Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy, W.Aleksandri ve diğerleri, IMF yayını.

1999 yılı sonunda imzalanan stand by düzenlemesi ile 2000-2002 yılları için faiz dışı fazla hedefleri birer performans kriteri olarak GSMH'ya oran olarak belirlenmişti. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizleri sonrasında yaşanan gelişmeler sonucunda bu hedefler verilen ek niyet mektupları ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) çerçevesinde yeniden ele alınmış ve daha yukarı bir noktaya revize edilmiştir. Bu çerçevede, ilk niyet mektubunda GSMH'nın yüzde 3,7'si olarak hedeflenen 2001 yılı IMF tanımlı faiz dışı fazla hedefi 18 Aralık 2000 tarihli niyet mektubunda revize edilmiş ve önemli sayılacak bir artışla yüzde 5'e çıkarılmıştır. Kriz koşullarının devam etmesi ve 2001 yılı Şubat ayında ortaya çıkan olumsuz gelişmeler sonucunda revize edilen ekonomik programda, kamu sektörü toplam faiz dışı fazlası hükümetin programı uygulamadaki kararlılığını göstermek amacıyla GEG Programında son niyet mektubuna göre 0,5 puan daha yükseltilerek GSMH'nın yüzde 5,5'i olarak yeniden belirlenmiştir.

**Tablo2 . Kamu Kesimi IMF Tanımlı Faiz Dışı Dengesi\***

	1999	2000	2001 (G)	2002 (GT)	trilyon lira 2003 (P)	GSMH'ya Oranları				
						1999	2000	2001 (G)	2002 (GT)	2003 (P)
<b>Toplam Kamu</b>	-1,298	3,497	9,534	10,608	23,134	-1.7	2.8	5.4	3.9	6.5
<b>Genel Devlet</b>	308	5,417	9,385	7,469	18,874	0.4	4.3	5.3	2.7	5.3
<b>Merkezi Devlet</b>	556	5,343	8,412	6,539	17,715	0.7	4.3	4.8	2.4	5.0
Konsolide Bütçe	945	5,456	8,143	6,543	18,217	1.2	4.3	4.6	2.4	5.1
Diğer Kamu	-2,243	-1,959	1,391	4,065	4,917	-2.9	-1.6	0.8	1.5	1.4
Bütçe Dışı Fonlar	-416	-225	149	-249	-586	-0.5	-0.2	0.1	-0.1	-0.2
Döner Sermayeli İşletmeler	27	112	120	245	84	0.0	0.1	0.1	0.1	0.0
Sosyal Güvenlik Kurumları	-100	24	-170	-85	-56	-0.1	0.0	-0.1	0.0	0.0
İşsizlik Sigortası Fonu		334	1,098	962	1,157	0.0	0.3	0.6	0.4	0.3
Mahalli İdareler	-148	-284	45	53	58	-0.2	-0.2	0.0	0.0	0.0
KİT'ler	-1,606	-1,920	149	3,139	4,260	-2.1	-1.5	0.1	1.1	1.2

Kaynak: IMF Niyet Mektupları ve ilgili çeşitli dokümanlar, Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu (YPK) ve Kendi tahminlerimiz.

\*2001 yılı Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı kullanılarak yapılan 950 trilyonluk Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler 2001 yılında gösterilmek suretiyle hesaplamada düzeltme yapılmıştır.

2001 yılında olduğu gibi 2002 yılı hedefleri de 1999 yılı sonunda açıklanan orijinal programa göre önemli ölçüde revize edilmiştir. 18 Ocak 2002 tarihinde açıklanan en son stand by düzenlemesi ile faiz dışı fazla GSMH'nın yüzde 6,5'i oranında hedeflenmiştir. Bu oran, 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan gerçekleştirmelere göre önemli bir performans artışının hedeflenmesi anlamına gelmektedir. Bu kapsamda, yeni stand by'la birlikte bir çok ilave tedbir gündeme gelmiştir.

Tablodan görüleceği üzere 2001 ve 2002 yılları hedeflerle karşılaştırıldığında sapmaların ortaya çıktığı yıllar olmuştur. Özellikle 2002 yılındaki sapma yüzde 6,5'lik hedefle karşılaştırıldığında önemli bir düzeye ulaşmaktadır. 2003 yılı için hükümet IMF ile birlikte hazırladığı program çerçevesinde faiz dışı fazlanın yüzde 6,5 olacağını öngörmekle birlikte en son alınan ödenek blokajı ve kamu sektörü toplamı için baz faiz dışı fazla tahminin (tedbir öncesi) IMF rakamlarından daha iyi olması nedeniyle yüzde 7'yi aşacağını tahmin etmektedir.

Faiz dışı fazla hedefi hedeflenen düzeyde tutturulmasa bile yine de son dönem gerçekleştirmeleri 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. 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. İzleyen tabloda da bu ilişkiyi ortaya koyan korelasyon katsayıları verilmektedir.

**Tablo 3 . Bütçe Büyüklükleri Arasındaki Korelasyon(1990-2002)**

	<b>Korelasyon Katsayısı</b>
<b>BA(t) / FDF(t-1)</b>	0,77
<b>BA(t-1) / FDF (t)</b>	0,68
<b>FDF (t) / FDF (t-1)</b>	0,55
<b>BA / (KT+SGK+FG)</b>	0,96
<b>BA / KBHG</b>	-0,93
<b>FDF / KBHG</b>	-0,77

BA: Bütçe Açığı; FDF: Faiz Dışı Fazla

KT: KİT Transferleri; SGK: Sosyal Güv. Kur. Tr.

FG: Faiz Giderleri; KBHG: Konsolide Bütçe Harcanabilir Geliri

Tabloda bütçe açığı (t dönemi) ile faiz dışı fazla (t-1) arasındaki korelasyon katsayısının işaretinin pozitif olduğu görülmektedir. Korelasyon katsayısının değeri yüksek çıkmamakla birlikte ilişkinin yönünü göstermesi itibarıyla bu sonuç önem taşımaktadır. Yani, bütçe açığının yüksek olduğu bir dönemi (veya düşük), faiz dışı fazlanın yüksek olduğu bir dönem izlemektedir (veya düşük). Bütçe açığı ile borçlanma maliyeti ve SGK ile KİT'ler başta olmak üzere diğer kurumların verdikleri finansman açıkları arasındaki ilişki düzeyi beklendiği gibi anlamlı çıkmaktadır.

Bütçe transfer ödemelerinin bugün gelinen noktada bütçe harcamalarının yüzde 70'lerine ulaşması, bütçenin asıl faaliyetlerini finanse eden bir yapıdan uzaklaşmasına yol açmıştır. Bütçe kaynaklarının bütçe dışındaki kuruluşların kaynak harcama açığını kapatmakta kullanılması devletin asli ve sürekli hizmetlerini yerine getirmekle mükellef olan kuruluşların yeterli ödenek alamamasına ve/veya hizmetin kalitesinin önemli düzeyde düşmesine neden olmaktadır. Diğer yandan, uygulanan programın özellikle yapısal reformlar ayağında istenen başarı düzeyini yakalayamaması ve bütçe kısıtlarının bu nedene de bağlı olarak süresinin uzaması bütçe kapsamındaki kuruluşları olumsuz etkilemekte bir süre sonra bu kuruluşlarda mali disiplinsizliğe yol açacak şekilde bütçe denetimi dışına çıkmaya başlamaktadırlar. Bütçe kapsamındaki bir çok kuruluş vakıf, dernek gibi kurumsal yapılar aracılığı hizmetlerini sürdürebilmek için kaynak yaratıp yoğun bir şekilde kullanmaya başlamıştır<sup>24</sup>.

Faiz dışı fazla borç yükünün düşürülmesi amacıyla önemli bir performans kriteri olarak kullanılmakla birlikte, yaşanan krizler nedeniyle bu oranın yüzde 3,7'lerden yüzde 6,5'lere yükseltilmesi, yükseltilecek bu hedeflere ulaşılması konusunda hem düzey hem de nitelik olarak problemler yaşanmaya başlanmasına neden olmuştur. İzleyen bölümde gerek harcama gerekse gelir açısından ayrıntılı incelemeler yer almakla birlikte bu noktada söylenebilecek olan, mali performansı sürdürülebilir kılacak olan yapısal reformları yaşama geçirme sürecindeki isteksizliğin ve bu konuda

<sup>24</sup> Yılmaz (2003)

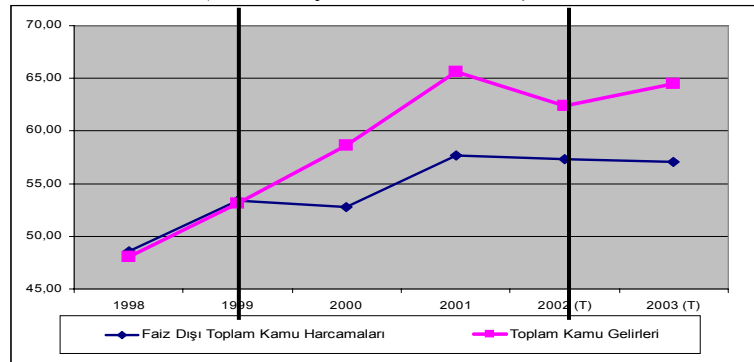
yılların getirdiği gecikmenin mali yapıyı hem hedeflerin tutturulması hem de harcama ve gelir kalitesinin düşmesi anlamında olumsuz etkilemeye başlamış olmasıdır.

#### IV.2 Uygulanan Programların Toplam Harcama ve Gelir Üzerindeki Sonuçları

1999 yılı öncesinde GSMH'nin yüzde 47'leri düzeyinde olan toplam kamu gelirleri programın uygulamaya konulmasıyla 2000 yılında bir sıçrama göstererek yüzde 60'lara yaklaşmış, 2001 yılında bu gelişimini devam ettirerek (GSMH'daki düşüşünde etkisiyle) yüzde 65'lere ulaşmıştır. 2003 yılında uygulamaya konulan gelir artırıcı tedbirlerin etkisiyle toplam gelirlerin yüzde 65'ler civarında olacağı öngörülmektedir. 1999-2003 arası toplam gelirler GSMH payı olarak yüzde 22 yükselerek yaklaşık 9 puanlık önemli bir artış içinde olmuştur.

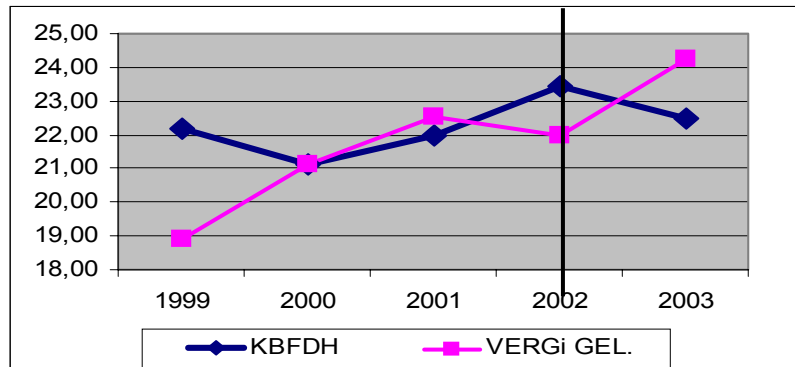
Toplam faiz dışı kamu harcamalarının gelişimine baktığımızda, 2000 yılında küçük de olsa bir düşme yaşanmasına rağmen izleyen yıllarda harcamaların yüzde 57'ler düzeyine çıkarak bu oran civarında gerçekleştiği görülmektedir. Faiz dışı harcamalarda program uygulayan diğer ülkelerde beklenen reel düşme gerçekleşmemiş aksine harcamalar programın uygulamasının sorunlu olduğu yıllarda önemli bir artış içinde olmuştur.

**Grafik1. Toplam Kamu Gelirlerinin ve Kamu Faiz Dışı Harcamalarının Gelişimi (GSMH'ya Oran Olarak)**



Harcamalarda beklenen azalma veya düşme olmayınca uygulanan programın mali yükü esas olarak gelirler üzerinde gerçekleşmiştir. Gelirlerdeki artışın hangi alt kalemlerde olduğunu anlamak için konsolide bütçe faiz dışı harcamalarına ve konsolide bütçe vergi gelirlerindeki gelişmeye bakmak faydalı olacaktır.

**Grafik2. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin ve Faiz Dışı Harcamalarının Gelişimi (GSMH'ya Oran Olarak)**

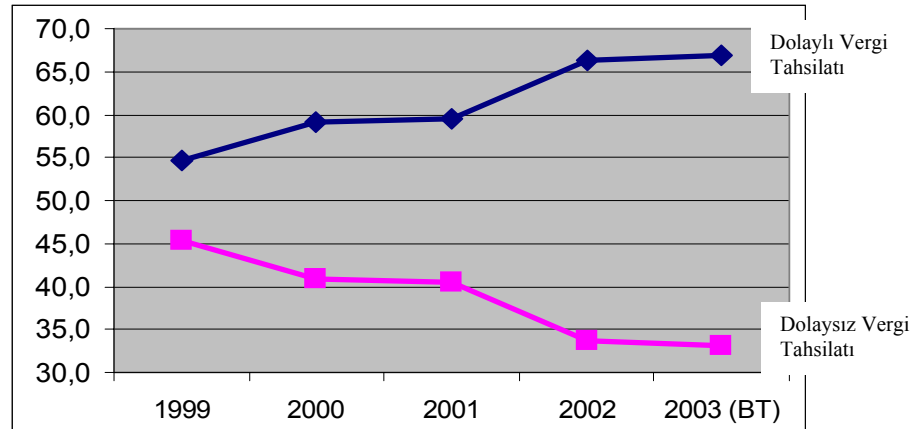


Uygulanan istikrar programları kapsamında konsolide bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı yüzde 1999 yılındaki 18,9 oranından 2000 yılında yüzde 21,1'e yükselmiş, 2003 programı kapsamında ise yüzde 24,2'ye çıkartılması hedeflenmiştir. Beş yıllık dönem içinde vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı, diğer ifadeyle konsolide bütçe kapsamında vergi yükü, yüzde 28 oranında artmıştır. Bu Türkiye gibi vergi tabanının daraldığı bir ülke için aslında yüksek bir artışa karşılık gelmektedir.

Ekonomik Programların uygulandığı dönem boyunca konsolide bütçe vergi gelirleri üzerinde yaratılan baskı beklenenin aksine faiz dışı harcamalar üzerindeki baskıdan daha yüksek olmuştur. Faiz dışı harcamalar 2000 yılındaki düşmeden sonra sürekli bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2003 yılında alınan kapsamlı tedbirlere rağmen düşme ancak bir puan civarındadır.

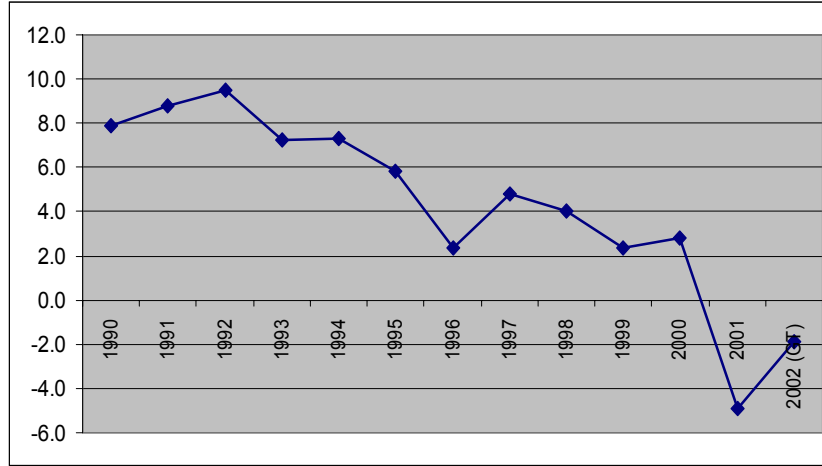
Vergi gelirlerinin dolaylı ve dolaysız vergiler ayrımına aynı dönem için baktığımızda, ağırlıklı olarak mal ve hizmetlerin tüketimi üzerinden alınan dolaylı vergilerin payının sürekli artarak 1999 yılındaki yüzde 55 oranından 2002 yılında yüzde 66,3'e çıktığı görülmektedir. Dolaylı vergilerin 2003 bütçe hedefi ise getirilen ek dolaysız vergi tedbirlerine rağmen artışını sürdürerek küçük bir artışla yüzde 66,9'a çıkmaktadır. Programın uygulandığı dönem boyunca vergi yükündeki artış esas olarak dolaylı vergilerden kaynaklanmaktadır. Bu ise vergi adaleti açısından olumsuz sonuçlar doğurması yanında ekonomik programların mali yükünün toplumda eşit dağıtılamadığını göstermesi açısından önem taşımaktadır.

**Grafik 3. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Vergi Tahsilatlarının Gelişimi (Yüzde Pay)**



Konsolide bütçe açısından bu dönemin bir diğer ayırt edici gelişmesi ise tasarruf açığının hızla yükselmesine paralel ama ilk defa konsolide bütçe harcanabilir gelirinin negatif çıkmasıdır. Konsolide bütçe harcanabilir gelirindeki gelişme, devletin asli ve sürekli hizmetlerini yerine getirmekle yükümlü olan kuruluşların üstlendikleri temel kamusal hizmetleri yerine getirme sürecinde karşılaştıkları mali imkanları ve/veya mali baskıyı göstermesi bakımından önem taşımaktadır. Basit olarak servet vergileri ayıklanmış toplam gelirden eksi artı bütçe dışı alanlara ve kurumlara yapılan transfer toplamının düşülmesiyle bulunan tutar bütçeye harcanacak mali kaynağın tutarını vermektedir. Bu tutarın negatif çıkması ise daha başta bütçenin asıl hizmetlerine yönelik olarak harcanacak kaynağın olmadığını bize göstermektedir.

**Grafik 4. Konsolide Bütçe Harcanabilir Gelirinin GSMH'ya Oranının Gelişimi**



Sonuç olarak, uygulanan ve uygulanmakta olan istikrar programlarında mali uyum esas olarak kendisini gelir kanadında göstermekte, harcama kanadında ise bütün söylemlere rağmen bir intibak gözlemlenmemektedir. Yukarıda belirttiğimiz gibi GSMH'ya oran olarak kamu sektörü toplam gelirlerinin program öncesi yüzde 55'ler seviyesinden yüzde 65'lere, konsolide bütçe toplam gelirlerinin yüzde 23'lerden yüzde 28'lere, vergi gelirlerinin ise yüzde 18'lerden yüzde 23'lere çıkması bu gelişmenin somut göstergeleri olmuştur.

### **IV.3 Büyüme Etkileyen Harcamalar: Eğitim ve Sağlık Harcamaları**

Bu alt başlıkta büyüme doğrudan etkileyen eğitim ve sağlık harcamalarındaki gelişme sırasıyla ele alınacaktır. Bütçe ve genel olarak kamu hesapları sistemimizin fonksiyonel bazda bir sınıflamaya imkan verecek kodlamaya sahip olmaması nedeniyle bu çalışma kapsamında elde edilen veriler Dünya Bankası ile ortak hazırlanan Public Expenditure and Institutional Review (PEIR) çalışması kapsamında geliştirilen metodolojinin tarafımızdan uygulanması ve verilerin güncelleştirilmesi sonucu elde edilmiştir.<sup>25</sup>

Eğitim ve sağlık harcamaları program öncesi ve program sonrası dönem olmak üzere iki farklı dönem perspektifinden ele alınmıştır. Ayrıca, aktarılan kaynakların hangi etkinlik ve kalite düzeyinde kullanıldığı da bu kapsamda değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

#### **IV.3.1 Eğitim Harcamaları**

Eğitim harcamalarının toplumsal fayda ve verimliliği etkileyen harcamaların başında geldiğine daha önce değinmiştik. Beşeri sermayenin oluşması ve güçlenmesi, piyasaların gelişmesi doğal olarak eğitim harcamalarından doğrudan etkilenmektedir.

Türkiye'de eğitim harcamalarını yapan temel kurumlar, Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelerdir. Bu kuruluşlar esas olarak konsolide bütçe kapsamında kaynak

<sup>25</sup> Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government (PEIR) (2002)

kullandığı gibi, bütçe dışında, fon kaynaklı (3418, 4306 ve 3308 sayılı kanunlar) harcamalar ve döner sermayeler aracılığı ile kendi faaliyetleri sonucu yarattıkları kaynaklardan harcama da yapabilmektedirler. Bu kuruluşların yanında, konsolide bütçe kapsamında olup eğitim harcaması yapan Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü gibi yaklaşık 12 kuruluş bulunmaktadır. Konsolide bütçe dışında, Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Kredi ve Yurtlar Kurumu, Mahalli İdareler, İşsizlik Fonu gibi eğitim harcaması yapan diğer kuruluşların da eğitimle ilgili harcamaları dikkate alınmıştır.

Yukarıda sayılan kurumların yapmış oldukları eğitim harcamalarının 1996-2002 arası toplam gerçekleşme ve 2003 program rakamları aşağıdaki tabloda gösterildiği şekildedir.

**Tablo 4. Kamu Eğitim Harcamalarının GSMH'ya Oranlarının Gelişimi (Yüzde Pay)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Toplam Kamu Eğitim Harcamaları</b>	3,2	3,7	4,2	4,6	4,0	4,3	4,5	4,0
<b>Konsolide Bütçe Eğ. Harcamaları</b>	2,8	3,3	3,8	4,3	3,7	3,6	3,8	3,5
<b>Milli Eğitim Bakanlığı Eğ. Harcamaları</b>	1,9	2,1	2,6	2,9	2,5	2,8	2,7	2,7

Kaynak: WB-PEIR, WB-PFPSAL II, DPT, Maliye Bakanlığı ve Kendi Hesaplamalarımız

Sekiz Yıllık Zorunlu Eğitime Geçiş (Temel Eğitim Programı & Eğitimde Çağı Yakalama 2000 Projesi) konusunda 1997 yılında alınan kararın uygulamaya konulmasıyla birlikte eğitim harcamalarının payı program öncesinde bir sıçrama göstermiştir. Eğitim harcamalarındaki artışta belirleyici olan sekiz yıllık zorunlu öğretime yönelik harcamaların bu dönemde yükselmesidir. 1997 yılında başlanılan projelerin devam ettirilmesi çerçevesinde dönem boyunca eğitim harcamalarının payı inişli çıkışlı bir yapı gösterse de GSMH'nın içindeki payı yüzde 4 düzeyinin üstünde gerçekleşmiştir. 2003 yılında öngörülen program ve alınan tedbirler çerçevesinde eğitime ayrılan pay 2000 düzeyine düşürülmektedir. Eğer ek tedbirlerin uygulama kapsamı genişletildiğinde (bloke edilen ödeneklerin kullandırılmaması gibi) eğitime ayrılan payın 2003 yılında yüzde 4'ün de altına düşeceği beklenmektedir.

Bu gelişme kendisini konsolide bütçe kapsamında yapılan eğitim harcamalarında da göstermiştir. Konsolide bütçe kapsamında yapılan eğitim harcamalarının toplam eğitim harcamaları içindeki payı 2000 yılına kadar sürekli artarak yüzde 90'ların üstüne çıkmıştır. Sekiz yıllık eğitim projesinin yavaşlamaya başlamasıyla birlikte, 2001'den itibaren diğer kurumsal yapıların payı artmaya başlamıştır.

Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin yüzde 80'ninin personel harcaması (personel harcamaları içinde yer alan sağlık harcamaları ayıklanmış), ancak yüzde 3-4'ünün diğer cari harcaması niteliğinde olduğu düşünülürse, aslında bütçenin çok fazla esnekliğinin olmadığı anlaşılmaktadır. Ama buna rağmen gelişme, zaten düşük olan diğer cari harcamaların oransal payının dönem başı ve dönem sonu ortalamaları açısından yaklaşık 0,5 puan düzeyinde düşürülmesi şeklinde olmuştur. Okul ve öğrenci sayısının sürekli yükseldiği, özellikle sekiz yıllık eğitim projesi kapsamında yeni okulların açıldığı bir dönemde eğitimin kalitesinin artması anlamında beklenen

diğer cari harcamaların payının yükselmesi olmasına rağmen bu gerçekleşmemiştir. Diğer hizmet üreten kuruluşlarda diğer cari harcamaların payının yüzde 4-5 düzeyinde olduğu dikkate alındığında, gerçekleşen düşmenin maliyeti daha net ortaya çıkmaktadır.

Sekiz yıllık zorunlu temel eğitim projesinin uygulamaya geçilmesi nedeniyle eğitim harcamalarında 1998-2002 arasında önemli bir düşme gerçekleşmemiştir. 2003 yılında ise programlanan son iki yıla göre bu payın düşürülerek yüzde 4 düzeyine çekilmesidir. Okul çağında artan genç bir nüfusa sahip olmamız nedeniyle aslında beklenen eğitim harcamalarının büyüme perspektifiyle de uyumlu bir şekilde artmasıydı. Ayrıca, diğer cari harcamalardaki düşme ise eğitimin kalitesini düşürmesi nedeniyle son dönemde özellikle olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Zira eğitime yapılan yatırım ve personel harcamaları ile eğitim harcamaları şimdilik program uygulamasından daha az etkilenmiş gibi gözükse de, bunları idame ettirecek olan eğitime ait diğer cari harcamaların payının azalıyor olması bu harcamaların ilerde erozyona uğrama riskine işaret etmektedir.<sup>26</sup> Bu da başta değindiğimiz kamu sektörü net değerinde azalma anlamına gelebilecek bir durumun sinyalini vermektedir. Bununla birlikte, eğitim politikalarının program öncesi sağlam bir zemine oturtulması program süresince eğitim harcamalarının azalmamasında önemli bir rol oynamıştır diyebiliriz. Bu da sekiz yıllık zorunlu eğitim konusunda 1997 yılından itibaren bir devlet politikası izlenmesinin sonucu olarak görülmelidir.

2002 yıl sonu itibarıyla sekiz yıllık zorunlu temel eğitim projesi kapsamında toplam 119.447 yeni derslik hizmeti açılmıştır<sup>27</sup>. Bunun anlamı yeni derslikler yaratılması anlamında mevcut kapasitenin 6 yıl içinde önemli düzeyde artırılmasıdır. Hedefte zaten derslane başına düşen öğrenci sayısının 43'den (şehirlerde 61'den) 30'a düşürülmesi olarak 1997 yılında belirlenmişti. Bu çerçevede, 1997 yılından başlayan dönemde yatırım harcamaları yukarıda belirttiğimiz gibi önemli ölçüde artmıştır. 1997 öncesi yatırım harcamaları toplamı diğer cari harcamaları toplamının yaklaşık olarak 3,5 katı iken bu oran 1997'de 4,3, 1999'da 6,2, 2000'de 5,2, ve 2002'de düşerek 4,2 kat düzeyinde gerçekleşmiştir.

Altı yıl boyunca yapılan bu yatırımların etkin bir şekilde uygulamaya konulabilmesi aynı paralelde diğer cari harcamaların artmasını gerekli kılmaktadır. Yeni okullar demek yeni kuruluş ve işletme masrafları anlamında Milli Eğitim Bakanlığının diğer cari harcamalarının reel olarak artırılması anlamına gelmektedir. Ama, bakanlığın diğer cari harcamaları artmak bir yana 2002 yılı hariç sabit fiyatlarla 1997-2001 döneminde artmamış aksine azalmıştır. Bu durum tabii başta derslane başına düşen öğrenci sayısı olmak üzere, sunulan eğitimin kalitesini son derece olumsuz etkilemiştir. Uygulamada, diğer cari nitelikli bazı harcamaların yatırım harcaması arasında gösterilmesi, okullara halk katkılarının artırılması gibi yollarla kısmen sorun çözülmeye çalışılsa da sonuçta yapılan yatırımlar sonucu açılan yeni kapalı alanların kullanımını etkin bir şekilde gerçekleştirilememiştir.

Gelişmiş ülkelerde kamunun eğitim sektörüne yönelik harcamaları GSYİH'nın yüzde 5-6'sı arasında değişmekteyken, gelişmekte olan ülkelerde ise bu oran ülkelere göre

<sup>26</sup> Okullar diğer cari nitelikli harcamalarının bir kısmını karşılayabilmek için öğrenci velilerinden kaynak sağlama yoluna geçmişe göre daha fazla gitmeye başlamışlardır.

<sup>27</sup> Plan-Bütçe Komisyonuna sunulan Milli Eğitim Bakanlığına İlişkin Rapor (2003), s.5, Milli Eğitim Bakanlığı.

önemli ölçüde değişebilmektedir. Yunanistan, Şili, Romanya gibi ülkelerde yüzde 3-4 arasında değişirken, Malezya, Güney Afrika, Tunus gibi ülkelerde ise yüzde 6'lara ulaşabilmektedir. Bizde bu oran yukarıda belirttiğimiz gibi 1998'den itibaren yüzde 4'lerin üstüne çıkmakla birlikte, 2003 yılında yüzde 4'ün altına düşme riski bulunmaktadır.

1997 yılında Milli Güvenlik Kurulunun aldığı karar çerçevesinde politikası oluşturulan sekiz yıllık zorunlu eğitim projesi esas olarak yatırım yönlü olmak üzere Mili Eğitim Bakanlığının yatırım harcamalarını ve dolayısı ile toplam harcamalarını reel olarak artırmıştır. Programın dışında ve program öncesinde alınan karar programın uygulanma döneminde sektörü doğrudan etkilemiştir. Bakanlığın kurumsal yapısının böyle bir kararı uygulamaya hazır olması ve göreceli gelişkinliği ile birlikte halkın katılımı projenin uygulamadaki başarısını doğrudan etkilemiştir. Dünya Bankasının başlangıçtaki proje kredisi desteği ile program kredileri kapsamında (bakınız kutu 2) eğitim sektörüne yönelik olarak harcama alt sınırları koyması sektörün kullandığı kamu kaynağının düşmesinin ayrıca önüne geçen faktörler olmuştur.

#### **IV.3.2 Sağlık Harcamaları**

Sağlık harcamaları da eğitim harcamalarında olduğu gibi büyümeyi ve verimliliği doğrudan etkilemektedir. Sağlık harcamalarının miktar ve kalitesinin artması yaşam süresini uzatması nedeniyle istidam süresini uzattığı gibi koruyucu sağlık hizmetleri yolu ile yarattığı pozitif dışsallık nedeniyle büyüme üzerinde olumlu bir etki ortaya koymaktadır. Harcama kalitesinin değerlendirilmesinde daha önce üzerinde durduğumuz bir konunun burada tekrar altını çizmekte fayda olduğunu düşünüyoruz; özellikle koruyucu nitelikli temel sağlık hizmetleri ile daha yüksek maliyetli tedavi edici sağlık hizmetleri arasındaki tercih, birincisinin sosyal faydasının maliyetinden daha yüksek olması nedeniyle kamunun hizmet sunumunda öncelikli olarak ele alması gerektiği olgusudur.

Türkiye'de sağlık harcamalarını yapan temel kurumlar, Sağlık Bakanlığı, Hudut Sahiller Genel Müdürlüğü ve Üniversitelerdir. Bu kuruluşlar esas konsolide bütçe kapsamında kaynak kullandığı gibi, Sağlık Bakanlığı ve Üniversiteler özelinde bütçe dışından, fon kaynaklı (3418 sayılı kanun) harcamalar ve döner sermayeler aracılığı ile harcamalarını da finanse etmekte ve bu kurumsal yapılar aracılığı ile sağlık harcaması yapmaktadırlar. Sağlık harcaması yapan ve son dönemde ağırlığı artan bir diğer kurumsal yapı ise Sosyal Güvenlik Kuruluşlarıdır. Üniversitelerin öğrencilerine yönelik sağlık hizmetleri ve sağlık yatırımları ile döner sermaye işletmeleri olan hastaneleri de yine bu kapsamda ele alınmıştır. Bu kuruluşların yanında, diğer konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlar ve diğer kamu kurumları özellikle personel harcamaları içinde sağlık harcaması yapmaktadırlar. Ayrıca, Sosyal Yardım ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Mahalli İdareler, Kamu İktisadi Teşebbüsler de sağlık harcaması yapan diğer kuruluşlar arasında yer almaktadır.

Yukarıda sıralanan kurumların farklı bütçe türleri altında yapmış oldukları sağlık harcamalarının 1996-2002 arası toplam gerçekleşme tutarları ile 2003 yılı program rakamları tablo 5'de verilmektedir.

Toplam kamu sağlık harcamaları 1999 yılından itibaren sürekli bir yükselme eğilimi içinde olmuştur. 1999 yılında GSMH'nin yüzde 3,2'si düzeyinde olan sağlık harcamaları toplam 2002 yılında yüzde 5,2'ye yükselmiş, 2003 yılında ise yüzde 4,4'e düşmesi öngörülmüştür. İlk bakışta sağlık harcamalarının düzeyinin yükselmesi olumlu gibi görünmekle birlikte bu harcamaların kurumsal dağılımına ve alt fonksiyonel dağılımına bakıldığında aslında kamunun topluma sunması gereken ve büyüme üzerinde etkili olan sağlık harcamalarında hissedilir bir reel düşme olduğu görülmektedir. Bu durum, sağlık sektörü harcamaların kalitesinin düşmesine çok iyi bir örnektir.

**Tablo 5. Kamu Sağlık Harcamalarının GSMH'ya Oranlarının Gelişimi (Yüzde Pay)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<b>Toplam Kamu Sağlık Harcamaları</b>	2,7	2,9	3,2	3,9	3,8	4,2	5,2	4,4
<b>Konsolide Bütçe Sağlık Harcamaları</b>	1,1	1,2	1,2	1,4	1,1	1,2	1,3	1,1
<b>Sağlık Bakanlığı Sağlık Harcamaları</b>	0,8	0,9	0,8	1,0	0,7	0,7	0,9	0,8

Kaynak: WB-PEIR, WB-PFPSAL II, WB-Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency, DPT, Hazine, SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, Maliye Bakanlığı ve kendi hesaplamalarımız

Sağlık harcamaları için Dünya Bankası ile imzalanan PFPSAL anlaşması çerçevesinde konulan asgari sınırın sağlık harcamalarını belli bir düzeyin altına düşmesinin önüne geçmesi kadar diğer önemli bir faktör de özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlık harcamalarındaki artış ile ilaç harcamalarındaki artışın sağlık harcamalarını dönemsel olarak yukarıya çekmesidir. 2002 yılında sağlık harcamalarının yüksek oranda çıkması ise ayrıca geçmiş dönemden gelen birikmiş borçların (bakınız tablo 3) bir kısmının bu yıl içinde ödenmiş olmasıdır. Aslında benzer bir gelişme kaçınılmaz olarak 2003 yılı için de söz konusu olacaktır. Özellikle sosyal güvenlik kurumlarının geçmiş dönem harcama rakamlarına yansımaya ama harcamanın mal ve hizmetin teslim alınması anlamında yerine getirilmiş olduğu yükümlülüklerinin nakden ödenmesi nedeniyle bu durum 2002'de olduğu gibi yaşanmış olacaktır.

**Tablo 6. Sosyal Güvenlik Kurumları Sağlık Harcamaları Toplamının Gelişimi (milyar lira)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sağlık Harcamaları							
Toplamı (milyar lira)	143,873	343,947	803,998	1,519,369	2,501,512	4,085,116	6,878,000
GSMH'ya Oranları (%)	0.96	1.17	1.50	1.94	1.99	2.31	2.52

Kaynak: SSK, Bağ-Kur, Emekli Sandığı, DPT, WB-PFPSAL II dokümanları çerçevesinde kendi hesaplamalarımız

1996 yılından 2002 yılı sonuna kadar olan dönemde SGK'nın sağlık harcamaları önemli bir artış içinde olmuştur (sağlık harcamalarının yaklaşık yarısı SGK'nın ilaç alımı harcamalarıdır). 1999 yılında GSMH'nin yüzde 2'leri düzeyinde olan sağlık harcamaları 2002 yılı sonunda yüzde 30 oranının üzerinde önemli bir artışla yüzde 2,5 seviyesine çıkmıştır.



İlaç harcamalarındaki artışa konsolide bütçe kapsamındaki memurların yaptıkları ilaç tüketimi (eczaneler ve medikal firmalardan) örnek olarak verilebilir. 1996-99 döneminde GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 0,35 düzeyinde olan memur sağlık harcamaları 2002 yılında neredeyse bir katı artarak yüzde 0,61 olmuştur. Bu artışta, ilaç harcamalarındaki artış daha belirgin olmuştur.

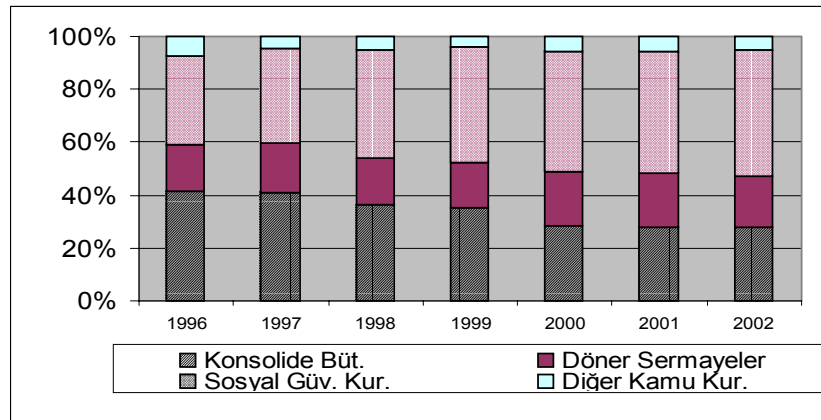
**Tablo 7. Konsolide Bütçe Memur Sağlık Harcamalarının Gelişimi**

	milyar lira			GSMH'ya Oranları		
	Tedavi Harcamaları	İlaç Harcamaları	Toplam	Tedavi Harc.	İlaç Harc.	Toplam
1996	22,380	25,237	47,617	0.15	0.17	0.32
1997	47,764	53,861	101,625	0.16	0.18	0.35
1998	102,320	112,518	214,838	0.19	0.21	0.40
1999	189,471	197,555	387,026	0.24	0.25	0.49
2000	284,778	307,349	592,127	0.23	0.24	0.47
2001	501,105	507,895	1,009,000	0.28	0.29	0.57
2002	794,880	861,120	1,656,000	0.29	0.31	0.61

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve 2002 yılı kendi tahminimiz

Toplam sağlık harcamalarının içinde konsolide bütçenin aldığı pay sürekli gerilemektedir<sup>28</sup>. Grafiğe bakıldığında, 1996 yılında toplam sağlık harcamaları içinde yüzde 40'lar düzeyinde olan konsolide bütçe harcamalarının payı sürekli azalarak dönem sonunda yüzde 27'lere kadar düşmüştür. Sağlık Bakanlığında bu düşme daha çarpıcı olmaktadır, 1996 yılında yüzde 30'lar düzeyinde olan bakanlık payı, 2002 yılında yüzde 18'lere düşmüştür. 2003 yılında bu payın yüzde 16'lar düzeyinde olması öngörülmektedir. Diğer yandan, Sosyal Güvenlik Kurumlarının (SGK) payı ise sürekli bir artış içinde olmuştur. 1996 yılında yüzde 35'ler civarında olan SGK payı 2002 yılında yüzde 47'ye çıkmış olup bu oranın 2003 yılında ise yüzde 50'ye çıkması öngörülmektedir.

**Grafik 5. Toplam Sağlık Harcamalarının Kurumlara Dağılımı (Yüzde Pay)**

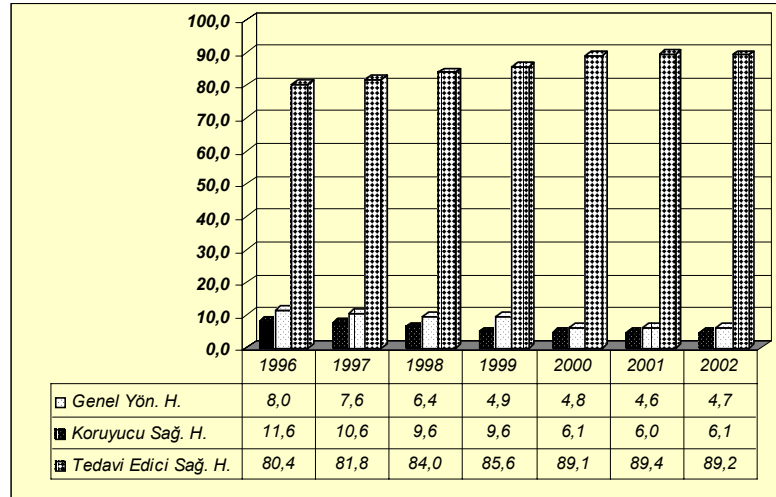


Sağlık Bakanlığının toplam sağlık harcamaları içindeki payının düşmesi koruyucu niteliğindeki sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payının ciddi oranda azalmasına yol açmıştır. Sağlık harcamaları toplamı artarken bu artıştan

<sup>28</sup> Burada sağlık harcamalarının hesaplanmasında finansmandan ziyade harcamanın yapıldığı kurum bazında bir hesaplama yöntemi kullanılmıştır. Örneğin memurların sağlık harcaması konsolide bütçe içinde değil döner sermaye içinde sağlık harcamasına dönüşen harcama olarak ele alınmıştır.

koruyucu sağlık hizmetleri reel olarak bir fayda sağlayamamıştır. 1996 yılında sağlık harcamalarının daha düşük oranda olmasına rağmen koruyucu sağlık hizmetlerinin aldığı pay toplam sağlık harcamaları içinde yüzde 12'ler düzeyindeyken, bu oran dönem sonunda yüzde 6'lar civarına, 2003 yılında ise yüzde 5'ler düzeyine düşmektedir.

**Grafik 6. Toplam Sağlık Harcamalarının Fonksiyonel Alt Dağılımı (Yüzde Pay)**



Programın başında GSMH'nın 0,3 düzeyinin üstünde olan koruyucu nitelikli temel sağlık hizmetlerinin payı dönem içinde düşmüş ve ortalama 0,25'ler düzeyinde gerçekleşmiştir. 2003 yılında Sağlık Bakanlığının bütçesinin toplam sağlık harcamaları içindeki payının düşmesinin devam etmesi nedeniyle bu oranın yüzde 0,25-0,26'lar düzeyinde olması beklenmektedir. Zaten yetersiz olan koruyucu sağlık harcamalarının payının tedavi edici nitelikli harcamalara göre en azından yukarıda bahsedilen nedenlerle düşmesi toplam sağlık harcamalarındaki artışın veya düşmenin önüne geçilmesinin getireceği faydayı önemli ölçüde sınırlamaktadır.

**Tablo 8. Kamu Sağlık Harcamalarının Fonksiyonel Alt Dağılımının GSMH'ya Oranlarının Gelişimi (Yüzde Pay)**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>YÖNETİM-DESTEK</b>	0,20	0,22	0,21	0,19	0,18	0,19	0,23
<b>KORUYUCU</b>	0,29	0,31	0,31	0,37	0,23	0,25	0,29
<b>TEDAVİ EDİCİ</b>	2,04	2,37	2,69	3,30	3,40	3,79	4,60
<b>TOPLAM</b>	2,53	2,90	3,21	3,86	3,81	4,24	5,11

Kaynak: WB-PEIR, WB-PFPSAL II, WB-Reforming the Health Sector for Improved Access and Efficiency, Sağlık Bakanlığı ve kendi hesaplamalarımız

Türkiye'de Sağlık Bakanlığının toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki payı son 7 yıllık dönemde ortalama yüzde 2,7 olmuştur. Diğer kuruluşların sağlık harcamalarının eklenmesiyle birlikte konsolide bütçe harcamaları içinde sağlık harcamalarının payı yaklaşık yüzde 3 düzeyine yükselmektedir. Faiz dışı harcamalar içindeki payı ise yüzde 4-5 arasında gerçekleşmiştir. Bütçe türü açısından bu oran diğer ülkelerle karşılaştırıldığında düşük kalmaktadır. Son dönemde bu oranlar aşağıya doğru inmektedir. Bu oran gelişmiş ülkelerde yüzde 10'ların üstündedir. ABD'de yüzde 20, Almanya ve Fransa'da yüzde 18, İngiltere'de ise yüzde 15

düzeyindedir.<sup>29</sup> Bizim gibi gelişmekte olan bir çok ülkede merkezi hükümet harcamaları içinde sağlık harcamalarının payı yüzde 5-10 arasında değişmektedir. Toplam sağlık harcaması açısından Türkiye'nin payı diğer ülkelerle karşılaştırıldığında çok düşük olmamakla birlikte harcamanın yapıldığı kurumsal yapı bakımından farklılık göstermektedir. Bu ise sağlık harcamalarının etkinlik sorununu gündeme getirmektedir.

Türkiye'de sağlık sektörünün finansmanı esas olarak kamu sektörü tarafından sağlandığı için özel sektörün toplam sağlık harcamaları içindeki payı yüzde 30'ların biraz altındadır. Bu oran bazı gelişmiş ülkelerde bizim sahip olduğumuz oran civarında (Almanya, Fransa, İngiltere gibi) iken bazı gelişmiş ülkelerde ise yüzde 40-50 bandı arasındadır (ABD gibi). Aynı dağınık yapı geliştirmekte olan ülkeler içinde söz konusudur.

#### Kutu 2

##### Uygulanan Programa Yönelik Olarak Dünya Bankası Tarafından Sosyal Nitelikli Harcamaların Korunmasına Yönelik Geliştirilen Kriterler

Dünya Bankası 2001 yılında Türkiye'ye yönelik olarak Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL I) olarak adlandırılan finans sektörü ve kamu sektörüne yönelik orta vadeli reform programlarının desteklenmesi için 12 Temmuz 2001 tarihinde 1,1 milyar ABD doları tutarında program kredisini Türkiye ile anlaşarak uygulamaya koymuştur. Dünya Bankasının diğer proje kredilerinden farklı olarak program kredisi ülkenin yerine getirmesini istediği koşulları içermekte ve kredi dilimleri şartların yerine getirilmesine başlamaktadır. Temin edilen bu kredi ayrıca doğrudan bütçenin finansmanında kullanılmıştır. Bu krediyi 2002 yılında imzalanan 1.350 milyar ABD doları tutarındaki II. Program Amaçlı Mali ve Kamu Sektörü Uyum Kredisi (PFPSAL II) takip etmiştir (Nisan 2002). PFPSAL II birincisinden farklı olarak toplam krediyi üç takside bölmüştür. PFPSAL II kredisinin üç dilim halinde kullanılması öngörülmüş ve ilk dilim Ağustos 2002 tarihinde kullanılmıştır. Geri kalan toplam 900 milyon dolarlık iki dilim ise kredi de öngörülen şartların yerine getirilememesi nedeniyle 2002 yılında kullanılamamıştır.

Bu program kredileri, finans ve kamu sektörüne ilişkin orta vadeli politikaların uygulamasında özellikle kriz koşullarının olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla sosyal programların (eğitim, sağlık ve sosyal koruma şeklinde) yeterli düzeyde fonlanıp fonlanmadığına da özel önem vermektedir. Bu çerçevede, kredi koşulları arasında eğitim, sağlık ve sosyal koruma olmak üzere sosyal nitelikli harcamalara yönelik olarak bu harcamaların GSMH'ya oran olarak belli bir düzeyin altına düşülmemesini öngören hükümler de yer almaktadır.

PFPSAL II krizin ve mali uyum programının uygulanmasında ortaya çıkan olumsuz etkileri azaltmaya yönelik olarak sosyal nitelikte olup yoksulluğu ilgilendiren sosyal harcamaların 2002 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 16 düzeyinde olmasını ve bütçenin bu hedefe göre hazırlanıp uygulanması gerektiğini makro çerçeve içinde koşul olarak getirmiştir. Bu kapsamda, eğitimin yüzde 3,9, sağlığın ise yüzde 3,8'in altına düşmemesi öngörülmüştür. IMF ise ilke olarak gözden geçirmelerinde Dünya Bankasının getirdiği bu ilkenin uygulamasını dikkate almıştır.

2003 yılında bu oranlar Dünya Bankası PFPSAL II çerçevesinde hazırlanan çalışmalar çerçevesinde, 2002 yılında öngörülen orijinal hedeflerin üstüne çıkıldığı (yüzde 17,5) ve 2003 yılında da hedeflenen oranın yine bu düzeyinde üzerinde (yüzde 17,9) olması beklenmektedir.

Kamu artı özel sektör toplam sağlık harcamaları bugün GSMH'ya oran olarak ülkemizde yüzde 6-7 bandına yükselmiştir. Bu oran gelişmiş ülkelerin sahip olduğu oranların biraz altında olmakla birlikte (ABD yüzde 13, İngiltere yüzde 7,5, Fransa yüzde 9,5) bir çok gelişmekte olan ülke oranının üstünde veya eş düzeydedir (Rusya,

<sup>29</sup> Government Finance Statistics Yearbook (2001), IMF

yüzde 5,3, Malezya yüzde 2,5, Meksika yüzde 5,4).<sup>30</sup> Kişi başına düşen sağlık harcaması ABD doları bazında düşük olsa da mevcut gelir düzeyinde yine de düşük bir sağlık hizmeti sunulduğunu iddia etmek doğru değildir. Ayrıca, bu anlamda uygulanan program çerçevesinde son dönemde söz konusu rasyolar yükselmektedir.

Ama diğer yandan, sağlık harcamalarının yapısı bozulmakta, ayrılan toplam kaynakların kullanımında etkinliği sağlayacak önceliklendirme yapılamamakta, bu anlamda mevcut sistem esas olarak koruyucu sağlık hizmetleri yerine tedavi edici sağlık hizmetlerini teşvik eden ve ilaç tüketimini artıran bir sonuca yol açmaktadır. Bu da bizi önemli bir tespite götürmektedir, program uygulamasında sağlık harcamalarında program öncesine göre sağlık harcamalarında bir düşüş yaşanmamış olmasına rağmen (aksine bir artış söz konusu), harcama kompozisyonu açısından koruyucu sağlık hizmetlerine ayrılan payın düşüyor olması yapısal bir zayıflığa işaret etmektedir. Bu ise bize sağlık sektöründe politika oluşturma formülasyonundaki eksikliğin ve önceliklendirmedeki yetersizliğin yapılan mali uyumu kalitesini nasıl olumsuz etkilediğini göstermektedir. Bu anlamda yaşanan sağlık politikalarının başlangıçta kurumsal olarak yetersiz olmasının programın uygulanması sırasında böyle bir sonuca yol açmasıdır.

#### **IV.4 Kamu Yatırım Harcamaları, Alt Yapı Yatırımları ve Yatırım Programının Rasyonalizasyonu**

Uygulanan mali uyum programlarından olumsuz etkilenmesi muhtemel harcama gruplarının başında kamu yatırımları bulunmaktadır. Yatırım harcamaları genellikle hükümetlerin üzerinde daha kolay kesinti yaptıkları için tercih ettiği alanların başında gelmektedir. Uygulanan programların süresinin uzaması, hem ülkenin varlık yapısında aşınmaya neden olmakta hem de her sene daha az ayrılan ödenek nedeniyle yatırım projelerinin tamamlanma sürelerini uzatmaktadır. Bu gelişme, yatırımlara yönelik somut bir strateji geliştirilmediğinde orta vadede özellikle büyüme üzerinde olumsuz sonuçlar doğurmaktadır.

1999 öncesinde GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 6,2 civarında olan toplam kamu yatırımları 2000 yılından itibaren düşmeye başlamıştır. 2002 ve özellikle 2003 yılında idari tedbirlerle konsolide bütçe yatırım toplamından düşülecek olan 400 trilyon lira da dikkate alındığında 2003 yılındaki düşme çok daha çarpıcı olmaktadır. 2003 yılı programı kapsamında hedeflenen yatırım tutarı enflasyon hedeflerinin tuttuğu bir senaryoda bile sabit fiyatlarla 1997 yılı düzeyinin altında gerçekleşecektir.

Kamu yatırımlarının reel olarak düşmesi yanında bir diğer önemli problem de her sene ayrılan yatırım ödeneğinin düşmesiyle birlikte mevcut yatırım programının şişkinliğinden de kaynaklanan nedenlerle yatırımların ortalama tamamlanma sürelerinin uzamasıdır. 1990'lı yılların başında toplam yatırım harcamalarının toplam proje tutarına oranı yüzde 15'ler düzeyinde iken bu oran sürekli gerileyerek son iki yıl pratiğinde yüzde 6-7'ler düzeyine kadar inmiştir. Proje tutarlarının daha gerçekçi belirlendiği varsayımda efektif oran yüzde 5'lere kadar inmektedir<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> World Health Organization 2002 Report, Government Finance Statistics Yearbook (2001), IMF

<sup>31</sup> Bu konuda detaylı değerlendirmeler için: Erkan, Volkan, Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997), 2001. Dünya Bankası – PFPSAL II Program Loan Document.

**Tablo 9 . Toplam Kamu Yatırımlarının Gelişimi**

TOPLAM KAMU YATIRIMLARI

	cari fiyatlarla (trilyon lira)							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(1)	2003(2)
KONSOLİDE BÜTÇE	289,5	700,4	1.185,1	1.966,0	2.767,4	4.798,2	6.887,5	7.600,0
KİT	168,5	385,3	903,6	1.338,4	2.228,0	1.810,5	3.435,8	3.661,0
İLLER BANKASI	19,5	42,4	95,0	133,5	297,9	382,5	347,7	519,6
MAHALLİ İDARELER	166,6	374,3	798,0	1.083,4	1.800,5	2.477,3	3.580,3	4.771,0
DÖNER SER. KURULUŞLAR	7,1	13,8	24,0	60,1	115,7	172,0	240,1	369,9
SOSYAL GÜV. KURULUŞLAR	4,4	9,9	15,3	30,6	54,0	86,8	370,8	512,9
FONLAR	107,9	256,7	338,4	518,9	719,5	320,0	3,9	20,2
<b>TOPLAM KAMU</b>	<b>764,4</b>	<b>1.782,7</b>	<b>3.359,4</b>	<b>5.131,0</b>	<b>7.983,0</b>	<b>10.047,3</b>	<b>14.866,2</b>	<b>17.454,5</b>

KAYNAK:DPT, (1) Gerçekleşme Tahmini, (2) Program

TOPLAM KAMU YATIRIMLARININ GSMH'YA ORANLARI

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(1)	2003(2)
KONSOLİDE BÜTÇE	1,9	2,4	2,2	2,5	2,2	2,7	2,5	2,1
KİT	1,1	1,3	1,7	1,7	1,8	1,0	1,3	1,0
İLLER BANKASI	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
MAHALLİ İDARELER	1,1	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4	1,3	1,3
DÖNER SER. KURULUŞLAR	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
SOSYAL GÜV. KURULUŞLAR	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
FONLAR	0,7	0,9	0,6	0,7	0,6	0,2	0,0	0,0
<b>TOPLAM KAMU</b>	<b>6,1</b>	<b>6,1</b>	<b>6,3</b>	<b>6,6</b>	<b>6,4</b>	<b>5,7</b>	<b>5,4</b>	<b>4,9</b>

SABİT FİYATLARLA TOPLAM KAMU YATIRIMLARI (2003=1)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002(1)	2003(2)
KONSOLİDE BÜTÇE	6.146,2	8.360,2	8.107,7	8.926,3	8.911,1	8.417,9	8.540,6	7.600,0
KİT	3.576,8	4.599,4	6.181,6	6.076,7	7.174,4	3.176,4	4.260,3	3.661,0
İLLER BANKASI	414,4	506,6	649,7	606,3	959,3	671,1	431,2	519,6
MAHALLİ İDARELER	3.536,8	4.467,3	5.459,0	4.918,7	5.797,7	4.346,2	4.439,6	4.771,0
DÖNER SER. KURULUŞLAR	150,5	164,2	164,3	273,0	372,7	301,7	297,7	369,9
SOSYAL GÜV. KURULUŞLAR	92,5	117,8	104,5	138,8	174,0	152,3	459,8	512,9
FONLAR	2.290,9	3.063,9	2.315,3	2.356,2	2.316,7	561,5	4,8	20,2
<b>TOPLAM KAMU</b>	<b>16.209,1</b>	<b>21.279,4</b>	<b>22.982,1</b>	<b>23.296,0</b>	<b>25.706,0</b>	<b>17.627,1</b>	<b>18.434,1</b>	<b>17.454,5</b>

1990 sonrası dönemde kamu yatırım stokunda ve proje sayısında sürekli bir artış gözlenmiştir. Bu artış 2000 yılına kadar devam etmiştir. 1991 yılında yapılan kamu yatırım projelerinin toplulaştırmadan sonra 4594 olan toplam proje sayısı 1997 yılında 5221'e, 1999 yılında ise 5458'e yükselmiştir. 2000 yılından sonra hafif bir düşme eğilimine giren proje sayısı 2002 yılında yapılan kapsamlı bir rasyonalizasyon çalışması ile 4413'e kadar gerilemiştir. İlk başta aktif olmayan projeler ile büyük bir proje içinde yer alıp etkinliği ortadan kalkan unsurların tasfiyesi ile başlayan bu sürecin kendisinden beklenen sonuçları sağlaması için esas bundan sonra yapılacak çabaların önem taşıdığı düşünülmektedir. 2000 yıl sonu itibarıyla toplam proje stokunun maliyeti yaklaşık olarak 115 milyar dolar (yaklaşık 165 katrilyon TL) düzeyine çıkmıştır. Reel olarak her sene azalan yatırım ödeneği ile birlikte bu durum dikkate alındığında kaçınılmaz olarak yatırımların ortalama tamamlanma süresinin uzadığı görülmektedir. 2002 yılına kadar olan dönemde ortalama tamamlanma süresi 12,5 yıla kadar uzamıştır. Bazı sektörlerde -özellikle tarım ve sulama- bu süre 30 yıla kadar uzayabilmektedir. 2002 yılında kamu yatırım programında yapılan rasyonalizasyon çalışmasıyla bu süre ortalama 8,5 yıla inmiştir. Bununla birlikte, 2003 yılı ödeneklerinin reel olarak yarıya yakın bir aşınma göstermesi nedeniyle bu sürenin biraz daha yukarıya çıkacağı düşünülmektedir.

Açıktır ki, zamanında ekonomiye kazandırılmayan yatırımlardan beklenen ekonomik faydanın sağlanması mümkün değildir. Aksine, sürenin uzaması kaynakların etkinlikten uzak kullanımı yanında proje maliyetini de artıran sonuçlar doğurmaktadır. Türkiye örneğinde kamu yatırımlarının ortalama tamamlanma süresinin 10 yıl civarında olması, yatırım programının şişkinliği nedeniyle önceliklendirmenin istenilen düzeyde yapılamaması ve her sene daha az oranda yatırım ödeneği ayrılması sonucunda kamudan kaynaklı olarak ülkenin varlıklarında ciddi bir aşınma söz konusu olmaktadır. Kamu yatırımlarının düzeyinin 1997 yılı düzeyinin altına düşmesi, özel sektör yatırımlarında beklenen iyileşmenin sağlanamaması aksine özellikle 2001 yılı başta olmak üzere son yıllarında reel olarak düşmesi nedeniyle bu olgu bütün ekonomiye etkileyen bir yapıya dönüşmüştür.

Alt yapı yatırımlarının program süresince gelişime bakıldığında, olumsuz etki daha somut bir şekilde görülmektedir. Alt yapı yatırımları uluslar arası kuruluşların yaptığı tanımlamalarda, toprak su kaynakları, enerji, ulaştırma ve içme suyu kanalizasyon gibi sektörlerle karşılık gelmektedir. Geniş anlamda ise yukarıda sıralanan sektörlerle sosyal alt yapı sektörleri tanımına giren eğitim ve sağlık sektörleri ilave edilmektedir. Yukarıda verilen tanımlamalar çerçevesinde yapılan hesaplamaların sonuçları izleyen tabloda verilmektedir.

**Tablo 10. Kamu Alt Yapı Yatırımlarının Gelişimi**

	<i>cari fiyatlarla (trilyon lira)</i>				
	1999	2000	2001	2002 (GT)	2003 (P)
ALT YAPI YATIRIMLARI	3,058	4,759	5,383	8,044	7,890
DİĞER	2,073	3,224	4,664	6,822	9,565
TOPLAM	5,131	7,983	10,047	14,866	17,455
GENİŞ ANLAMDA ALT YAPI YATIRIMLARI	3,848	6,060	7,232	10,299	10,963
<b>GSMH'YA ORANLARI</b>					
ALT YAPI YATIRIMLARI	3.9	3.8	3.1	2.9	2.2
DİĞER	2.6	2.6	2.6	2.5	2.7
TOPLAM	6.6	6.4	5.7	5.4	4.9
GENİŞ ANLAMDA ALT YAPI YATIRIMLARI	4.9	4.8	4.1	3.8	3.1
<b>SABİT FİYATLARLA (2003=1)</b>					
<i>trilyon lira</i>					
ALT YAPI YATIRIMLARI	13,188	14,567	9,207	9,974	7,890
DİĞER	10,108	11,139	8,420	8,460	9,565
TOPLAM	23,296	25,706	17,627	18,434	17,455
GENİŞ ANLAMDA ALT YAPI YATIRIMLARI	16,596	18,550	12,369	12,771	10,963

Kaynak: DPT verileri çerçevesinde kendi hesaplamalarımız

Program öncesinde GSMH'ya oran olarak yüzde 4 seviyesinde olan alt yapı yatırım harcamaları program süresince sürekli bir düşme içinde olmuştur. 2002 yılında yüzde 2,9'a gerileyen oranın 2003 yılı programı çerçevesinde yüzde 2,2'ye düşmesi öngörülmüştür. Geniş anlamda alt yapı yatırım harcamaları da benzer bir düşme eğilimi içinde olmuştur. Sabit fiyatlarla baktığımızda, düşmenin ne kadar hızlı olduğu daha iyi anlaşılmaktadır. 2003 yılı fiyatlarıyla 1999 yılında 13,2 katrilyon olan alt yapı harcamaları toplamı 2002 yılında 9,9 katrilyona düşmüş, 2003 yılı için ise dönemin en düşük değeri olan 7,9 katrilyon seviyesine inmesi program çerçevesinde öngörülmüştür.

İdame tamamlama yatırımları ile diğer cari harcamalar arasında yer alan bakım onarım yatırımları tespit edilen mali büyüklükleri açısından ciddi bir rakama karşılık gelmemektedir. 2002 yıl sonu itibarıyla konsolide bütçe diğer cari harcamalar arasında yer alan makine teçhizat onarımı ile bina küçük onarımlarının tutarı 349 trilyon liradır. Toplam kamu yatırım harcamaları içinde yer alan idame tamamlama harcamaları ise aynı yıl için 31 trilyon lira tutarındadır. Aslında uygulamaya baktığımızda bu rakamlar gerçek tutarı göstermemektedir. Çünkü yapım onarımlar esas olarak yapım harcamaları ile birlikte projelendirilmekte ne kadarının onarım veya idame tamamlama yatırımı olduğu tam olarak anlaşılammamaktadır. Aynı şekilde makine teçhizat onarımları ile bina küçük onarımları ise genellikle vakıf, döner sermaye gibi bütçe dışı kaynaklar kullanılmak suretiyle yerine getirilmekte dolayısı ile önemli bir kısmı bütçe büyüklükleri içinde görülmemektedir.

Yatırımlardaki reel azalmanın aslında bir varsayım olarak en fazla bu alanı etkilediğini söylemek yatırımların reel olarak düştüğü, alt yapı yatırımlarının gerilediği ve onarımların bütçe dışı alanlara kaydığı bu ortamda yanıltıcı olmayacaktır. Toplam tutar küçük olmakla birlikte raporlanan idame tamamlama yatırımları program öncesi döneme göre GSMH'ya oran cinsinden yaklaşık olarak yüzde 40 düzeyinde düşmüştür (yüzde 0,019 düzeyinden yüzde 0,011 düzeyine). Konsolide bütçe onarım harcamalarında ise önemli bir değişme olmamıştır.

Gerek kamu yatırımlarının toplamındaki reel azalma gerekse alt yapı yatırımlarının önceki paragrafta özetlendiği şekilde ciddi düzeyde düşmesi aslında istikrar programlarının kalitesi açısından en olumsuz etkinin kamu yatırımları üzerinde olduğunu ortaya koymaktadır. Program süresince kamu sabit sermaye yatırımlarındaki azalma ülkenin varlık yapısındaki azalmayı yani net değerindeki aşınmayı somut bir şekilde göstermektedir. Ülkenin varlıklarında kamu yatırımları etkili bu aşınma eğer önlemler zamanında ve akılcı alınmazsa izleyen dönemde büyüme ve toplam kapasite kullanımı üzerinde olumsuz sonuçlar ortaya çıkaracaktır.

#### **IV.5 Temel Kamu Hizmetlerine Yönelik Bazı Harcamalarda Gelişme**

Bu alt bölümde diğer cari ve personel harcamaları öncelikle ele alınacak bu iki harcama arasındaki ilişki ayrıca incelenecektir. Adalet harcamalarının düzeyi ve gelişimi de yine bu kapsamda değerlendirilecektir. Ayrıca transfer harcamaları içinde Sosyal Güvenlik Kurumlarına yapılan transferler ve burada biriken sorunlar da ele alınacaktır.

##### **IV.5.1 Diğer Cari Harcamalar**

Konsolide bütçe diğer cari harcamaları bu çalışmada daha analitik bir değerlendirmeye ulaşabilmek amacıyla yeşil kart harcamaları, 3418 sayılı kanun çerçevesinde yapılan fon kaynaklı harcamalar (2002 yılı ve sonrası dönem için) ve özel ödenekler ayıklanmış olarak gösterilmektedir. Ayrıca, gelişimi daha iyi analiz edebilmek için diğer cari harcamalar savunma ve güvenlik ile diğer kuruluşların diğer cari harcamaları olmak üzere iki alt bölüme ayrılarak burada ele alınmıştır.

Program öncesi dönemde faiz dışı harcamaların yüzde13'lerine kadar ulaşan diğer cari harcamalar, mali uyum programına geçişle birlikte düşme içine girmiştir. 2002

yılı sonunda düzeltilmiş diğer cari harcamalar toplamı faiz dışı bütçe harcamalarının yüzde 11'ine kadar gerilemiştir. GSMH'ya oran olarak ise yüzde 2,7 düzeyinde olan oran programla birlikte yüzde 2,5'e düşmüştür.

**Tablo 11. Konsolide Bütçe Diğer Cari Harcamaları ve Gelişimi**

KONSOLİDE BÜTÇE DİĞER CARİ HARCAMALARI								
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (BH)
<b>Diğer Cari Harcamalar*</b>	<b>296</b>	<b>673</b>	<b>1.227</b>	<b>2.088</b>	<b>3.377</b>	<b>4.763</b>	<b>6.983</b>	<b>8.724</b>
Savunma ve Güvenlik	229	526	969	1.653	2.692	3.763	5.380	7.039
Diğer	67	147	258	434	685	1.001	1.603	1.685

*cari fiyatlarla trilyon lira*

BÜTÇE FAİZ DIŞI HARCAMALAR İÇİNDEKİ PAYININ GELİŞİMİ (%)								
	12,00	11,66	13,00	12,02	12,91	12,05	10,98	10,94
<b>Diğer Cari Harcamalar*</b>	<b>12,00</b>	<b>11,66</b>	<b>13,00</b>	<b>12,02</b>	<b>12,91</b>	<b>12,05</b>	<b>10,98</b>	<b>10,94</b>
Savunma ve Güvenlik	9,29	9,11	10,27	9,52	10,29	9,52	8,46	8,83
Diğer	2,71	2,55	2,73	2,50	2,62	2,53	2,52	2,11

GSMH'YA ORAN OLARAK GELİŞİMİ (%)								
	1,97	2,29	2,29	2,67	2,69	2,65	2,55	2,46
<b>Diğer Cari Harcamalar*</b>	<b>1,97</b>	<b>2,29</b>	<b>2,29</b>	<b>2,67</b>	<b>2,69</b>	<b>2,65</b>	<b>2,55</b>	<b>2,46</b>
Savunma ve Güvenlik	1,53	1,79	1,81	2,11	2,14	2,10	1,97	1,99
Diğer	0,45	0,50	0,48	0,55	0,55	0,56	0,59	0,48

\*Yeşil Kart, 3148 ve Özel Ödenek Harcamaları ayrılanmıştır

BH: Bütçe Harcaması

1999-2002 döneminde GSMH'ya oran olarak savunma ve güvenlikle ilgili diğer cari harcamalar düşerken savunma ve güvenlik dışı diğer cari harcamalar ise ufak bir artış için de olmuştur. Bununla birlikte, izleyen bölümde görüleceği üzere çalışan personel sayısı başına sabit fiyatlarla diğer cari harcamalar düzeyinde ise düşme ortaya çıkmıştır. Diğer cari harcamalar için 2003 yılında öngörülen mali büyüklük hem GSMH'ya oran olarak hem de sabit fiyatlarla diğer cari harcamalarda önemli bir düşme olacağını bize göstermektedir. Bu düşmeyi kaldırabilecek bir esnek yapının olduğu düşünülmemektedir.

Diğer cari harcamalardaki yetersizlik veri iken program süresince ortaya çıkan reel aşınma, sunulan temel kamusal hizmetlerin kalitesini doğrudan olumsuz etkilemektedir. Kamu hizmetine olan ihtiyaç ve kamuda çalışan sayısı arttıkça diğer cari harcamaların düşmesi hem kaynakların iyi kullanılmamasına hem de hizmetin miktar ve kalitesinin düşmesine sebep olmaktadır.

#### IV.5.2 Personel Harcamaları

Programın uygulamasına geçildiğinde memur maaşlarının enflasyon artışı iki puanlık refah artışı kadar yükseltileceği bir politika olarak ortaya konmuştu. Bu yaklaşım program açısından doğru olmakla birlikte uygulamada geçmiş dönemlerin fiyat artışlarının ortalama artışa yansıtılmaması sonucu memurların net ele geçen ücretleri 2000 ve 2001 döneminde program başına göre düşmüştür.<sup>32</sup> Yine bu dönemde alınan tedbirlere rağmen personel sayıları artmaya devam etmiştir. Konsolide bütçe kapsamında en az 160 bin kişinin 1999-2002 arasında sisteme kadrolu memur olarak girdiği tahmin edilmektedir. Özellikle 2001 ve 2002 döneminde kamu bankalarından geçişle bu artış hız kazanmıştır. Emekli sandığı kayıtlarına göre toplam memur sayısındaki artış ise bu dönemde 244 bin düzeyinde olmuştur (Emekli Sandığı aktif

<sup>32</sup> Maaşlardaki reel aşınmayla ilgili endeks için; 2003 Yılı Programı, Net Ele Geçen Ücretlerdeki Gelişme, s. 168.



iştirakçi sayısındaki artış).<sup>33</sup> Personel harcamalarının hesaplanmasında memurlar için yapılan sağlık harcamaları (180 kodlu) toplam personel ödemeleri içinden ayıklanmıştır.

Personel harcamaları personel sayısında yukarıda bahsedilen artışa rağmen özellikle memur maaşlarının artış düzeylerinin 2000 ve 2001 döneminde enflasyon oranının altında gerçekleşmesi nedeniyle maaşlardaki aşınmaya paralel olarak program sonrası dönemde bir düşme göstermiştir. 1999 yılında konsolide bütçe kapsamında GSMH'nin yüzde 8,3 düzeyine ulaşan personel harcamaları oranı 2002 yılındaki reel artışa rağmen ancak yüzde 7,9 oranına çıkabilmiştir.

**Tablo 12. Konsolide Bütçe Personel Harcamalarının Gelişimi**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Personel Harcamaları* (trilyon lira)	927	1.972	3.656	6.525	9.387	14.202	21.525
Faiz Dışı Harcamaya Oranı	37,60	34,15	38,74	37,58	35,88	35,94	33,84
GSMH'ya Oranı (%)	6,19	6,71	6,83	8,34	7,47	7,91	7,87

\* Sağlık Harcamaları Ayıklanmış

Faiz dışı harcamalar içinde personel harcamalarının payı program dönemince sürekli bir düşme içinde olmuştur. 1999 yılında faiz dışı harcamaların yüzde 39'ları düzeyinde olan oran 2002 yılı sonunda yüzde 34'e gerilemiştir. Bu gelişme, diğer cari nitelikli harcamalardaki düşmeyle birleştiğinde bütçe kaynaklarından cari harcamalara ayrılan payın azaldığını göstermesi bakımından önemli görülmektedir.

Aktif çalışan memur sayısı başına düşen diğer cari harcamaların gelişimine bakıldığında diğer cari harcamalardaki düşme daha iyi anlaşılacaktır. Savunma ve güvenlik hariç diğer cari harcamalar toplamı o yılın aktif çalışan memur sayısına bölüldüğünde izleyen tabloda gösterilen sonuçlar elde edilmiştir.

**Tablo 13. Çalışan Memur Başına Düşen Diğer Cari Harcamalar Toplamı\***

milyon lira (2002=100)					
1998	1999	2000	2001	2002	2003
904,2	909,5	901,6	830,7	876,9	730,2

\*TÜFE yıllık ortalama artışlar üzerinden endeks oluşturulmak suretiyle hesaplama yapılmıştır

1999 yılında 2003 yılı fiyatlarıyla memur başına 909,5 milyon lira düzeyinde bir diğer cari harcama yapılırken bu düzey 2001'de 830,7 milyona düşmüş, 2002 yılında ise 876,9 milyon lira düzeyine çıkmıştır. 2003 yılında öngörülen tedbirler sonucunda memur başına diğer cari harcama tutarının 730 trilyon lira düzeyine düşmesi programlanmıştır. Dönem başı ve dönem sonu değerleri açısından bakıldığında, reel düşmenin yaklaşık olarak yüzde 20 düzeyinde olduğu görülmektedir.

Yatırım harcamalarındaki reel düşme ile birlikte özellikle işçi ve teknik kadroların atıl kapasite ile kullanılacağı düşünüldüğünde, yukarıda çerçevesi çizilen olumsuz durum daha iyi anlaşılacaktır. Bu ise, yetersiz olan harcamaların daha da düşürülmesi

<sup>33</sup> <http://www.emekli.gov.tr/istatistikler> (21.4.2003)

sonucunda kamuda kalitenin de aynı paralelde belki de daha hızlı oranda düşmesine neden olmaktadır.

Kurumlar ise daha öncede belirttiğimiz gibi bu gelişmeye karşı harcamalarındaki reel düşmeyi önlemek ve hizmeti sürdürüebilmek amacıyla genellikle bütçe dışı kaynak yaratma yoluna gitmektedirler. Bu durum harcamaların bütçe sürecinde etkinliğinin dolayısı ile kalitesinin artırılması önünde temel bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

#### IV.5.3 Adalet Hizmetine Yönelik Harcamalar

Toplumun devletten beklediği temel kamusal hizmetlerin başında adalet hizmetleri gelmektedir. Bu hizmetin kalitesindeki artış hem toplumsal yaşamı güçlendirmekte hem de piyasaların daha etkin çalışmasına yardımcı olmaktadır. Özellikle bizim gibi kurumsal yapıdaki gelişmeleri tamamlama sürecindeki ülkeler açısından bu durum daha fazla önem taşımaktadır.

*Tablo 14. Adalet Bakanlığının Konsolide Bütçe Kapsamındaki Harcamaları*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Toplam Harcamalar (trilyon lira)</b>	35.6	82.6	148.3	258.7	349.9	544.3	882.7
Faiz Dışı Harcamaya Oranı	1.45	1.43	1.57	1.49	1.34	1.38	1.39
GSMH'ya Oranı (%)	0.24	0.28	0.28	0.33	0.28	0.30	0.32
Diğer Cari Harcamalar/Toplam Harcamalar	14.64	17.17	16.93	15.13	18.73	19.54	18.48

Adalet hizmetlerinin aldığı pay konsolide bütçe faiz dışı harcamaları içinde ortalama yüzde 1,4 düzeyinde pay almaktadır. Programın uygulamaya konulmasıyla bu oran yüzde 1,50'lerden yüzde 1,39'lara gerilemiştir. Bu oran Türkiye gibi bir ülke için özellikle temel kamusal hizmet niteliğinde olması ve birikmiş sorunların varlığında yetersiz bir düzeyi yansıtmaktadır. Uygulamada bakanlığın özellikle diğer cari nitelikli önemli düzeydeki harcaması vakıf gibi bütçe ve kamu denetimi dışındaki alanda gerçekleştirilmektedir. Bu duruma yol açan temel dinamik faktör bütçe kapsamında bakanlığın ihtiyaç duyduğu harcamalar için ödenek temin edilememesi aksine bir düşme yaşanmış olmasıdır. Bu suretle adalet hizmetleri bir ölçüde devam ettirilmiş gibi görünse de finansman yapısındaki bu bozukluk yetersiz olan kaynağın stratejik bir öncelik çerçevesinde ve bütçe kapsamında dağılımını da olumsuz etkilemektedir.

#### IV.5.4 Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler

Konsolide bütçeden Sosyal Güvenlik Kurumlarına (SGK) yapılan transferler bu kurumsal yapıların verdikleri mali açık düzeyini göstermesi açısından önem taşımaktadır. Program öncesi dönemde GSMH'nın yüzde 3,5'ine kadar çıkan toplam SGK açığı, özellikle SSK açısından yapılan düzenlemelerle yüzde 2,6'ya kadar inmiş ama 2002 yılında daha da kötüleşerek yüzde 4,1 gibi yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. SGK'na yapılan transferlerin toplam faiz dışı harcamalar içindeki payı da benzer şekilde 2001 ve 2002'deki düşmenin ardından 2002 yılında tam anlamıyla bir sıçrama içinde olmuştur.

**Tablo 15. Konsolide Bütçeden Sosyal Güvenlik Kurumlarına Aktarılan Transferler**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SGK'na Yapılan Toplam Transferler (trilyon lira)	335	760	1,400	2,750	3,226	5,112	11,205
Faiz Dışı Harcamaya Oranı	13.61	13.17	14.83	15.84	12.33	12.94	17.61
GSMH'ya Oranı (%)	2.24	2.59	2.62	3.51	2.57	2.85	4.10

SGK'nın sahip olduğu yapısal nedenlerden kaynaklı gelişmenin detayına bu çalışma kapsamında girilmeyecektir. Bununla birlikte özellikle 2002 yılında ortaya çıkan ve 2003 yılında devam edecek olan bir olumsuz yapıya işaret edilecektir. Bilindiği üzere mali sistemimizdeki temel sorunlardan bir tanesi de muhasebe standartlarının ve muhasebe birliğinin kamuda olmamasıdır. Hatta, mevcut sistemdeki üç sosyal güvenlik kurumunun kullandığı muhasebe sistemleri birbirinden farklıdır. Bu durum mali raporlamayı ve onun kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu durum programın uygulandığı dönemde SGK'ların önemli düzeylere ulaşan harcamalarını (yükümlülük haline dönüşmüş) mali raporlarına yeterince yansıtılmaları sonucunu doğurmaktadır. Burada özellikle kayıtlarda gösterilmek suretiyle raporlanmayan (arrears) ama genellikle 60 gün olan ödeme sürelerini doldurarak tahakkuk etmiş sayılan ve dolayısı ile mal ve hizmetin tesliminin gerçekleşmesi nedeniyle o dönemin harcaması niteliğinde olan harcamalar kastedilmektedir (kutu 3).

Bu duruma en iyi örnek SSK ve Bağ-Kurun hastanelere ve piyasalara olan borcu örnek verilebilir. Mal ve hizmet teslim alındığı ve normal tahakkuk süresi geçtiği halde ödenmeyen harcamalar bir anlamda bu kurumlar tarafından bir finansman aracı olarak kullanılmaktadırlar. Ama buradaki sorun, bu işlemin mali raporlara dolayısı ile kamu hesaplarına yansımamasıdır. Bu çerçevede, 2002 yılında başlangıç ödeneği 7.930 trilyon olarak belirlenen SGK'na transferler yıl sonunda 11.205 trilyon lira olarak yüzde 40'ı aşan bir sapmayla gerçekleşmiştir.

Bu sorun 2003 yılında da aynı şekilde devam etmektedir. Ocak 2003 sonunda sadece Bağ-Kur'un bu şekilde bekleyen borcu 400 trilyonun üzerindedir<sup>34</sup>. SSK'nın en az bu kadar bir borcu olduğu düşünülürse olayın büyüklüğü daha iyi anlaşılacaktır. Bu durum programın kalitesini doğrudan etkilemektedir. Hem harcamalar ilgili olduğu yılda tam görülmemekte, dönemler arası kayma söz konusu olabilmekte hem de çözüme yönelik tedbirler ertelenmek suretiyle sorunun kapsamı büyümekte ve bütçe kaynakları üzerinde ciddi bir mali baskı yaratılmaktadır. İzleyen bölümde değineceğimiz gibi 2003 yılı tedbirleri ağırlıklı olarak bu tür harcamaları kontrol altına almayı amaçlayan idari tedbirleri kapsamaktadır.

<sup>34</sup> Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanının 12.4.2003 tarihli açıklaması, Zaman Gazetesi.

### Kutu 3

#### **Mal Ve Hizmet Teslimi ve/veya Kullanımı Gerçekleşmiş Ama Muhasebe Kayıtlarına Veya Mali Raporlara Yansımayan Harcamalar (Arrears)**

Ülkemizde kamu sektörüne yönelik muhasebe standartlarının olmaması, kamuda muhasebe birliğinin bulunmaması ve başta bütçe olmak üzere kamu kurumlarının esas olarak nakit esaslı bir muhasebe sistemini kullanmaları (KİT'ler, Döner Sermayeli İşletmeler ve kısmen SGK hariç) mali raporların istenen düzeyde olmasının önündeki temel sorunlardır.

Bu yapı özellikle kamunun diğer kamu kurumlarına, piyasaya ve üçüncü şahıslara olan yükümlülüklerinin izlenmesinde önemli bir sorunu gündeme getirmektedir. Bu anlamda, mal ve hizmetin tesliminin ve kullanımının gerçekleşmesi nedeniyle (ilgili düzenlemelerle öngörülen ödeme süreleri tamamlanmış) o dönemin harcaması niteliğinde olup ama ödemesi henüz yapılmamış ve/veya tahakkuku tam yapılmamış olup malın alındığı tarafa yükümlülüğü (arrears), gösteren tutarlar mevcut sistemde yeterince kavranmamaktadır.

Burada vadesi geçmiş yani tahakkuku ya kısmen yapılmış ya da tam yapılmış kamu kurumlarından alacaklar söz konusu edilmektedir. Burada anlaşılması gereken; konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlarda bütçe gideri yazılmak suretiyle kayıtlara geçmeyen ama tahakkuk dairesinde belgelendirme ve onaylanma süreci tamamlanmış ve ortalama 60 günlük süresi geçmiş harcamalar, sosyal güvenlik kurumlarında muhasebe sisteminin yetersizliği nedeniyle tahakkuk ettiği halde ödeme açısından kesinleşmediği için raporlanmayan yada nakit yetersizliğinden dolayı 60 günü geçmiş ve piyasaya yönelik harcamalar, döner sermayeli kuruluşlarda ise üretilen bilgilerin yıllık bazda olması ve buna yönelik mali tablo hazırlanmaması nedeniyle örnekleme yöntemiyle belirlenen ve ödeme süresi olan 60 günü geçmiş harcamalar, mahalli idarelerde ise konsolide bütçeye benzeyen bir işleştirdir. Kurumlar arasında gerek muhasebe sistemlerinin gerekse uygulamayı belirleyen idari düzenlemelerin farklı olması nedenleriyle tahakkuk etme ve ödeme sürelerinin geçmesi farklı tanımlanabilmektedir.

Bu nitelikli harcamaların hesaplamasında ilk paragrafta belirtildiği gibi idarelere çeşitli düzenlemelerle tanınan inceleme ve ödemeye ilişkin kanuni sürelerin tamamlanması dikkate alınmıştır. Bu süre konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlarda çıkartılan talimatlarla genellikle 60 gün olarak belirlenmiştir.

Bu konu özellikle 2002 yılının son çeyreğinde özellikle SGK'nın piyasaya ve döner sermayelere olan borçları (yükümlülükleri) nedeniyle gündeme gelmiştir. Medikal firmaların SSK'yı icraya verme sürecine girmesiyle birlikte mali raporlara tam olarak yansımayan harcama miktarların varlığı tartışılmaya başlamıştır. İlk paragrafta belirttiğimiz gibi tahakkuk bazlı muhasebe sisteminin uygulanmaması veya taahhütleri izleyecek bir modülün muhasebe sistemlerine entegre edilmemesi bu sorunun varlığını özellikle kaynak sıkıntısının olduğu dönemlerde kaçınılmaz kılmaktadır. 2002 yıl sonunda sadece SGK'nın bu türden yükümlülükleri 1 katrilyon liranın üzerine çıkmıştır. Konsolide bütçe dahilindeki kuruluşlar başta olmak üzere diğer kurumsal yapılarında bu türden yükümlülükleri vardır. Bu yüzden IMF son dönem niyet mektuplarına koyduğu hükümlerle konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlara yönelik olarak yılda iki defa bu nitelikli yükümlülükleri ortaya koyan anketler yapılmasını zorunlu kılmıştır.

## **V. Mali Uyum ve İstikrar Programlarında Kullanılan Enstrüman Kalitesi: Niyet Mektuplarında Mali Uyum İçin Alınan Tedbirlerin Tartışılması**

Şimdiye kadar mali uyumun kalitesini büyümeye olumlu katkı yapması beklenen harcama ve gelir unsurları açısından ele aldık. Bu bölümde ise, 2000 yılında uygulamaya konulan 18 inci stand by düzenlemesi ile 2002 başında uygulamaya konulan 19 uncu stand by düzenlemesi kapsamında öngörülmüş bulunan mali disipline ilişkin tedbirlerin başlangıç bölümünde açıkladığımız bazı kriterler çerçevesinde değerlendirmesini yapmaya çalışacağız.<sup>35</sup> Böylece maliye politikası tedbirlerinin kalitesini politika uygulaması sırasında başvurulan araçlar açısından da değerlendirerek konunun bütünlüğünü sağlamaya çalışacağız.

### **V.1 2000 Programı 18 inci Stand by Düzenlemesi Çerçevesinde Uygulanan Maliye Politikası Tedbirleri**

2000 yılı stand by düzenlemesinin temel amaçlarından birisi kamu borcunun sürdürülebilirliğini sağlayacak sıkı maliye politikası uygulamalarını ve bu çerçeve içinde de faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasını sağlamak olarak özetlenebileceğinden daha önce bahsetmiştik Programın omurgasını oluşturan 9 Aralık tarihli niyet mektubuna bakıldığında ilk dikkati çeken husus harcama kısıcıcı ve gelir arttırıcı tedbirlere ek olarak kamu maliyesinde yapısal olarak adlandırılan tedbirlere ve özellikle vergi idaresine ait önlemlere önemli ölçüde yer vermesidir. Şimdi bu tedbirlerin neler olduğuna bakalım.

#### **V.1.1 Gelir Tedbirleri**

2000 Programının gelir tedbirleri içinde en göze çarpan özellik bir defalık vergilere verilen ağırlıktır. Programın başlangıcında tedbirleri etkileyen en önemli unsur Ağustos 1999 Marmara Depremidir. Bu depremin maliyetlerini karşılamak üzere getirilen vergiler esas olarak 2000 programının da ana gelir kaynağını oluşturmuşlardır. Ek gelir ve kurumlar vergisi tedbirleri, özel işlem vergileri , bedelli askerlik uygulaması gibi konjonktürel kaygılarla (deprem, programın bir an önce yürürlüğe girmesi ihtiyacı gibi ) alınan tedbirler bir anlamda maliye politikasının gelir kanadındaki kalitenin bu yönü ile pek gözetilemediğini ortaya koymaktadır. Programın bir diğer “bir defalık “ vergisi ise hazine bonolarında oluşan reel kazançları vergilemeye yönelik olarak konulan ve kamu oyununda geçmişe yönelik faiz vergisi olarak bilinen vergidir. Normal koşullarda tartışma yaratacak bu tür vergi uygulamalarına 2000 programında gidilmesinin nedeni aslında başta değindiğimiz karar alıcıların ikilemi problemi ile de yakından ilgilidir. Bir başka deyişle Vergi sisteminde yapısal bir çok aksaklığın olduğu bir ortamda (başlangıç rijiditesi)

<sup>35</sup> Ülkemizin IMF ile yaptığı stand by düzenlemelerinin tam olarak kaç adet olduğu konusu zaman zaman gündeme gelmektedir. Genellikle 18 adet stand by düzenlemesi yapıldığı bilinirse de 4 Ağustos 1958 istikrar tedbirlerine temel teşkil eden 14 Temmuz 1958 tarihli niyet mektubu benzeri düzenleme ile birlikte bu sayının 19 olduğunu kabul etmek daha doğru bir yaklaşım olacaktır. Bu sayıya Ekim 1999 da imzalanan ve Ağustos 1999 tarihli Marmara Depremi ile ilgili IMF acil yardım (Emergency Assistance) faslından sağlanan imkana ilişkin Niyet Mektubu dahil değildir. Niyet Mektuplarının tam bir dökümü ekte yer almaktadır.

hedeflenen faiz dışı fazla hedefine ulaşırken mevcut vergilenebilecek tabana yüklenilmesi olgusu burada da karşımıza çıkmaktadır.

Programın başlangıcında dikkati çeken ikinci bir önemli husus ise dolaylı vergiler ile ilgili düzenlemelerdir. KDV oranlarındaki artışlar, ek KDV uygulamaları hem bu programın hem de takip eden 2002 programının en sık başvurulan tedbirleri arasındadır. Başta belirttiğimiz gibi ideal bir vergi sisteminde olabildiğince geniş tabanlı ve düşük oranlı basit bir dolaylı vergi sistemi istikrar politikalarının kalitesi yükseltmede önemli bir rol oynayabilecekken ülkemizde programın başlangıcında vergi reformu ile ilgili altyapı henüz hayata geçirilemediği için (örneğin ÖTV'nin yasalaşması ancak 2002 yılında olmuş, genel olarak vergi reformunun yasal altyapısı ile ilgili bir kısım düzenlemeler ise son dönemde TBMM'ne sunulan yasa tasarılarıyla hızlandırılarak devam ettirilmektedir) en kolay uygulanabilir ancak bir o ölçüde de adil olmayan dolaylı vergilerle gelir tahsilatı istikrar programlarında önemli bir unsur olagelmıştır. Dolaylı vergilerin yanısıra Akaryakıt ürünleri üzerinde alınan vergilerin de otomatik fiyatlandırma mekanizması ile devlete önemli ölçüde gelir yaratması sözkonusu olmuş ancak hem 2000 programında hem de 2002 programında ATV uygulamasının enflasyon hedeflerini ne ölçüde etkilediği hep tartışılan bir konu olarak gündemde kalmıştır. Sonuç olarak dolaylı vergi uygulaması istikrar programının kalitesinde (gerek büyüme gerek bekleyişler üzerindeki etkileri açısından) ciddi bir soru işareti olarak gözükmektedir. Nitekim bu kalite sorunu 2000 Programının esas mektubu olan 9 Aralık 1999 mektubunda da vergi sisteminin yeniden yapılandırılacağı konusundaki taahhütlerde kendisini göstermektedir. Bu taahhütlerden takip eden niyet mektuplarında da sıkça karşılaşacağımız göz önüne alınacak olursa bir yandan program hedeflerini tutturmak bir yandan da yapısal reformları uygulamak durumunda kalan karar alıcılar vergi sistemini düzgün işletmeden bu tür kalitesi tartışmalı bir defalık vergi ve/veya dolaylı vergi artırımlarına tek seçenek olmaya devam edecek gibi gözükmektedir.

2000 Programında gündeme gelen bir diğer uygulamada peşin vergidir. İstikrar programlarında gelirin tahsilatının öne çekilmesi olarak nitelendirilebilecek bu türden mali uyum tedbirlerinin de bugünün kamu açığını kapatma adına gelecekteki kamu açığını arttırma ve bu sefer gelecek dönemdeki bu açığı kapatmak için önceden öngörülmeleyen bazı başka tedbirlerin hayata geçirilmesine ve böylece belirsizliğe yol açma gibi kendi kendini üreten ve dolayısı ile mali uyumun kalitesini bozan bir yapıda olduğu düşünülmektedir. Nitekim daha sonraki gözden geçirme taahhütlerine bakıldığında birinci gözden geçirmede Kurumlar Vergisi peşin ödemesinin tekrar başlatılacağı taahhüt edilmiş ve ikinci gözden geçirmede bunun yapıldığı beyan edilmiştir.

2000 Programının başlangıçtaki kurumsal kısıtlar (vergi sisteminin sağlıklı bir yapıda olmaması) ve konjonktürel nedenlerin (deprem, IMF destekli programın piyasalar tarafından uzun zamandır bekleniyor olmasının verdiği zaman baskısı) bir defalık dolaysız ve KDV, ATV gibi dolaylı vergilere ağırlık veren bir mali uyum sürecine yol açması bir ölçüde anlaşılabilir gözükmektedir. Ancak; programın ilerleyen aşamalarında vergi reform sürecinin hızla tamamlanması ile mali disiplinin, kalitesi şüpheli bu tür tedbirlerden daha sağlam bir vergi sistemine geçilmesi ile sağlanması da beklenmekteydi.. Buna karşılık 2000 programının Kasım 2000 krizi sonrasında tamamlanan üçüncü ve dördüncü gözden geçirme sürecinde alınan mali tedbirler bozulan dengelerin yeniden tesisinin bu sefer kriz ortamının getirdiği kısıtlar içinde

ve yine başlangıç koşullarına benzer bir ortamda ve aynı içerikte olması sonucunu doğurmuştur. Nitekim özel işlem vergilerinin iki katına çıkarılması, doğalgazdaki KDV oranlarının arttırılması, Mevduat, repo, yatırım indirimi stopajlarının arttırılması, Kurumlar Vergisi peşin ödeme oranlarının arttırılması, IMKB gelirlerinden pay alınması, KKDF oranlarının arttırılması hem talebin kontrol altına alınmasını amaçlayan hem de mali hedeflerin tutturulması için önceden tasarlanmamış ancak kriz ortamında düşünülerek alınmış tedbirler olarak değerlendirilebilir.

2000 Programının diğer gözden geçirmelerinde de yine KDV başta olmak üzere dolaylı vergilerin artışına devam edilmiştir.

Vergi Kimlik Numarası uygulamalarının yaygınlaştırılması, vergi alacaklarının daha sıkı tahsil ve takibi için sistem oluşturulması, vergi affı uygulamalarına gidilmemesi gibi taahhütler ise zamana yayılı ve uzun vadede gerçekleştirilecek siyasi kararlılığa bağlı bir biçimde yapısal tedbirlerin bir parçası olarak programda yer almaktadır.

### **V.1.2 Harcama Tedbirleri**

2000 Programında harcama tedbirlerini bir kaç açıdan incelemek mümkündür. Bunlardan bir kısmı bir ölçüde başlangıç bölümündeki kalite kesinti veya daimi kesinti kategorisinde de değerlendirilebilecek tedbirlerdir. Bunların başında bazı harcama kontrol mekanizmaları ve destekleme sistemleri için getirilen yeni yapı öncelikle göze çarpmaktadır. Gelirlerin geçmiş enflasyona değil beklenen enflasyona göre ayarlanması, tarımsal destekler için dünya fiyatlarını baz alan bir sisteme geçilmesi geçmişte bu alanda yaşanan sorunların bütçe dengelerinde yol açacağı tahribatın önüne geçilmesi ve süreklilik yaratması açısından mali uyum programının kalitesi açısından olumlu sayılabilecek tekniklerdir. Kuşkusuz ücret politikasının verimlilikle ilişkilendirilmesi gibi bir personel reformu çerçevesinde düşünülecek bir kurumsal altyapının yokluğunda mali uyumun kalitesinin sadece bu unsurla değerlendirilmesinin doğru olmayabileceği ileri sürülebilir. Ancak bir politika tercihi olarak gelir politikasının beklenen enflasyonu esas alması ve buna göre harcama kontrolü getirmesi, bu tür harcamaların kalitesini birazdan tartışacağımız diğer tedbirlerle karşılaştırdığımızda daha olumlu bir yere oturtmamıza neden olmaktadır.

2000 Programının diğer harcama tedbirleri başlangıçta daha çok ödenek kesintileri (across the board cuts) üzerine (personel harcamaları gibi bazı alanlar dışında) yoğunlaşmıştır. Benzer şekilde harcama ötelemesi olarak nitelendirilebilecek savunma ağırlıklı diğer cari harcamaların kullanılmayan ödeneklerinin bir sonraki yıla aktarılması uygulamasına başlanmış ve bu tür uygulamalara ileriki dönemlerde de devam edilmiştir. Nitekim Kasım 2000 krizi sonrası üç ve dördüncü gözden geçirmelerde de 2001 yılı bütçesinin hazırlanması ile ilgili olarak ödeneklerin blokajı, savunma ödeneklerinin ötelenmesi ile ilgili bütçe tedbirleri de benzer doğrultuda atılmış adımlardır. Şubat 2001 krizi sonrası GEGP'ye geçiş sırasında da (beş ve altıncı gözden geçirmeler) bu sefer faiz dışı harcamaların reel olarak azaltılmasına yönelik tedbirler taahhüt edilmiş olup, harcama yönetimi açısından olumlu sayılabilecek bazı önlemler de bu gözden geçirmelerde telaffuz edilmiştir. Örneğin daha önce de dile getirdiğimiz yatırım projelerinin sayısının azaltılarak tamamlanma sürelerinin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar ilk kez bu gözden geçirmeler sırasında hedef olarak konulmuştur. Personel alımlarının da eğitim ve sağlık alanları dışında kısıtlanması ve bu konuda izleme sistemleri kurulması konusundaki taahhütler de mali

uyum programının yapısal yönlere ağırlık verme ihtiyacını göstermesi bakımından önemlidir. 2000 Programının ilerleyen gözden geçirmeleri sırasında harcama kesintilerinin her ne kadar çok az istisna dışında tüm ödeneklerin kesilmesi, personel harcamaları gibi ödeneksiz de yapılan harcamalardaki sapmaların faiz dışı diğer harcamaları bütçe uygulaması sırasında daha da kesmek suretiyle dengelenmesi yolu ile mali uyumun devamı sağlansa da bu türden uygulamaların kalite sorununun aşılmasında yardımcı olamayacağı açıktır. Zira o yıl içinde ortaya çıkan sapmaların kuruluşlara verilen bütçelerdeki kesintilerle telafi edilmesi yıl içinde planlanan ve ekonomiye katkı yapacak bazı harcamaların ödeneğine rağmen yeterince yapılamaması ve/veya ödenmesi gereken hizmet karşılığı bedellerin ödenemeyerek ertelenmesi ve devlet adına muhtelif tarzda emanet biriktirilmesi gibi (arrears veya deferred payments) yükümlülükler yaratılmasına yol açmaktadır. Dolayısı ile harcama kesintilerinin ekonominin diğer kesimlerine olan bu türden etkileri de kalite konusunun yanında dikkate alınması gereken özellikler taşımaktadır. Nitekim emanetler konusu da niyet mektuplarında takip edilecek konular arasında yer almaya başlamıştır.

2000 Programın son gözden geçirmelerinde (Sekizinci ve müteakip) daha önce sözünü ettiğimiz eğitim, sağlık ve sosyal harcamalar konusunda bu harcamaların reel değerinin ve bunların toplam olarak GSMH içindeki paylarının korunacağına dair hükümler de yer almaktadır (kutu 2).

Sonuç olarak 2000 Programının mali uyum tedbirlerinin kalitesini bir bütün olarak değerlendirecek olursak, alınan tedbirlerin gerek başlangıç koşullarının gerek program sırasında ortaya çıkan kriz koşullarının etkisi ile daha çok bir defalık, o andaki ihtiyacı gidermeye yönelik kısa vadeli bütçe hedeflerini tutturmayı amaçlayan dolayısı ile sayısal hedeflere ulaşma saikinin kaliteye tercih edilmek durumunda kaldığı bir çerçeve çizdiğini görmekteyiz. Bu yapıyı ile program tedbirleri başta çizdiğimiz genel çerçeveye uygun bir seyir izlemiş görünmektedir. Ancak daha önce de ifade ettiğimiz gibi program harcama ve vergi yönetiminin yapısal unsurlarının da ele alınması konusunda yaklaşımlar getirerek o an için olmasa bile ileriye yönelik olarak kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi amaçlayan bir altyapıyı kurmaya çalıştığını da göz ardı etmemek gerekir. Bu anlamda 2000 programının karşılaştığı kısıt diğer ülke örneklerinde gördüğümüz gibi iyi bir mali yönetim sisteminin program başlangıcında tesis edilmemiş olması kısıttır. Bu anlamda kurumsal ve yapısal reformların eksikliği mali uyumun kalitesi üzerinde önemli bir engel olarak gözükmektedir.

## **V.2 2002 Programı 19 uncu Stand by Düzenlemesi Çerçevesinde Uygulanan Maliye Politikası Tedbirleri**

2002 programı 11 Eylül ortamının daha da belirsizleştirdiği bir siyasi ortam ve kamu borçlanması ile ilgili kaygıların daha da yoğunlaştığı bir atmosfer içinde uygulamaya konulmuş ve önceliğini hem mali sistemin iyileştirilmesi hem de yapısal reformların hızlandırılması üzerine inşa etmiş ve bunları desteklemek amacı ile de faiz dışı fazla hedeflerine ulaşmayı önceki programda olduğu gibi öncelikle ele almayı amaçlamıştır. Bu programın kamuoyunda özellikle faiz dışı fazla hedefi daha yoğun bir ilgi kaynağı olmuş ve olmaya devam etmektedir. Bunda hem 2002 yılında ortaya çıkan siyasi belirsizlikle beraber reel faizlerin artması, borç sürdürülebilirliği konusunda tereddütler IMF müzakerelerinin seçim süreci içinde uzun sürmesi gibi nedenler etkili olmuştur denebilir.



## V.2.1 Gelir Tedbirleri

2002 programı ile ilgili şimdiye kadar 4 gözden geçirme yapılmıştır. Programın başlangıcında maktu vergiler arttırılmış, ATV yükseltilmiş ve kapsamı genişletilmiş, büyük şehirlerde emlak vergisi oranları iki katına çıkartılmıştır. Bunun dışında özellikle dördüncü gözden geçirme görüşmelerinin Irak Krizi gölgesinde ve belirsizliklerin arttığı bir dönemde yapılması da bu sefer bu programın bir talihsizliği olmuştur. 2002 yılında ulaşılması beklenen % 6.5 faiz dışı fazlanın seçim ortamında tutturulamaması (% 4'ün civarında gerçekleşmesi) 2003 yılında faiz dışı fazlanın % 6.5 olarak hedeflenmesini piyasalarda her şeyin üzerinde bir gösterge haline getirmiş ve bu ortam alınan tedbirlerin tartışılması ve kalitesi konusunun yine gölgede kalması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda, programın 2003 yılına ait gelir tedbirleri de yine ek ve bir defalık vergiler çerçevesi içinde kalmasına yol açmıştır. 2002 yılında gelir artırmaya yönelik tedbirlerin önemli bir kısmından beklenen sonuçlar elde edilememiştir.

2002 yılında kamu maliyesinde ortaya çıkan ve programın temel performans kriteri olan faiz dışı fazladaki önemli sapma 2003 yılına yönelik olarak tekrar bir kapsamlı gelir tedbir paketinin hazırlanmasına neden olmuştur. Bu anlamda, vergi barışı olarak adlandırılan kamuoyunda vergi affi olarak algılanan kanunun çıkarılması yoluyla geçmişe yönelik stok ve matrah afları da dahil vergi ceza ve faizlerinin affedilmesi ve yeniden bir ödeme planına bağlanması yoluyla ilave bir vergi geliri toplanması öngörülmüştür. Bir defalık vergilere yine bu paket kapsamında da başvurulmuştur; ek emlak ve ek motorlu taşıt vergileri tekrar getirilmiştir. Yine, önceki dönemde olduğu gibi belli bir dönem için getirilen özel işlem ve özel iletişim vergilerinin uygulaması bir yıl daha uzatılmıştır. Vergi tahsilatının öne çekilmesi anlamında kurumlar vergisi geçici vergi oranı yükseltilmiştir. Dolaylı vergilerin oranlarının yükseltilmesine devam edilmiş, tütün mamulleri ve alkollü içkiler üzerinde alınan ÖTV oranları Ocak 2003'de arttırılmıştır. Vergi tahsilatını artırmaya yönelik olarak vergi istisnalarının gözden geçirilerek kapsamın daraltılacağı da yine IMF'le üzerinde anlaşılan paket kapsamında taahhüt edilmiştir. Bu öngörülen tedbirlerle birlikte ayrıca hükümet, köprü ve otoyol geçiş ücretlerine zam yapma, döner sermaye hasılatlarından bütçeye yapılan kesintileri artırma gibi ilave gelir artırıcı tedbirleri de programına almıştır.

Yukarıda sıralanan tedbirlerin yanında, yıllardan beri her programın gündeminde olan ama bir türlü uygulamasına geçilemeyen bir defalık uygulamaya örnek kamu taşınmazların satışı sonucu ek gelir yaratılması da pakette ayrı bir kalem olarak yer almıştır. Ve en son olarak özel gelir özel ödenek uygulamasında ödeneklerin bir kısmının harcatılmaması sonucu bütçeye harcamaya dönüşmeyecek bir özel gelir yaratılması hedeflenmiştir.

Yukarıda sıralanan tüm bu tedbirler sonucunda yüzde 6,5 düzeyindeki faiz dışı fazlaya ulaşmak yolunda yaklaşık olarak 6 katrilyon lira düzeyinde (baz senaryoda düşünülen ÖTV oranlarındaki artış ile özel işlem ve özel iletişim vergilerindeki sürelerin uzatılması eklendiğinde bu tutar 9,1 katrilyon liraya çıkmaktadır) ilave bir gelir yaratılması öngörülmektedir. Daha önce vergiyle ilgili değerlendirmemizde belirttiğimiz gibi programın önemli bir yükü yine gelirler ama özelde vergi gelirleri üzerinde yoğunlaştırılmaktadır. 2003 yılında alınan tedbirler sonucunda konsolide

bütçe vergi yükü bir defalık uygulamalar ve vergi affıyla GSMH'ya oran olarak 2,2 puan daha yukarıya çekilmektedir.

Sonuç olarak 2003 yılında da alınan vergi tedbirleri esas olarak vergi tabanının daraldığı bir ortamda mevcut vergi yükünün artması ve dolaylı vergi uygulamasının sürdürülmesi şeklindeki kalitesi tartışmalı politikaların devamı niteliğini taşımaktadır.

### **V.2.2 Harcama Tedbirleri**

2002 programının en dikkat çekici özelliği başlangıçta artık bazı yapısal sorunlara el atma ihtiyacını duymasındır. Bu çerçevede personel harcamalarında indirim sağlamak üzere KİT'lerde eleman alımına kontroller getirilmesi, personel azaltmasına (atıl istihdam sorunu) gidilmesi gibi konular gündeme gelmiştir. Aynı şekilde 2002 programı özellikle sosyal güvenlik kuruluşlarının açıklarının hızla arttığı ve bunu yükünün bütçe üzerinde daha fazla hissedildiği bir dönem olma özelliğini de taşımaktadır. Bu kuruluşlarda ilaç vb harcamalardaki sorunlar son gözden geçirmede üzerinde durulan güncel konular arasında yer almıştır. Bu dönemin dikkat çeken bir özelliği 2002 yılı içinde faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için başlangıçta öngörülmeyen ancak yıl içinde hedefin tutturulması ile ilgili olarak alınması planlanan ek tedbirler arasında yer alan bölge müdürlüklerinin kapatılması tedbiridir. Bir kamu reformu ve fonksiyonel analiz çerçevesinde yapılması daha uygun olacak bu tür girişimlerin sadece tasarruf yaratma odaklı olarak ve o anki soruna bir çözüm olarak düşünülüp tedbirler listesine eklenmesi ve daha sonra, bu konunun yaygınlaştırılmasına, sulandırılmasına ve bir zaman sonra da gündemden çıkmasına yol açmıştır. Bu tür tedbirlerin uygulama sonuçları da çoğu kez ölçülemediği için gerçekten alınan kararlar sonucu beklenen tasarrufun sağlanıp sağlanmadığı da hep soru işareti olarak kalmakta ve sonuçta mali uyum çabalarının gerçekçiliği sorgulanabilir hale gelmektedir.

Bu çerçeve içinde özellikle 2003 yılında % 6.5'lük faiz dışı fazla hedefine ulaşmak için dördüncü gözden geçirme kapsamında alınan tedbirlerin önemli bir bölümünün genel harcama kesintisi, blokaj, yatırım harcamalarının ötelenmesi şeklinde kalitesini daha önce tartıştığımız tedbirlerden oluştuğunu, buna karşılık önemli bir bölümünün de kurumların uygulama ve idari kapasitesine geniş ölçüde bağımlı tedbirler olduğunu görmekteyiz. Kamu harcamalarının istikrar programlarının uygulanmaya başladığı dönemden itibaren pek de öyle fazla azaltılmadığını düşünecek olursak 2003 yılında beklenen harcama azaltıcı hedeflere ulaşabilmek için bu idari tedbirlerin son derece ciddiyetle uygulanması gerektiği açık olarak karşımızda durmaktadır.

Dördüncü gözden geçirme çalışmaları çerçevesinde 2002'de bozulan kamu maliyesindeki dengeleri iyileştirmek amacıyla özellikle harcamalarda tasarruf sağlamaya yönelik olarak kapsamlı bir tedbir seti geliştirilmiştir. Hükümetin 3 Mart 2003 tarihinde yapmış olduğu açıklamada harcamalara yönelik olarak kamuda toplam 9,8 katrilyon düzeyinde bir harcama tasarrufu sağlanacağı öngörülmüştü. Bu miktar IMF dördüncü gözden geçirme çerçevesinde verilen niyet mektubunda 11,3 katrilyon lira düzeyine çıkarılmıştır. GSMH'ya oran olarak yüzde 3,2 düzeyine karşılık gelen harcama tasarrufları 2003 yılı için hedeflenen faiz dışı fazlanın yaklaşık yarısına eşittir. Harcama tasarruflarının esas olarak yatırım harcamaları, personel harcamaları ve doğrudan gelir başta olmak üzere tarımsal destekleme harcamaları üzerinde yoğunlaşmıştır.

**Tablo 16. 2003 Yılı Bütçesi ve Dördüncü Gözden Geçirme Çerçevesinde Öngörülen Tedbirler**

TEDBİRLERİN TOPLAMI	
1 HARCAMALARDA TASARRUFA YÖNELİK TEDBİRLERİN ETKİSİ	9.801
2 GELİR ARTIRICI TEDBİRLERİN TOPLAM ETKİSİ	5.972
3 AÇIKLANAN PAKETTE YER ALMAYAN TEDBİRLER (BAZ SENARYO İÇİNDE OLAN)	3.250
4 NİYET MEKTUBU ÇERÇEVESİNDE GETİRİLEN İLAVE TEDBİRLER	1.500
TOPLAM	20.523

Yatırım harcamalarındaki kesinti düzeyi olarak 4 katrilyon liranın üstüne çıkmıştır. Bu miktar toplam harcama tedbirinin yaklaşık yüzde 40'ına eşit olması yanında program döneminde yatırımlar üzerinde yapılan en yüksek reel kesintiyi de ifade etmektedir. Yine, orta vadeli perspektifte bir politika olarak uygulamaya konulan doğrudan gelir desteğine ilişkin ödemelerin önemli bir kısmı bir sonraki yıla ertelenmiştir. Kamu personel sayısındaki artışın üst limitinin belirlenmesi, ücret ve maaş artışlarının sınırlanması, işçilere ödenecek ilave ikramiyelerin bir sonraki döneme ertelenmesi gibi dönemsel niteliği ağır personel harcamalarını kısıcıcı tedbirler yanında sağlık harcamaları üzerindeki kontrolü artırmak suretiyle sağlık harcamalarında disiplini sağlamaya çalışan önlemler getirilmiştir. Ayrıca, diğer cari harcamalarda kesinti yapılması ve savunma harcamalarının bir kısmının ertesi yıla devredilmesi gibi bilinen uygulamalara da devam edilmesi programlanmıştır. 2003 yılı için yukarıda özet olarak verilen tüm bu harcama azaltıcı tedbirler de esas olarak daha önceki tedbirler gibi dönemsel nitelikli ve bir defaya mahsus olma özellikleri ağır basan önlemler niteliğindedir.

Toparlayacak olursak, aslında faiz dışı fazla ve buna ulaşmak için alınan tedbirler 2000 programında olduğu gibi 2002 programında da önemli ölçüde içinde bulunulan atmosferden etkilenmiş ve bu da mali uyumda kalite sorununun bu programda da önceki programda olduğu gibi geri plana itilmesi sonucunu doğurmuştur denebilir. Bu dönemin bir özelliği de yukarıda ele almaya çalıştığımız gibi mali uyum tedbirlerinin giderek yapısal özellik arzeden sorunlara ( personel indirimi, kamu sektörünün etkin çalışması, idari kapasiteyi ilgilendiren tedbirler gibi), anlık tasarruf tedbirleri anlayışı çerçevesinde yaklaşılması durumunda kalınmasıdır. Bu da bizi uzun süre geleneksel harcama azaltıcı ve gelir arttırıcı tedbirlerle faiz dışı fazla hedefine ulaşmaya çalışmanın sürdürülebilir olup olmayacağı sorusuna götürmektedir. Bu sorunun cevabı büyük ölçüde kamu mali yönetim reformu,devletin yeniden yapılandırılması ve özellikle vergi reformu konularının geciktirilemez bir biçimde hayata geçirilmesi ile ilintili görülmektedir.

## VI. Genel Değerlendirme ve Sonuç

Bu tebliğde esas olarak istikrar programlarında mali uyumun kalitesi konusunda yanıt aramaya çalıştık. Genel teorik çerçeveden yola çıkarak mali uyumda kalite, büyümeye katkı sağlamaya yönelik maliye politikası tedbirleri ile mali uyumu sağlarken uygulanan enstrümanların kalitesi olmak üzere iki boyutta ele alınmıştır.

Mali uyumun önündeki kısıtların ise program başlangıç koşulları ve özellikle ülkelerin önceden beri nispeten düzgün işleyen vergi ve harcama yönetim sistemlerinin olup olmadığı ile de yakından ilgili olduğu saptamasını yaptık. Bu analizler ışığında ülkemizde uygulanan istikrar programlarına baktığımızda genel olarak uyumun yükünün vergi ve benzeri tedbirler üzerinde kaldığı harcamaların ise diğer ülkelere oranla mali uyumdan dramatik bir biçimde etkilenmediği tersine artış eğilimi gösterdiği anlaşılmaktadır. Buna karşılık özellikle eğitim ve sağlık harcamalarında belli ölçüde bir koruma sağlanmasına rağmen bu sektörlerdeki operasyonel harcamalardaki azalma trendinin bu tür hizmetlerin ileride devam ettirilmesinde sorun yaratabileceği dolayısı ile kamu sektörünün net değerinde olumsuzluk yaratacak bu tür harcama kısıntılarının sınırına gelindiği düşünülmektedir. Yine bu sektörlerle yönelik olarak harcamaların kamu hizmeti açısından daha az öncelikli alanlara yönelmesi, örneğin sağlık sektöründe koruyucu sağlık hizmetlerinin payının tedavi edici sağlık hizmetlerine göre sürekli düşmesi, üretilen hizmetin kalitesini olumsuz etkileyen başka bir husus olarak karşımıza çıkmıştır. Harcamaların düzeyi kadar harcamaların yöneldiği hizmet amaçlarının da dikkate alınması gerekmektedir. Kamusal hizmetin niteliğine göre bir önceliklendirme ve bu yönde bir politika anlayışına ulaşamaması halinde ise daha uzun süre az kaynakla yerine getirilmeye çalışılacağı aşikar olan bu tür kamu hizmetlerinde bir de öncelik tespitlerinin düzgün yapılamamasından kaynaklanan ve ilk bakışta göze çarpmayan israflar nenedi ile de kaynak kaybına yol açılması muhtemel gözükmektedir.

Kamu yatırımları için de aynı sonuçlara ulaşmak mümkündür. Kamu yatırımlarındaki hızlı düşme yanında, alt yapı niteliğindeki kamu yatırımlarının program öncesi ve program sonrasında sabit fiyatlarla yarıya yakın küçülmesi özellikle yakın gelecek dönemde belli sektörlerde tıkanmaların yaşanacağını göstermektedir. Bu anlamda, kamu yatırımlarının rasyonelleştirilmesi eylem planı bir fırsat olarak görülmeli eğitim, sağlık, toprak ve su kaynakları, içme suyu kanalizasyon gibi üretime ve sosyal yaşama yönelik alt yapı yatırımı niteliğinde olan yatırım projeleri yatırım programının önceliğine alınmalıdır. Şu ana kadar nisbi önemi nisbeten az olan bin civarında proje programdan çıkarılmış olmakla beraber , önemli olan bu rasyonelleştirilmenin bundan sonra siyasi kaygılardan uzak bir anlayışla ele alınarak tamamlanmasıdır.

Çalışmada, mali uyum sırasında uygulanan enstrümanların da önemli ölçüde başlangıç koşullarından etkilendiği krizler,dış etkenler,siyasi belirsizlik ve kararsızlık ortamı ve piyasa beklentileri yoğunluğu içinde alınmak durumunda olan kararların (karar alıcıların ikilemi) harcama ve gelir tedbirlerinin kalitesini olumsuz etkilediği ve çoğu tedbirlerin bu anlamda bir defalık, önceliklere yeterince değinilmeden alınan tedbirler olarak tasarlanmak durumunda kaldığı görülmektedir. Yaşanan bunca deneyime rağmen 2003 yılı için öngörülen harcama azaltıcı ve gelir artırıcı tedbirlerin yaklaşık yüzde 70'inin bir defalık tedbir niteliğinde olduğu görülmektedir. Tedbirlerin daha çok , kısa bir zamanda ve veri koşulların etkisinde alınması, maliye politikası

önceliklerinin içsel tutarlılıktan kimi zaman yoksun olması (bir yandan programa bağlı kalınacağı ifade edilirken öte yandan harcama arttırıcı gelir azaltıcı uygulamalara gidilmesi ) ve kurumsal kapasite zayıflığı, yapısal nitelikli önlemlerin ve reformların sürekli ertelenmesi gibi kamu mali yönetim sistemimizin temel sorunları orta yerde dururken maliye politikalarının kalitesi ağırlığı giderek hissedilen bir olgu olarak karşımıza çıkacaktır.. Bu sorunları çözmeye yönelik bir mali yönetim reformu yaşama geçirilemediği müddetçe yaşanan önceki olumsuz sonuçların bir tekrarı niteliğinde olacaktır.Bu mali yönetim reformunun temel hareket noktası veya mahareti mali disiplini elden bırakmadan kamu hizmeti kalitesini en üst noktaya nasıl çıkarabileceğimizle ilgilidir.

Kuşkusuz bu süreç zarfında programların kamu mali yönetiminin güçlendirilmesi konusunda doğru teşhisler koyduğu ve kısa vadede kalitesi tartışmalı tedbirlerin yerini reformlara dayalı bir yapının almasını amaçladığı da gözden uzak tutulmamalıdır. Kamu mali yönetimi reformlarının daha fazla gecikmesi bu anlamda uygulanmakta olan programlarının bu sefer sadece kalitesini olumsuz olarak etkilemekle kalmayacak, daha önce de belirttiğimiz gibi hedeflere ulaşılmasında maliye politikası tedbirlerinin sürdürülebilirliği konusunu da tartışmalı hale getirecektir.

Bu sorunların aşılması noktasında iki hususun daha altının çizilmesinde yarar görmekteyiz. Bunlardan birincisi borç stokunun sürdürülebilirliği açısından faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulması söylemi sürecinde alınan tedbirlerin etkinliğinin ve sonuçlarının değerlendirilmesi sorunudur.Bu tebliğde belirttiğimiz gibi alınan tedbirlerin çoğu kez ne getirdiği ve nasıl sonuçlandığı konusunda değerlendirme yapmak “ kaçmaktan kovalamaya fırsat bulunamayan” bir ortamda çoğu kez mümkün olamamakta ve bu giderek bir kısır döngü halinde kendi kendisini üretmektedir.Programın veya öngörülen tedbirlerin ne düzeyde yaşama geçtiği veya nerelerde problem çıktığı konusunda bürokrasinin ve siyasetçinin mutlaka bir değerlendirme sürecini kendi içlerinde çalıştırması ve merkezi bürokrasinin kurumsal alışkanlıklarını bu çerçevede değiştirmesi önem taşımaktadır. İkinci husus maliye politikası kararları ve kalitesi ile ilgili bu takip sürecinde sivil toplum örgütlerinin de alınan mali kararları ve sonuçların izlemesi ve değişime yönelik doğru talep konulması konusunda ciddi çaba içinde olmaları gereğidir.Bugüne kadar sivil toplum örgütlerinin belki biraz teknik noksanlık, belki de biraz bilgi eksikliği gibi nedenlerle el atmadıkları bu alan aslında toplumun tümünü ilgilendiren kamu hizmetlerinin kalitesini doğrudan etkileyecek bir özellik taşıması nedeni ile sivil toplum örgütlerinin karar alıcıları denetleyebilecekleri en etkili alanlardan biri olmaya adaydır.

Sonuç olarak; uygulanan istikrar programlarının kamu maliyesi bileşeni ile ilgili politikaların tasarlanması aşamasında şimdiye kadar gözardı edilmek durumunda kalınan maliye politikalarının kalitesi sorunu giderek karar alıcıların sorunu olmak kadar kamunun hizmet götürmek durumunda olduğu alanları ve toplumun tümünü etkilemesi ve toplumsal bir mesele olması açısından da üzerinde önemle durulması gereken bir konu haline gelmiştir.Bu bağlamda hali hazırda meclise sunulma aşamasında olan Kamu Mali Yönetim ve Mali Kontrol Kanunu ve diğer benzer mevzuatların (Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve yerel Yönetimler yasa Taslağı gibi) kamu oyunda detaylı olarak tartışılması ve bu düzenlemelerin bu tebliğde değinmeye çalıştığımız konulara ne ölçüde çözüm getirdiği hususlarına da kamu oyunda dikkat çekilmesi orta vadede sürdürülebilir maliye politikalarının tasarlanması açısından önemli katkılar sağlayacaktır.

## EK I. IMF ile Yapılan Stand By Düzenlemeleri

### IMF ile Yapılan Stand - by Düzenlemeleri

Düzenlemenin (Başlangıç Tarihi)	Miktar (Milyon)	Niyet Mektubunun İmza Tarihi
1. 4 Ağustos 1958	25.0 \$	7/14/58
2. 1 Ocak 1961	37.50 \$	11/25/60
3. 30 Mart 1962	31.00 \$	1/23/62
4. 15 Şubat 1963	21.50 \$	12/20/62
5. 15 Şubat 1964	21.50 \$	11/6/63
6. 1 Şubat 1965	21.50 \$	11/21/64
7. 1 Şubat 1966	21.50 \$	11/20/65
8. 15 Şubat 1967	27.00 \$	11/18/66
9. 1 Nisan 1968	27.00 \$	1/25/68
10.1 Temmuz 1969	27.00 \$	5/22/69
11.17 Ağustos 1970	90.00 \$	7/31/70
12. 24 Nisan 1978	300 SDR	3/23/78
13. 19 Temmuz 1979	250.SDR	6/30/79
14. 18 Haziran 1980	1.250 SDR	6/2/80
15. 24 Haziran 1983	225.00 SDR	5/18/83
16. 4 Nisan 1984	225.00 SDR	3/12/84
17. 8 Temmuz 1994	610.5 SDR	5/27/94
18. 1 Ocak 2001	15.038.4 SDR	12/9/99
19. 04.02.2002	12.821 SDR	1/18/02

Kaynak:Hazine Müsteşarlığı ve IMF arşivlerinden kendi bulgularımız.

## Kaynakça

- Alesina , Alberto and Roberto, Perotti, 1996, “*Fiscal Adjustment in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects*”, NBER Working Paper 5730
- Asad, Alam ve Sundberg, Mark , Mayıs 2002 , “*A Decade of Fiscal Transition*”, mimeo, World Bank.
- Barro , Robert J., 1997, “*Two Types of Reforms (Serious and Not)*” Hoover Digest Selections , No:2 ( [www\\*hoover.stanford.edu/publications/selections/972/barro.html](http://www*hoover.stanford.edu/publications/selections/972/barro.html))
- Blejer, Mario ve Adrienne Cheasty, 1993, “*The Deficit as an Indicator of Government Solvency*”, Mario Blejer ve Adrienne Cheasty (Editörler), “*How to Measure Fiscal Deficits ?*” , IMF.
- Brixi, Polackova Hana ve Anita Papp ve Alen Schick, 1999, “*Fiscal Risks and the Quality of Fiscal Adjustment in Hungary*” , World Bank, Policy Research Working Paper, 2176
- Daniel, J., 1997, “*Macroeconomic Impact and Policy Response*”, s. 27-35, Systemic Bank Restructuring and Macroeconomic Policy, W.Aleksandri ve diğerleri, IMF
- DPT, 2000, “*Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık*”, 8 inci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu
- DPT, 2003, “*2003 Yılı Programı*”
- Easterly, William, 1999, “*When is fiscal adjustment an illusion*”, World Bank, Policy Research Working Paper, No: 2109
- Emil, Ferhat ,1999, “*Kamu Mali Yönetiminde Raporlama ve Şeffaflık*”  
Yayınlanmamış Ders Notları (Bilkent Üniversitesi)
- Emil, Ferhat, Emin Dedeoğlu, Memduh Can Erdem, 2000, “*Kamu Mali Mevzuatının Uygulanması ve Saydamlığı Üzerine Gözlemler: Bütçe Kanunları Mali Disiplini Ne Ölçüde Sağlıyor?*” İzak Atıyas, Şerif Sayın (Editörler) , “*Kamu Maliyesinde Saydamlık*”, TESEV yayını,İstanbul 2000
- Emil, Ferhat, İzak Atıyas,Yasemin Bal Gündüz, Memduh Can Erdem , 1998, “*Quasi Fiscal Activities and Composition of Fiscal Adjustment*”, Hazine Müsteşarlığı Araştırma Dizisi
- Erkan, Volkan, 2001, “*Dış Proje Kredisi Kullanan Kamu Yatırımlarının Gelişimi ve Değerlendirilmesi (1988-1997)*”, DPT yayını
- International Monetary Fund web sitesi , [www.imf.org](http://www.imf.org)
- IMF, 2001, Government Finance Statistics Yearbook
- Mackenzie, G.A., ve Orsmond, David ve Gerson, Philip R., 1997, “*The Composition of Fiscal Adjustment and Growth , Lessons from Fiscal Reforms in Eight Economies*”, IMF Occasional Paper 149
- Mackenzie, G.A ve Stella Robinson, 1996, “*Quasi Fiscal Operations of Public Financial Institutions*”, IMF Occasional Paper,142

- Milli Eğitim Bakanlığı, 2003, “*Plan-Bütçe Komisyonuna sunulan Milli Eğitim Bakanlığına İlişkin Rapor*”
- Solmano, Andres, 2001 “*Can Reforming Global Institutions Help Developing Countries Share More in the Benefits from Globalization?*”, World Bank
- Schadler, Susan, Adam, Bennet ve diğerleri ,1995, “*IMF Conditionality: Experience Under Stand-By and Extended Arrangements – Part I : Key Issues and Findings*”, *IMF Occasional Paper 128*
- Tait, Alan, 1993, “*Budgetary and Tax Reforms , Institutional Requirements , and Fiscal Policy*”, Richard C.Berth ve diğerleri (editörler), “*Coordinating Stabilization and Structural Reform*” , *IMF Institute*
- Tarschys , Daniel, 2002, “*Time Horizons in Budgeting*” , *OECD Journal on Budgeting*, Volume 2, No:2
- World Health Organization, 2002, WHO 2002 Report
- World Bank, 2001, “*Public Expenditure and Institutional Review: Reforming Budgetary Institutions for Effective Government (PEIR)*”, Report No. 225-TU
- World Bank, 2002, “*Programmatic Financial and Public Sector Adjustment Loan II*”
- World Bank, 2002, “*Turkey: Reforming Health Sector for Improved Access and Efficiency*”, Report No. 24358-TU
- Yılmaz, H. Hakan, Nisan 2003, “*2003 Yılı Bütçe Tasarısı ve Ekonomik Program: Gelinek Nokta ve Muhtemel Risklerin Belirleyiciliğinde Bir Değerlendirme*”, s. 141-151, *Vergi Dünyası*, Sayı 260
- Yılmaz, H. Hakan, Aralık 2002, “*Konsolide Bütçe Gelir ve Gider Tahminlerinin Gerçekleşmelere Göre Güvenilirlik Düzeyi*”, Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik Araştırma Sempozyumu 2002
- Yılmaz, H. Hakan, Kızıldaş, Emine, Hürcan, Yasemin, 2000, “*Türk Kamu Mali Yönetimi Saydamlık Standartlarının Neresinde: IMF İyi Uygulamalar Tüzüğü Temelinde Bir Değerlendirme?*” İzak Atiyas, Şerif Sayın (Editörler) , “*Kamu Maliyesinde Saydamlık*”, TESEV yayını, İstanbul 2000