

TÜRKİYE'DE BÜTÇE POLİTİKALARI: 2002 – 2012 DÖNEMİ

Haydar Lütfü EJDER*

Öz:

Bütçe, bir ülkenin geleceğe yönelik olarak belli bir döneme ait gelir ve giderlerini gösteren bir belgedir. Bütçeler yapılmaz ise, ülke o yıl için gelir elde etmek ve gider yapma konusunda herhangi bir faaliyette bulunamaz. Bir başka ifadeyle, devletin gelir elde etmesi ve gider yapması için bütçeye ihtiyacı vardır. Yapılan bu tanımlamalar, esas itibariyle bütçenin mali fonksiyonunu ortaya koymaktadır. Bir de bütçenin makro ekonomik fonksiyonu vardır. Bu fonksiyon da, bütçeler yapılırken, kamu harcaması, vergi ve borçlanma gibi araçlarla, makro ekonomik politikalara yön verilmesini ortaya koyar. Kısaca, o ülkenin bütçe politikasıdır. Bu bağlamda, ülkelerin iktisat politikaları içerisinde bütçe politikası önemli bir yere sahiptir. Çünkü ortaya çıkan bütçe açıkları ve fazlaları, sadece mali etki meydana getirmemekte, aynı zamanda ekonomik ve sosyal sonuçlar da doğurmaktadır. Dolayısıyla, bir ülkenin belli bir dönemine ait bütçe analizlerinin yapılarak, oluşan bütçe politikalarının analizi, o ülkenin makro ekonomik performansının da değerlendirilmesi anlamına gelmektedir. Bu amaçla, çalışmada Türkiye ekonomisinin son on yılına ait bütçe rakamları analiz edilerek, ülkenin bütçe politikası değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, bütçe politikası, bütçe açığı, bütçe fazlası, faiz dışı fazla.

* Yrd. Doç. Dr., Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, haydar@gazi.edu.tr

BUDGET POLICIES IN TURKEY: 2002 – 2012 PERIOD

Abstract:

The budget for the future of a country is a document showing the income and expenses for a certain period. Budgets are avoided, the country to generate income and expenditure for that year shall not engage in any activity that do not. In other words, the state budget needs to do to gain an income and expenditure. In these definitions, mainly reveals the function of the budget fiscal. There is also a function of macro-economic budget. This function also when budgets and public expenditure, taxation and borrowing tools such as macro-economic policies to give direction reveals. In short, it is the country's budget policy. In this context, the economic policies of the countries within the budgetary policy has an important place. Because the resulting budget deficits and surpluses occur only does not impose financial impact, but also leads to economic and social outcomes. Therefore, the analysis must be done in a country in a specific budget for the year, consisting of analysis of budget policies, it is the evaluation of the performance of the country's macro-economic means. For this purpose, the study by analyzing Turkey's economy in the last decade of the budget figures, the country's budget policy are evaluated.

Keywords: Budget, budget policy, budget deficit, budget surplus, primary surplus.

GİRİŞ

Bütçe politikası, bir ülkenin temel iktisat politikasını oluşturan önemli bir unsur olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe politikası, vergi, kamu harcaması ve borçlanma gibi araçlarla ülkenin makro ekonomik dengelerine müdahale anlamına gelmektedir. Dolayısıyla, bütçeler her yıl için bir ülkenin gelir ve giderini gösteren belgeler olmasının yanı sıra, harcamalardaki bileşimler, gelir yapısı ve borçlanma politikaları bağlamında ülkenin makro ekonomik düzenine yön veren önemli bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bütçenin açık vermesi, fazla vermesi veya denk olmasının sadece mali sonuçları olmayacak, aynı zamanda siyasal, ekonomik ve sosyal sonuçları da ortaya çıkacaktır. Dolayısıyla, bir ülkede bütçe politikası, hükümetlerin her açıdan önemle takip etmek ve üzerinde durmak zorunda olduğu politikalaradır.

Bu çalışmada da, Türkiye ekonomisinin yakın tarihi olarak nitelendirilebilecek dönemsel bir analiz yapılmaya çalışılmıştır. Son on yılı kapsayan bütçe bakışı incelenmiş ve geçmiş dönmedeki politikalarla bağlantısı kurularak analiz yapılmaya gayret edilmiştir.

I) BÜTÇE POLİTİKASININ TANIMI VE ARAÇLARI

A) Tanımı

Bütçe politikası, devletin vergi, kamu harcaması ve borçlanma gibi araçlarla makro ekonomik dengeleri sağlamaya çalışmasıdır. Bu araçlar bağlamında, devletin, bütçe açığı veya bütçe fazlası vererek de, ekonomik ve sosyal yapıya müdahalesi de bütçe politikası olarak adlandırılabilir. Bütçe politikasının en önemli unsuru, uygulama sırasında bir amacı gerçekleştirirken, diğer amaçlarla çatışma sorununun ortaya çıkmasıdır. Bütçe politikasının enflasyonu önleme çabası, bütçe politikasının sosyal amaçlarıyla çelişebilmektedir. Örneğin, gelir dağılımında adil bir yapı yaratma çabası, zaman zaman kalkınma ve büyümeyi sağlama ve enflasyonu önleme hedefiyle çelişebilmektedir. Bu nedenle, seçilecek bütçe politikası, bütçe politikasının hangi hedefe ulaşacağını tespiti açısından önemlidir.

B) Araçları

Bütçe politikasının araçları, vergi, harcama, borçlanma ve bu araçlar bağlamında, bütçe açığı ve fazlası olarak belirtilebilir. Genişletici bir bütçe politikası hedefi ortaya çıktığında, bütçe açığı, daraltıcı bütçe politikası hedefleniyorsa, bütçe fazlası politikasının uygulanması gerekmektedir.

II) BÜTÇE POLİTİKASINA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

A) Keynesyen Yaklaşım

Keynes'e göre, ekonomi her zaman tam istihdam düzeyinde dengede olmadığı için ve ekonomi eksik istihdam düzeyinde de dengeye gelebileceği için, genişletici bütçe politikasının uygulanması gerekmektedir. Keynes'e göre, spekülasyon güdüsüyle para talebi faiz esnekliği sonsuz olduğu için, genişletici maliye politikası tedbirleri, milli geliri arttıracaktır. Dolayısıyla, genişletici maliye politikasıyla milli gelir arttığından dolayı, Keynes'e göre, para politikası değil, maliye politikası etkindir. Ayrıca, Keynes'e göre çarpan etkisi de milli geliri etkilemektedir. Bir başka deyişle, kamu harcaması ve vergilerin de milli gelir üzerinde çoğaltan etkisi vardır. Ayrıca, denk bütçe çarpanı kuramına göre de, ekonomi kapalı iken ve vergi otonom iken, kamu harcamasındaki artış miktarı kadar, vergi gelirleri de arttırılırsa, bu durum ekonomide genişletici etki yaratacaktır.

B) Neo – Klasik Yaklaşım

Neo – Klasiklere göre, ekonomi her zaman tam istihdam denge noktasında olduğu için, genişletici bir bütçe politikası ekonomide enflasyonist bir etki yaratacaktır. Bütçe politikası, ekonomiye müdahale aracı olarak değerlendirildiği için neo – klasikler tarafından benimsenen bir politika değildir. Bütçe politikası, tamamen bir müdahale aracıdır ve gelir dağılımında denge yaratma hedefi açısından araç olarak kullanılması doğru değildir. Ayrıca, bütçe açığının finansmanında borçlanmaya başvurulması da, piyasadaki faiz oranlarını yükselterek, ekonomide özel yatırımların azalmasına yol açacaktır.

III) TÜRKİYE’DE BÜTÇE POLİTİKALARI

A) 1980 – 2002 Arası Kısa Bir Yaklaşım

Türkiye ekonomisi, 24 Ocak 1980 istikrar kararları sonrasında, ithal ikameci politikalardan ihracata yönelik kalkınma modeline yönelmiş ve temel olarak Türkiye’de kamunun küçültülmesi politikasına yönelmiştir. 1980 sonrası, faizin kısmen serbestleştirilmesi, döviz kurunun esnekleştirilmesi, tarımsal yardımların kapsamının daraltılması, KİT fiyatlarının piyasa fiyatına yakınlaştırılması, 1980 – 1983 döneminin temel müdahaleleri olmuştur (Oyan, 1998: 25). Özellikle 1980 – 1988 döneminde maliye politikalarının temel yönelimi, devletin küçültülmesi üzerine odaklanmış ve maliye politikası araçları olan vergi, kamu harcamaları ve borçlanma araçları, sermayenin güçlendirilmesi için kullanılmıştır. 24 Ocak 1980 kararları, sadece bir istikrar programı niteliği taşımaktan ziyade, sermayenin emeğin karşısında güçlendirildiği, yapısal uyum perspektifini taşımaktaydı (Boratav, 2009: 148). Özellikle, programın kamu gelir boyutu üç ana eksen üzerine oturmaktadır. Birincisi, sermaye gelirlerini kayırmaya yönelik “gönüllü tasarruf politikası”, ikincisi, toplumun farklı grupları arasında, yeniden bir vergi yükü dağılımını hedefleyen mali yük kaydırmaları ve yapısal uyum politikaları çerçevesinde kaynak tahsislerinin yönünün değişimi (Oyan ve Aydın, 1991: 7).

i. Gönüllü Tasarruf Politikaları: (Oyan ve Aydın, 1991: 9)

- Yüksek gelir gruplarının tasarruf eğiliminin yüksek olduğu düşüncesinden hareketle, sermaye kesiminin vergi yükünü azaltarak, özel kesim yatırımının desteklenerek, kamunun ekonomi içindeki payının azaltılması,

- Yatırımların üzerindeki vergi yükünün azaltılması,

- Vergi oranlarının düşürülmesi,

- Laffer Eğrisi mantığı çerçevesinde, vergi oranlarının düşürülerek, yatırımların artmasını sağlayıp, vergi hasılatının yükselmesini sağlamak.

ii. Mali Yük Kaydırmaları: Sermaye üzerindeki vergi yükünün azaltılması, vergi yükünün diğer kesimlere aktarılmasına neden olarak, alt gelir grubunun vergi yükünün artması sonucunu ortaya çıkarmış ve dolaylı

vergilerin toplam vergi gelirleri içinde ağırlığının artmasına neden olmuştur(Oyan ve Aydın, 1991: 9).

1980 sonrası ortaya konulan iktisat politikaları neticesinde, öncelikle olarak dolaysız vergi yüklerinin kaydırılması hedeflenmiş ve daha sonra 1985 yılında çıkarılan Katma Değer Vergisi uygulamasıyla, dolaylı vergiler tüm kesimleri kapsamına almış ancak, özellikle dolaylı vergileri yansıtmaya olanağı olmayan alt gelir gruplarının reel satın alma gücü azalmıştır (Oyan ve Aydın, 1991: 9).

iii. Kaynak Tahsislerinin Yapısal Uyum Programı Doğrultusunda Yönlendirilmesi

1980'lerde kaynakların sanayi, madencilik, tarım gibi üretken sektörler yerine, ticaret, ulaştırma, iletişim gibi üretken olmayan, daha çok hizmet sektörüne yönelmesi, dışa açık ekonominin alt yapısının oluşturulmasına katkı sağlamıştır(Oyan ve Aydın, 1991: 11). İmalat sanayinden çekilme, özellikle kamu yatırımları anlamında kendisini göstermiş ve kamunun harcama yapmasının bir nevi, özel sektörü dışlayıcı etkisi (Crowding – Out) olduğu düşünülerek, kamunun bu alanlardan çekilmesi, çeşitli vergi politikalarıyla yönlendirilmiştir. Halbuki, kamunun özellikle alt yapı yatırımlarının, özel sektörü teşvik edeceği düşünülmemiş ve vergisel teşvikler daha çok sanayi içinde risksiz yatırımlar noktasına indirgenerek, özel sektör yatırımları içerisinde imalat sanayi yatırımları azalmıştır (Oyan ve Aydın, 1991: 11).

Kamu harcamaları da vergiler gibi, kamunun küçültülmesi veya kamunun tasfiyesine doğrultusundaki iktisat politikası hedefi çerçevesinde yönlendirilmiştir. 1980 sonrası özellikle uygulanan kamu gelir politikaları, kamunun açığını arttırmış ve kamu açığının finansmanında borçlanmanın tercih edilmesi de, giderek bütçedeki faiz yükünü arttırmıştır. Bunun sonucunda, 1980 yılında KKBG/Milli Gelir 1,0 iken, 1988 yılında 5,7'ye ve 1990'lı yıllarda ise 10'lu sayılara çıkmıştır (Kepenek ve Yentürk, 2000: 245). Kamu harcamalarındaki artışın temel sebebi, borçlanma sonucu ortaya çıkan faiz harcamalarıdır. Kamu harcamalarının artışının bir başka sebebi de, özellikle personel giderlerinin 1986 sonrası artmasıdır. Ekonomik bunalım ve 12 Eylül ortamında reel gelirlerinin azalmasına karşı, işçilerin seçim süreçlerine de bağlı olarak verdikleri demokratik bir mücadelede sonucunda reel ücretlerindeki aşınmayı giderme çabasının bu artışa neden olduğunu

belirtmek mümkündür (Kepenek ve Yentürk, 2000: 244). Kamu harcamalarının genişlemesi, kamu kesimi borçlanma gereğinin hızla artışına neden olmuş ve bunun sonucunda faiz yükü, bütçedeki transfer harcamalarının giderek artmasına neden olmuştur. 1989 yılına gelindiğinde, iç tasarruf yetersiz kalmış ve dış tasarrufa ihtiyaç duyulmuştur. 1989 sonrasında uluslararası sermaye hareketleri üzerindeki kontrollerin kaldırılmasıyla birlikte, finansal serbestleşme sürecine girilmiş ve erken atılan bu adım, ağır maliyetlere neden olarak, dış krizlere karşı geliştirilebilecek olan para ve döviz politikaları oluşturulamadığından dolayı, ulusal ekonomi sürekli olarak finansal ve reel krizlere sürüklenmiştir (Yeldan, 2005: 55). 1980 sonrası oluşturulan iktisat politikaları çerçevesinde reel ücretlerin gerilemesi sonucunda 1989 yılında emeğin artan ücret talepleri, enflasyon beklentileri, daralan ihracat pazarları, birikim ve büyüme sürecinin ülkenin iç tasarruflarıyla sürdürülemeyeceğinin göstergesi olmuş ve dış tasarrufa başvurulmasını gerekli kılarak, 1989 finansal serbestleşme kararına neden olmuştur (Yeldan, 2005: 60). 1989 yılında alınan finansal serbestleşme kararıyla birlikte sıcak para olarak adlandırılan kısa vadeli spekülative sermaye değerlendirme alanı bulmak amacıyla daha fazla ülkemize girmeye başlamıştır. Bir yandan yabancı fonların, diğer yandan ülke içindeki fonların, kamuya fon aktarmak amacıyla kullanılmaya başlanması, özel sektörün atıl fonları piyasadan çekerek üretim yapmasını engellediği için dışlama etkisi (crowding – out) yaratmıştır. Özel sektörün bu duruma daha fazla dayanamayarak, yüksek reel faizlere müdahale gereğini ortaya koyması, kısa vadeli fonların kaçışına sebep olmuş ve 5 Nisan krizi ortaya çıkmıştır.

Krizin temelinde, kamu finansman açıklarının olması, 5 Nisan kararlarında, kamu maliyesi dengesinin düzelmesi için önlemler alınması gereğini ortaya çıkarmıştır. Bu nedenle, gelir artırıcı ve gider azaltıcı çeşitli önlemler alınmış ve daha sonrasında da uygulamaya konmuştur. Ancak gelir artırıcı önlemlerin, sadece dolaylı vergilerin artırılması ve özelleştirme gelirlerine yönelik olması, gelir artırıcı düzenlemeleri etkinlikten uzaklaştırmıştır. Etkin bir vergi reformunu öngörmeyen ve vergi gelirlerinde kalıcı artışları sağlamaktan uzak olan bu önlemler, daha sonraki zamanlarda ülkenin tekrar aynı sorunlarla karşılaşmasına neden olmuştur.

Kamu harcamalarında ise, sadece ekonomik ve sosyal öneme sahip harcamaların daraltılarak, kamu finansman dengesinin sağlanabileceği düşüncesi, önemli bir yanlgı olmuştur. Çünkü, altyapı yatırımlarına önem vermeyen, sağlık, sosyal güvenlik ve eğitim gibi sosyal harcamalara yeterli kaynak aktarmayan bir anlayış, ülkenin gelişmesi, kalkınması ve ekonomik istikrara kavuşabilmesinin tersi bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Özellikle 1980 sonrasında gelişen bu anlayış, 5 Nisan krizini getirmiş ve 5 Nisan’da alınan iktisadi kararlar, önceki kararlardan önemli bir ayrışmayı ortaya koymadığı için, Türkiye yeni krizlerle karşı karşıya kalmıştır.

Türkiye ekonomisi 1999 yılına gelindiğinde, 9 Aralık 1999 niyet mektubuyla bir çıkış aramış ve 9 Aralık 1999’da IMF’ ye verilen niyet mektubuyla, döviz çıpası yöntemli anti – enflasyonist bir istikrar programı uygulamasına geçilmiştir. Programda, enflasyonun temel kaynağı olarak görülen kamu açıklarının daraltılması ve yüksek faizden kaynaklanan iç borç maliyetinin azaltılması için, maliye politikası, para – kur politikası ve gelirler politikasına yeni bir içerik kazandırılarak yapısal reformların yapılacağı belirtilmiştir (Sönmez, 2001: 96).

Programın kilit kavramlarının başında “kamu sektörü temel fazlası” gelmektedir (Sönmez, 2001: 96). Kamu sektörü temel fazlası ise, konsolide bütçede faiz dışı fazlanın olabildiğince artırılması anlayışına dayanmaktadır. Konsolide bütçede faiz dışı fazla ise, ekonomik ve sosyal öneme sahip harcamaların daraltılmasıyla sağlanmaya çalışılmaktadır. Bir yandan özelleştirme gelirlerini olabildiğince artırma çabası, bir yandan da sadece dolaylı vergilere yüklenilerek oluşturulmaya çalışılan vergi temelli gelir politikaları, programın temel taşları olmuştur. Programda etkin bir vergileme sistemine geçileceği ve bu nedenle de vergi reformu yapılacağı ortaya konurken, programın uygulanması aşamasında böyle bir düzenlemeye gidilmediği görülmektedir.

Programın uygulaması 2001 bütçesinde belirmektedir. 2001 bütçesi tamamen, 9 Aralık 1999 tarihinden sonra uygulamaya konulan istikrar programı doğrultusunda hazırlanmış bir bütçedir. Bütçenin temel özelliği, faiz dışı fazlanın olabildiğince artırılması anlayışını sergilemesidir. Kamu kesiminin daraltılarak, sosyal devlet anlayışından köklü kopuşun somut göstergesi olan 2001 bütçesi, programın çökmesiyle birlikte, tamamen faiz harcamalarına teslim olmuş bir yapıyı sergilemiştir. Sonuç olarak bu

program, sadece özelleştirme gelirleri ve kamu sektörü temel fazlası yaklaşımıyla Türkiye sorunlarını çözmekten uzaklaşmış ve yeni bir krizi ardından getirmiştir.

9 Aralık 1999 yılında IMF’ ye verilen niyet mektubu doğrultusunda uygulamaya konulan istikrar programının başarısızlığı, Kasım 2000 ve Şubat 2001 yılında yaşanan mali krizlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Faiz kur makasına dayalı spekülâtif sermayeye dayanılarak sürdürülmeye çalışılan bu programın Şubat 2001 yılında krize dönüşmesi kaçınılmazdı (Yeldan, 2001: 25). Bir başka ifadeyle, bankacılık kesiminde yeterli döviz fazlasının olmadığı bir ortamda, faiz – kur makasına dayalı kısa vadeli spekülâtif fon girişine dayalı olan bu yapının krize neden olmaması mümkün değildi (Yeldan, 2001: 25).

9 Aralık 1999 tarihinde IMF’ ye niyet mektubunun verilmesiyle birlikte uygulamaya konulan program, istikrar getirmek bir yana, makro ekonomik yapının istikrarsızlığını daha fazla artırmıştır (Yeldan, 2001: 25).

Kasım 2000 ve ardından Şubat 2001 krizlerinin ortaya çıkması, kamu finansman krizini iyice derinleştirerek, borçlanma maliyetini ve faiz yükünü önemli derecede artırmıştır. Dış borçlarda, stok miktarı iyice artarken, devalüasyon nedeniyle oluşan kur farkından dolayı da dış borçlar yerli para cinsinden büyük miktarlara ulaşmıştır. İç borçlarda da kriz maliyeti kendini iyice hissettirmiş ve faiz yükü 2001 yılı ek bütçe yasasıyla birlikte, 41 Katrilyon TL’ye yükselmiştir. Ayrıca faiz yükü o zamana kadar olmamış bir şekilde vergi gelirlerinin üstünde bir rakama ulaşmıştır. Her ne kadar iç borç takasıyla faiz yükü ileri yıllara aktarıldıysa da, bu durum 2001 yılı bütçesinin faiz yükünde önemli bir düşüş meydana getirmemiştir. Meydana gelen krizler yeni bir programın oluşturulması gereğini ortaya çıkarmıştır. Ancak, yeni program, çeşitli yasalarla desteklenmiş yapısal uyum programı olarak gözükmemektedir. Yeni programın değerlendirilmesi de geçmiş programlar dikkate alınarak yapılmalıdır.

Kasım 2000 ve Şubat 2001 yılında yaşanan ekonomik ve mali krizle birlikte, 9 Aralık 1999 tarihinden itibaren uygulamaya konulan istikrar programı da sona ermiştir. Yaşanan krizin ardından Türkiye’nin yeniden yapılandırılması amacıyla önceki programdan farklı bir ekonomik model öngörülmüştür.

Programın temel mantığı, Türkiye'nin ciddi bir kamu finansman krizi içinde olduğu, bu krizin daha sonra finansal krizleri meydana getirdiği, bu amaçla öncelikle kamu finansman açıklarının daraltılması gerektiğidir. Bu amaçla kamu finansman açıklarının kapanması için;

- i. iç borç ana para ve faizlerinin daraltılması için, konsolidasyona ya da moratoryuma gidilmesi,
- ii. Monetizasyon yöntemiyle iç borçların daraltılması,
- iii. Vergi gelirlerini artırılması,
- iv. Yapısal reform öngören dış finansmana dayalı bir programın olduğu belirtilmektedir.

Bu dört yöntem belirtildikten sonra, konsolidasyon veya moratoryumun iyi bir çözüm olmayacağı, çünkü devlete olan güvenin azalacağı, monetizasyonun ise, hiperenflasyona yol açarak ülkeyi çok daha kötü ekonomik ve sosyal sorunlara sevk edeceği, vergi gelirlerini artırmak için yeni vergilerin konulmasının zaten daralan ekonomiyi daha da daraltacağı, dolayısıyla, en iyi çözümün yapısal reformla desteklenmiş dış kaynak arayışına dayalı güçlü bir programla olacağı, "Türkiye'nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında" belirtilmektedir.

Programda dış finansmana dayalı bir model oluşturulurken, bu modelin yanında en önemli unsurun da, kamu sektörü temel fazlasının yaratılması olduğu belirtilmektedir. Ancak kamu gelir reformu yapılmadan, sadece mevcut kamu harcamalarını daraltarak uygulanmak istenen program kamu finansman krizini çözmeye yönelik önemli adımları içermemektedir. Türkiye IMF ile imzaladığı yirmiye yakın stand – by anlaşmasından ilk defa birini nihayete erdirse de somut olarak kaydedilmiş bir gelişme bulunmamaktadır. Örneğin enflasyonu düşürmek ve iç borç stokunu sadece çevrilebilir bir düzeye çekebilmek adına, öngörülen yüksek faiz dışı fazla hedefini yakalayabilmek için (yıllık ortalama GSMH'nin %5 – 6 arası), sadece ekonomik ve sosyal kamu harcamalarının daraltılmaya çalışılması kamu kesimi finansman açıklarının engellenmesi için yeterli gözükmemekle birlikte, bu tür bir yaklaşım ekonomik ve sosyal bir takım sıkıntıların doğmasına neden olabilir (örneğin; daralan kamu yatırımları nedeniyle sürdürülebilir büyüme yakalanamayacağı, kısıtlanan maaş ve ücret ödemeleri bir takım sosyal sorunları da beraberinde getirebilir). Sonuç olarak

tamamlanmak üzere olan bu program, sarmal haline gelen iç ve dış borçlara kalıcı çözümler getirememiştir. Ayrıca özelleştirme gelirlerinden ve dış kaynaklardan, kamu finansman krizine yönelik kalıcı çözüm beklentileri çok da yerinde değildir.

Sonuç olarak, 1980 yılından başlayarak 2002 yılına kadar uygulanan bu politikaların, Türkiye’de sadece alt gelir grubunun aleyhine olacağı çok net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

B) 2002 – 2007 Dönemi

Türkiye’de 2002 – 2008 arası dönemin önemli özelliği, 2001 krizi sonrası ortaya konan “Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş programı”nın aynen uygulamaya sokulmasıdır. Temel olarak, bütçe politikası sıkı maliye politikası anlayışı çerçevesinde yönlendirilmiş ve bütçe politikası, faiz dışı fazla verme çabasına odaklanmıştır.

Tablo: 1
Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2002 – 2007)

(Milyon TL)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	119.604	141.248	152.093	159.687	178.126	204.068
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	67.876	82.721	95.601	114.007	132.163	155.315
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderler	21.950	28.833	33.663	37.389	42.887	49.373
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	10.681	11.874	13.604	15.186	19.001	22.258
Sağlık Giderleri	2.217	2.690	3.101	4.033	5.350	6.625
Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8.465	9.185	10.504	11.153	13.651	15.633
III. Cari Transferler	25.412	31.429	36.306	45.871	49.851	63.292
KİT Görev Zararları	772	1.004	381	580	711	700
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	11.205	15.922	19.333	23.762	23.518	33.063
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	1.868	2.085	3.084	3.707	4.747	5.555
Mahalli İdare ve Fon Payları	7.952	7.108	10.448	12.819	14.124	17.192
Diğer Cari Transferler	3.615	4.590	3.060	5.002	6.752	6.782
IV. Sermaye Giderleri	7.831	7.888	8.265	10.340	12.098	13.003
V. Sermaye Transferleri	49	92	465	1.384	2.637	3.542
VI. Borç Verme	1.953	2.604	3.298	3.838	5.689	3.846
VII. Yedek Ödenekler	-	-	-	-	-	-
VIII. Faiz Giderleri	51.728	58.527	56.491	45.680	45.963	48.753
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	79.420	101.040	122.964	152.784	173.483	190.360
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	60.356	82.491	100.373	119.628	137.480	152.835
Diğer Gelirler	19.064	18.548	22.591	33.156	36.003	37.525
BÜTÇE DENGESİ	-40.184	-40.208	-29.128	-6.003	-4.643	-13.708
FAİZ DIŞI BÜTÇE DENGESİ	11.544	18.319	27.363	38.777	41.320	35.045

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri.

Tablo: 2
Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2002 – 2007)
(GSYH’ye Oranla)

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	24,2
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	19,4	18,2	17,1	17,6	17,4	18,4
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderler	6,3	6,3	6,0	5,8	5,7	5,9
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3,0	2,6	2,4	2,3	2,5	2,6
Sağlık Giderleri	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8
Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,4	2,0	1,9	1,7	1,8	1,9
III. Cari Transferler	7,3	6,9	6,5	7,1	6,6	7,5
KİT Görev Zararları	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	3,2	3,5	3,5	3,7	3,1	3,9
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7
Mahalli İdare ve Fon Payları	2,3	1,6	1,9	2,0	1,9	2,0
Diğer Cari Transferler	1,0	1,0	0,5	0,8	0,9	0,8
IV. Sermaye Giderleri	2,2	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4
VI. Borç Verme	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII. Faiz Giderleri	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	22,7	22,2	22,0	23,5	22,9	22,6
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	17,2	18,1	18,0	18,4	18,1	18,1
Diğer Gelirler	5,4	4,1	4,0	5,1	4,7	4,5
BÜTÇE DENGESİ	-11,5	-8,8	-5,2	-1,1	-0,6	-1,6
FAİZ DIŞI BÜTÇE DENGESİ	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri.

2002 – 2007 arasında bütçe gerçekleştirmelerine bakıldığında, faiz hariç bütçe giderlerinin GSYİH içindeki payının çok fazla değişmediği

görülmektedir. Ancak, faiz harcamalarında ciddi bir düşüş olduğu görülmektedir. Faiz harcamalarındaki düşüş sevindirici bir gelişme iken, 2002 yılından 2007 yılına kadar olan dönemde, cari açığın ve borç stokunun artması ve ülkeye gelen sıcak paranın artması, bu düşüşün temelinde, kalıcı bir harcama ve gelir iyileştirilmesinden, ülkeye giren sıcak paranın (kısa vadeli spekülâtif sermaye) yarattığı bol likiditeden kaynaklanmaktadır. Türkiye ekonomisi, 2001 sonrasında, uluslararası piyasalardaki likidite bolluğundan da yararlanarak, ciddi bir likidite akışını sağladı ve bu durum Türkiye'nin dış borç stokunu arttırarak, 2003 başında 129.6 milyar dolar olan dış borç stokunu, 2008 haziran döneminde 284.4 milyar dolara yükseltti ve kısa bir zamanda 154.4 milyar dolarlık bir dış borç artışı sağlandı (Yeldan, 2008: 12). Dolayısıyla, faiz harcamalarındaki düşüş, bir yandan bütçe üzerindeki yükü hafifletirken, bir yandan cari açık ve borç stokunu artmasıyla başka bir sorunu gündeme getirmiştir. Ayrıca cari açığın, doğrudan yabancı sermaye girişi, sıcak para girişi, dış borçlanma ve merkez bankasındaki döviz rezervleri aracılığıyla finanse edildiği dikkate alındığında, doğrudan yabancı sermaye girişlerinde ciddi bir gerileme olduğu, buna karşın 2007 yılında, ülkedeki sıcak para miktarının 107 milyar doları bulduğu ancak, 2008 krizi sonrasında azalma gösterdiği de ortaya çıkmıştır (Durmuş, 2011: 169). Temelde, Türkiye ekonomisinin bütçe ve maliye politikasının dayandığı mekanizma, sıcak para ile büyüme modeli ve sıkı para ve maliye politikası temelinde faiz dışı fazla verme çabasına odaklanmış bir politika anlayışıdır. Türkiye ekonomisi, bu bağlamda son derece çıkmaz bir politika içindedir. Piyasa faiz oranlarını azaltmak, borç alma maliyetlerini azaltmak ve bu bağlamda faizin yarattığı yükü ortadan kaldırmak için kısa vadeli spekülâtif sermayeye odaklı bir büyüme modeli, ancak bu modelin giderek cari açık ve dış borç stokunu artırması ve bir yandan anti – enflasyonist bir politikanın merkez bankası tarafından izlenmesi, içinden çıkılmaz bir politika anlayışını ortaya çıkarmaktadır. Ayrıca, ara mal ithalatının fazla olması sebebiyle döviz kurundaki yükselmelere müdahaleler, ihracatın düşmesine neden olarak, cari açığın daha fazla artmasına neden olmaktadır. Cari açıktaki artışın tehlikeli noktalara varması sonucunda ise, tekrar gündeme sıkı maliye politikası anlayışı gelmektedir. Yani bütçe politikası, bütçe açığının daraltılması üzerine odaklanmaktadır. Bütçe açığı verildiğinde, bütçe açığının finansmanı için borçlanmaya başvurulmasına neden olmakta, özellikle iç borçlanma

tıkandığında dış borçlanamaya talep artmakta ve bunun sonucunda artan dış borç stoku, içerde döviz kuruna müdahaleye neden olarak, cari açığı besleyen bir sürece dönüşmektedir. Bunun dışında, dış borçlanma maliyetinin ucuz olması özel sektörün de dış borcunu arttırarak, küresel krizlerde hassas noktalar meydana getirmektedir (Tablo: 4’de özel sektörün dış borcuyla ilgili artış görülmektedir). Bir başka bakışla da, kamu harcamaları arttığında, faizler yükselmekte, faizlerin yükselmesiyle, ülkeye giren yabancı fon miktarı artmakta, döviz kuru ucuzlamakta ve bunun sonucunda da, ithalatın artmasıyla cari açık tekrar artmaktadır. Özetle, cari açık arttığında hemen düşünülen politika daraltıcı maliye politikası olmaktadır. Türkiye’nin 2002’den günümüze kadar uyguladığı politikanın temel argümanları yukarıda belirtilenler olarak ifade edilebilir.

Tablo : 3**Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2002 – 2007) Bütçe İçindeki Payı (%)**

(%)	2002	2003	2004	2005	2006	2007
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	56,8	58,6	62,9	71,4	74,2	76,1
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderler	18,4	20,4	22,1	23,4	24,1	24,2
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8,9	8,4	8,9	9,5	10,7	10,9
Sağlık Giderleri	1,9	1,9	2,0	2,5	3,0	3,2
Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7,1	6,5	6,9	7,0	7,7	7,7
III. Cari Transferler	21,2	22,3	23,9	28,7	28,0	31,0
KİT Görev Zararları	0,6	0,7	0,3	0,4	0,4	0,3
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	9,4	11,3	12,7	14,9	13,2	16,2
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	1,6	2,0	2,0	2,3	2,7	2,7
Mahalli İdare ve Fon Payları	6,6	5,0	6,9	8,0	7,9	8,4
Diğer Cari Transferler	3,0	3,2	2,0	3,1	3,8	3,3
IV. Sermaye Giderleri	6,5	5,6	5,4	6,5	6,8	6,4
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,1	0,3	0,9	1,5	1,7
VI. Borç Verme	1,6	1,80	2,2	2,4	3,2	1,9
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
VIII. Faiz Giderleri	43,2	41,4	37,1	28,6	25,8	23,9
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	76,0	81,6	81,6	78,3	79,2	80,3
Diğer Gelirler	24,0	18,4	18,4	21,7	20,8	19,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri.

Tablo : 4
Toplam Dış Borç Stoku (2002 -2007)

Milyon ABD Doları	KAMU SEKTÖRÜ	TCMB	ÖZEL SEKTÖR	TOPLAM	GSYH (%)
2002	64.533	22.003	43.056	129.592	56,2
2003	70.844	24.373	48.870	144.087	47,3
2004	75.668	21.410	63.930	161.008	41,2
2005	70.411	15.425	84.735	170.571	35,4
2006	71.587	15.678	121.142	208.407	39,6
2007	73.525	15.801	161.096	250.422	38,6

Kaynak: TCMB.

C) 2008 – 2012 Dönemi

2008 yılı dünya açısından olduğu kadar, ülkemiz açısından da son derece kritik bir yıl olmuştur ve bütçe politikası krizin etkisiyle ortaya çıkmıştır.

Dünyada ortaya çıkan küresel mali kriz, giderek tüm ekonomileri etkilemiş ve bu süreç Türkiye’de de yankısını bulmuştur. Türkiye’de de 2008 sonlarında başlayan ve 2009 yılında da sürmekte olan kriz tüm sektörlerde kendini hissettirmiştir. İşsizlik rakamları cumhuriyet tarihinde görülmemiş bir şekilde yükseliş eğilimine girmiş, imalat sanayi kapasite kullanım oranlarında, büyüme rakamlarında ve bir çok makro ekonomik gösterge niteliğindeki istatistikî rakamlarda ciddi olumsuzluklar ortaya çıkmıştır. Sonuç olarak küresel krizin Türkiye ekonomisinde de ciddi hasarlara yol açtığı belirtilebilmektedir. Ancak, Türkiye ekonomisini kırılgan hale sokan ve krizlere karşı korunaksız hale getiren koşulları dikkatli incelemek ve değerlendirmek, Türkiye’nin krize giriş sürecini değerlendirmek açısından son derece önemlidir.

1980 sonrasında, Türkiye ekonomisinin gelişimi ve temel yönelimleri incelendiğinde dönem dönem krizlere girişinin ve 2008 sonunda başlayıp, 2009 yılında da hızla devam eden küresel mali krizden etkilenme sürecinin neden hızlı yaşandığı ortaya çıkmaktadır.

24 Ocak 1980 yılında alınan istikrar kararlarıyla birlikte, Türkiye ekonomisi önceki dönem iktisat politikalarından önemli bir kopuşu sergilemiş ve tüm argümanlarını, neo – liberal dönüşüme endekli olarak değerlendirmiştir. Bu süreç özellikle kamu gelir yapısının bugün de sağlıklı olan koşullarının oluşumuna önemli bir temel teşkil etmiştir. Maliye politikası araçlarının yapısal uyum programı doğrultusunda yönlendirilmesi ve bu bağlamda, mali yüklerin gelir grupları itibariyle kompozisyonunun değişmesi, kamu gelirlerini azaltmış ve giderek büyüyen bütçe açıklarını meydana getirmiştir. Bütçe açıklarının artması, borçlanmaya başvurmayı gerektirmiş ve giderek artan iç ve dış borç yüküyle karşı karşıya kalınmıştır. İç ve dış borç yükünün artması da beraberinde faiz yükünü artırmış ve bütçeler esnekliğini kaybederek, faiz harcamalarına teslim olmuştur. Ayrıca iç tasarrufların yetersiz gelmesi sebebiyle, dış finansman arayışları bağlamında kısa vadeli spekülâtif sermayeye başvurulmuş ve yüksek reel faiz – düşük kur kısılcacında Türkiye ekonomisi krizler karşısında kırılğan bir hale getirilmiştir. Daha sonrasında da veri kamu gelir düzeyinde sürekli olarak IMF tabanlı, Ortodoks iktisat politikalarına angaje biçimde mali disiplin programları üzerinde durulmuştur.

Tablo: 5
Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (2008 – 2012)

(Milyon TL)	2008	2009	2010	2011	2012 (Tahmin)
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	227.031	268.219	249.359	313.302	350.948
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	176.369	215.018	246.060	271.090	300.698
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderler	55.264	63.155	73.378	85.751	95.971
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	24.412	29.799	29.185	32.448	28.859
Sağlık Giderleri	6.765	8.798	5.752	5.442	906
Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	17.646	21.001	23.433	27.006	27.953
III. Cari Transferler	70.360	91.976	101.857	110.075	130.220
KİT Görev Zararları	1.284	2.247	1.647	2.553	2.476
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	35.133	52.685	55.039	6.961	69.123
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	5.809	4.495	5.817	30.664	7.180
Mahalli İdare ve Fon Payları	20.256	21.492	26.308	17.063	33.876
Diğer Cari Transferler	7.878	11.058	13.045	30.697	17.565
IV. Sermaye Giderleri	18.516	20.072	26.010	6.737	27.914
V. Sermaye Transferleri	3.174	4.319	6.733	5.381	4.243
VI. Borç Verme	4.644	5.698	8.857	2.387	8,625
VII. Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0
VIII. Faiz Giderleri	50.661	53.201	48.299	42.212	50.250
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	209.598	215.458	254.277	295.862	329.845
Genel Bütçe Vergi Gelirleri	168.109	172.440	210.560	253.765	277.677
Diğer Gelirler	41.490	43.018	43.717	42.097	52.168
BÜTÇE DENGESİ	-17.432	-52.761	-40.081	-17.439	-21.104
FAİZ DIŞI BÜTÇE DENGESİ	33.229	440	8.217	24.773	29.146

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri.

2008 ve 2009 bütçeleri esas itibariyle, finansal krizin ciddi bir mali göstergesi olmuştur. 2008 bütçesine bakıldığında, faiz harcamalarının bütçenin % 22,3’ünü oluşturduğunu ve faiz dışı harcamaların ise bütçenin % 77,7’sini oluşturduğu görülmektedir. Bütçenin temel kalemlerine baktığımızda, bütçeden aldığı pay itibariyle, toplam bütçenin % 24,3’ü personel harcamalarına, % 31’i cari transferlere, % 22,3’ünün de faiz harcamalarına ayrıldığı görülmektedir. Dolayısıyla, bütçe giderlerinin % 80’ine yakın bir kısmının üç kalemden oluştuğu belirtilebilir. Diğer bir harcama kalemi de sermaye giderleri kalemidir. Bir başka deyişle, yatırım harcaması ödeneğidir. Bu ödenek de, toplam bütçenin % 8,2’sini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, bütçenin esnekliğinin kalmadığını ve eğitim ve sağlık harcamaları gibi, sosyal harcamalara yeteri kadar ödenek ayrılmadığını çıkarmak zor olmamaktadır. Bir başka deyişle, bütçenin sosyal bir bütçe olmadığı, hatta 1980’den günümüze kadar bütçelerin sosyal fonksiyonlarının göz ardı edildiğini söylemek mümkün hale gelmektedir.

2009 yılı bütçesi ise, küresel krizin tam anlamıyla dünyada hissedildiği bir zamanda hazırlanmıştır. Bütçe tahminlerinin ve bazı makro ekonomik tahminlerin yapıldığı, 2009 programında ise, çok iyimser bir tablo izlenmiştir. Örneğin, 2009 programında büyüme oranının 2009 yılında % 4 olacağı belirtilmiştir. Daha sonra revize edilmiştir. Ancak, bütçeler orta vadeli programlar dikkate alınarak hazırlandığı için, bu tahminler konusunda dikkatli olmak şarttır. Dolayısıyla, Türkiye’de çok yıllık bütçeleme, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan ekseninde ortaya çıkmaktadır. 2009 yılı bütçesi de bu çerçevede hazırlanmış ve TBMM’ye sunulmuştur. Dolayısıyla bütçe tahminlerinin sağlıklı bir şekilde analiz edilmesi için, öncelikle orta vadeli programda belirtilen makro ekonomik politikalar ve temel ekonomik göstergelere ilişkin tahminlerin gerçekçi ve konjonktüre uygun olup olmadığının tespiti gerekmektedir. Orta vadeli program esas alındığı için ve bütçeleme süreci bazı istisnalar olmak kaydıyla, bu programa göre şekillendiği için buradaki hedeflerin gerçekleştirilecek hedefler olmasına önemli ölçüde dikkat edilmesi gerekmektedir. Oysaki buradaki hedefler temenni noktasında olursa, gerçekçi bir bütçe de ortaya çıkmayacaktır (Ejder, 2006: 143 – 144). Türkiye ekonomisi 2002 – 2007 döneminde ortalama yüzde 6,8 büyümüş olsa da, 2008 yılından itibaren ortaya çıkan kriz Türkiye ekonomisini etkilemiş ve uluslar arası sermaye akışının da azalmasıyla birlikte 2009 yılında ekonomi yüzde 4,7 oranında

küçülmüş ve işsizlik % 14 düzeyine çıkmıştır (Maliye Bakanlığı, 2010: 4). 2009 bütçesi, makro ekonomik ve bütçe tahminlerinin tamamen alt üst olduğu bir dönem olarak ortaya çıkmıştır.

Tablo: 5'de görüldüğü gibi, 2009 yılı bütçe açığı 2008 bütçesinin açığından çok daha fazla artarak, 17,4 milyar TL'den, 52,7 milyar TL'ye çıkmıştır. Vergi gelirlerindeki artış son derece az ve sınırlı olmuştur. Faiz dışı fazla ise son derece düşük bir rakam olmuştur. Dolayısıyla 2009 bütçesi, tam anlamıyla 2008 küresel krizinin mali göstergesi olmuştur. 2009 bütçesinde vergi gelirleri 202 milyar TL olarak öngörülmüşken, gerçekleşme rakamına bakıldığında vergi gelirlerinin tahminden ciddi bir sapma göstererek, 172,4 milyar TL gerçekleştiği görülmektedir.

2009 bütçesi, harcamalardan daha çok, gelir bütçesi yönüyle bir sıkıntı yaşandığını göstermektedir. 2009 harcama bütçesinin kriz nedeniyle, bütçenin % 9'u kadar bir ek kaynak ortaya çıktığı halde, IMF'yle görüşmeler sırasında IMF'nin harcama kısıntısı talebiyle harcamaların kısıldığı da ortaya çıkmıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2009: 118 - 119).

2010 yılı merkezi bütçesinde, bütçe giderleri 286,9 milyar TL, bütçe gelirleri 236,8 milyar TL ve bütçe açığı da 50,1 milyar TL olarak öngörülmüş olup, harcamalar içinde faiz harcamaları 58,8 milyar TL ve 6,6 milyar TL de faiz dışı fazla tahmin edilmiştir (Maliye Bakanlığı, 2009: 70). Bu bağlamda, bütçe açığının ve faiz dışı fazlanın GSYH'ya oranının sırasıyla yüzde 4,9 ve yüzde 0,6 olması öngörülmüştür.

2010 bütçesinin temel belirleyicisi 2010 – 2012 dönemini kapsayan orta vadeli programda;

- 2009 yılının revize edilmiş gerçekleşme tahminleri ile önümüzdeki üç yılın ekonomik büyüklüklerine ilişkin program tahminlerine bakıldığında iktidarın kısmen de olsa krizi kabullendiği gerçeği ortaya çıkmaktadır.

- Orta vadeli programda, 2009 yılında yüksek oranda (-6,0) küçülmesi gereken ekonominin 2010'da yüzde 3,5'lik bir büyümeye geçeceği tahmin edilmiştir. O dönem itibariyle iyimser bir tahmin olarak ortaya çıkmıştır.

- Programa tümüyle bakıldığında, ekonomi açısından hiç de iyi gelişmelerin olmayacağı görülmüştür. Programda, 2012 sonunda ulusal gelir, kişi başına düşen gelir, dış ticaret, kamu borç stoku, bütçe açığı ve işsizlik verilerinin 2008 yılından daha kötü olacağı işaret edilmektedir. Cari işlemler

ve enflasyonun gerilemesi ise, uygulanan ekonomik politikaların olumlu sonuç vermesi olarak görülmemelidir. Çünkü bu gelişme, daralan ekonominin bir sonucu olarak ortaya çıkacaktır. 2003 – 2008 döneminde yüksek dış kaynak girişine dayalı bağımlı bir ekonomik yapıya kendini bırakan Türkiye ekonomisinin, bu dönemden sonra da iyileşmeyi, dünyanın küresel krizden çıkışına bağladığı bir gerçektir. Dolayısıyla, Türkiye ekonomisi tekrar IMF tipi neo – liberal politikalara endekslenmiş gözükmektedir.

2010 bütçesinin gelir kısmının tahminlerine bakıldığında, vergi gelirlerinde yüzde 18.2 artış öngörülmüştür. Artışın temelinde ise KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergiler vardır. Ayrıca dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının da yüzde 70’lere yakın olacağı bir gerçektir.

Dolayısıyla bütçe tahminleri açısından bakıldığında durum böyleyken, gerçekleşme rakamlarına bakıldığında da rakamlar açısından farklı bir yapının ortaya çıktığını belirtmek mümkün olsa da, temel politikalar ve bütçe politikası anlayışının değişmediğini belirtmek mümkün olabilmektedir. Bütçe giderleri, tahminlerin aşağısında gerçekleşmiş, bütçe gelirleri de tahminlerin üzerinde gerçekleşmiştir. Bütçe açığı da, beklenin altında olmuştur. Bu göstergeler, mali açıdan sevindirici gelişmeler gibi gözükse de, 2010 bütçesi, krizden çıkışa imkan veren bir bütçe olmamıştır. Ekonomik ve sosyal açıdan, tatmin edici bir bütçe olmamıştır. Eğitim ve sağlığa önem veren bir bütçe olmamıştır ve bütçe gelirlerindeki artışın sebebi de ÖTV artışlarıdır. Yani, dolaylı vergi artışlarıdır. Dolaylı vergi artışları da, dolaylı vergilerin tersine artan oranlı yapıları dolayısıyla, gelir dağılımını bozan vergilerdir. Sonuç olarak 2010 bütçesi, alt gelir grubunun aleyhine olan bir bütçedir.

2008 küresel krizi sonrası, kamu maliyesi açısından önemli göstergeler olan bütçelere bakıldığında, her ne kadar hükümet krizden etkilenilmediğini belirtse de, iki bütçenin toplam açığı 90 milyar TL’nin üzerinde olmuştur. Bu açığın finansmanında borçlanmaya gidileceği çok açıktır. Bütçenin finansmanında 91.3 milyar TL borçlanmaya gidilmiş ve iki yılın açığının finansmanı için ayrıca, 13.5 milyar TL özelleştirme ve işsizlik fonundan kaynak kullanılmıştır (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011: 236).

Merkezi yönetim bütçesinde meydana gelen bu sapmaların temelinde, kriz ortamında Türkiye ekonomisinin büyük ölçüde sıcak paraya ve dış

talebe dayalı büyüme politikası izlemesinden kaynaklandığını belirtmek mümkündür ve bu bağlamda bütçelerin bir maliye politikası aracı olarak krize çare olmaktan çok, krizin yönlendirdiği bir hale gelmesi de düşünülmesi gereken bir durumdur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2011: 236).

2011 bütçesinde, 312.5 milyar TL'lik bir bütçe büyüklüğü öngörülmüş olup, bu büyüklüğün 72.3 milyar TL'si personel giderlerine ve 12.7 milyar TL'si sosyal güvenlik kurumlarına devlet primi giderleri olarak ayrılmıştır. Mal ve hizmet alım giderleri için 30.5 milyar TL, faiz ödemeleri için 47.5 milyar TL ödenek öngörülmüştür. Cari transferler için 115.7 Milyar TL öngörülmüş olup, bu ödeneğin en önemli kalemi olan sosyal güvenlik sistemine yapılacak transfer rakamı 28.6 milyar TL olarak tahmin edilmiştir.

2011 genel bütçe gelirleri için ise, 292.2 milyar TL öngörülmüş olup, bu rakamın 232.2 milyar TL'si vergi gelirlerinden beklenmiştir. Buna göre, vergi gelirlerinin tahminleri ise şöyle sıralanabilir; gelir vergisi 47.4 milyar TL, kurumlar vergisi 23.1 Milyar TL, KDV 68 Milyar TL, ÖTV 61 milyar TL, motorlu taşıtlar vergisinde 6 milyar TL, BSMV'de 4.2 milyar TL, harçlarda 7.8 milyar TL ve damga vergisinde 5.7 milyar TL olarak öngörülmüştür.

2011 bütçesinde bütçe açığı 33.5 milyar TL, faiz dışı fazla 14.7 milyar TL olarak belirlenmiştir.

2011 bütçe gerçekleşmesine bakıldığında ise, merkezi yönetim bütçe giderlerinin 313 milyar 302 milyon lira, faiz hariç bütçe giderlerinin 271 milyar 90 milyon lira, merkezi yönetim bütçe gelirlerinin 295 milyar 862 milyon lira, genel bütçe vergi gelirlerinin ise 253 milyar 765 milyon lira olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu sonuçlara göre de 2010 yılında 40 milyar 81 milyon lira olan merkezi yönetim bütçe açığının 2011 yılında yüzde 56,5 oranında azalarak, 17 milyar 439 milyon liraya düştüğünü görülmektedir. Ancak aynı dönemde, bütçe açığı azalırken, cari açık ve borç stoku ise hızla tırmanışa girmiştir. Dolayısıyla, bütçe açığının azalışında yine sıcak paraya dayalı bir büyüme modelinin yattığını görmek mümkündür.

Temel olarak gelişmelere bakıldığında, 2011 bütçesinin de sosyal bütçe işlevi görmekten uzak olduğu tespit edilebilir. Eğitim, sağlık ve sosyal harcamalara ayrılan pay yine düşük, faiz harcamalarının azalmasına karşın

bütçede yine önemli bir yük ve vergi gelirlerinde yine adaletsiz bir yapının ortaya çıktığını belirtmek mümkündür.

2012 bütçesi; 2012 yılı bitmediği için tahmin üzerinden değerlendirilme imkanına sahiptir. Buna göre, 2012 yılında, büyümenin % 4 olacağı yaklaşımı çerçevesinde 2012 yılı merkezi yönetim bütçe büyüklükleri belirlenmiş ve 2012 yılında bütçe açığının 21 milyar TL, faiz dışı fazlanın ise 29.2 milyar TL olacağı öngörülmüştür. Merkezi yönetim bütçe giderlerinin de 350.9 milyar TL olacağı da 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısında belirtilmiştir. 2012 giderleri içerisinde en fazla pay sırasıyla, cari transferler 130.2 milyar TL, personel ve sosyal güvenlik kurumları devlet primi giderleri olarak 96 milyar TL, ve faiz harcamaları ise 50.2 milyar TL olarak öngörülmüştür. Yatırımlar için ise 32.1 milyar TL öngörülmüştür. Eğitim ve sağlık harcamaları ise, GSYH’ye oranla % 3,7 ve % 1,1 olarak öngörülmüştür. Bütçe giderleri içinde en fazla yapılan transfer harcaması ise sosyal güvenlik için öngörülmüştür. Bu rakam da 76.4 milyar TL olarak bütçe tasarısında belirtilmiştir.

2012 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu’nda merkezi yönetim bütçe gelirleri ise, 329.8 milyar TL olarak öngörülmektedir. Bu gelirin 277.7 milyar TL’si vergi gelirlerinden beklenmektedir. Vergi türleri itibariyle bakıldığında ise, gelir vergisinden 53.8 milyar TL, kurumlar vergisinden 27.1 milyar TL, KDV’den 87.5 milyar TL ve ÖTV’den 70.5 milyar TL gelir beklenmektedir. Damga vergisi ve harçlardan da 16.5 milyar TL, banka ve sigorta muameleleri vergisinden ise 4.5 milyar TL beklenmektedir. Dolayısıyla, toplam olarak dolaylı vergilerden beklenti toplam vergi gelirleri içindeki pay itibariyle yüzde 65 civarındadır. Servet vergilerinde ise, en büyük beklenti 6.7 milyar TL ile motorlu taşıtlar vergisindedir.

2012 yılı haziran ayı sonu itibariyle gerçekleştirmelere bakıldığında, şimdiden hedeflerde ciddi bir sapmanın olacağı gerçektir. Buna göre; 2012 yılı haziran ayında bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı ayına göre yüzde 7,1 oranında azalarak 24,8 milyar TL olmuş, bütçe giderleri ise yüzde 31,7 oranında artarak 31,1 Milyar TL olarak gerçekleşmiş, 2012 yılı haziran ayında vergi gelirleri geçen yılın aynı ayına göre yüzde 10,7 oranında azalarak 20,3 milyar TL olarak gerçekleşmiş ve faiz hariç bütçe giderleri ise yüzde 32,5 oranında artarak 29,2 milyar TL olmuştur (Maliye Bakanlığı, 2012: 2). Genel olarak, 2012 haziran ayı gerçekleştirmelerine bakıldığında,

hedeflenen vergi gelirlerine ulaşamayacağı, hedeflenen harcamaların üzerine çıkılacağı ve bütçe açığının artacağı görülmektedir.

SONUÇ

Türkiye ekonomisinin son on yıllık dönemine ait iktisat politikaları çerçevesinde, bütçe politikaları incelendiğinde temel olarak şu sonuçlara ulaşılmıştır:

- Kısa vadeli spekülasyon sermaye hareketleri çerçevesinde büyüme politikasının yönlendirilmesi ve bu politikanın bütçe politikasını önemli ölçüde etkilemesi,
- Genel olarak mali disiplini hedef alan bir bütçe politikasının izlenmesi,
- Mali disiplini sağlama çerçevesinde, sürekli olarak faiz dışı fazla verme çabasına odaklanan bir bütçe politikası,
- Faiz dışı fazla verme çabası içinde, ekonomik ve sosyal harcamaları daraltmaya yönelik bir bütçe politikası,
- Sıcak paraya yönelik olarak ortaya çıkartılan para politikası sonucu, düşen faiz oranları çerçevesinde geçmiş dönemlere göre, faiz yükünün bütçede azaltılmasına yönelik bir bütçe politikası, ancak yine de faiz harcamalarının önemli ölçüde yer tuttuğu bir bütçe önümüze çıkmaktadır.
- Tüm dönemlerin ortak özelliği olarak, bütçe harcamalarının faiz, sosyal güvenlik sistemine yönelik transferler ve personel ödenekleri üzerine yoğunlaşması ve bütçenin, siyasi, sosyal ve ekonomik fonksiyonunu yitirmesidir.
- Bütçe gelirlerinde ise, 2002 öncesi dönemle pek değişiklik göstermeyen dolaylı vergi üzerine yoğunlaşma gelir politikası olarak özetlenebilir.

KAYNAKÇA

- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER (2011), Ücretli Emek ve Sermaye, Derinleşen Küresel Kriz ve Türkiye’ye Yansımaları, Yordam Kitap, İstanbul.
- BAĞIMSIZ SOSYAL BİLİMCİLER(2009) Türkiye’de ve Dünyada Bunalım, 2008 – 2009, Yordam Kitap, İstanbul.
- BORATAV, Korkut (2009), Türkiye İktisat Tarihi 1908 – 2007, İmge Kitabevi, Ankara.
- DURMUŞ, Mustafa (2011), Kapitalizmin Krizi, Küresel Krizin Eleştirel Bir Çözümlemesi, Tan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- EJDER, Haydar Lütfü (2006), Türkiye’de Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Kamu Harcamaları Stratejisi: 1980 – 2002 Dönemi Analizi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- KEPENEK, Yakup; YENTÜRK, Nurhan. (2000), Türkiye Ekonomisi, Remzi Kitabevi, Ankara, 2000.
- OYAN, Oğuz (1998), Türkiye Ekonomisi: Nereden Nereye?, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- OYAN, Oğuz; AYDIN Ali, Rıza. (1991), Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları Alternatif Yönelişler, Adım Yayıncılık, Ankara.
- SÖNMEZ, Sinan (2001), “Yeni Kalkınma Planı’nın Arka Bahçesi: İstikrar ve “Reformlar”, *Mülkiye Dergisi*, C. XXIV, S. 224., s. 96.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI (2009), 2010 Yılı Bütçe Gerekçesi, Ekim 2009, Ankara, s. 70.
- T.C. MALİYE BAKANLIĞI(2010), Yıllık Ekonomik Rapor 2010, s.4
- TC. Maliye Bakanlığı (2012), Aylık Bütçe Gerçekleşme Raporu, Haziran 2012, s. 2.
- YELDAN, Erinç (2001), “Birinci Yılında 2000 – Enflasyonu Düşürme Programının Değerlendirilmesi”, *Mülkiye Dergisi*, C. XXV, S. 226, s. 25.
- YELDAN, Erinç (2005), Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme, İletişim Yayınları, İstanbul.
- YELDAN, Erinç (2008), “Küresel Kriz Türkiye’yi Nasıl Etkileyecek?”, *Cumhuriyet Gazetesi*, 8 Ekim 2008.

