

**BÜTÇE VE PARA POLİTİKALARININ
MAKROEKONOMİK ETKİLERİ**

Nihal AVCI

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

Ankara
Maliye ve Gümrük Bakanlığı
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
Ekim-1988

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
TABLULAR LİSTESİ.....	III
I. GİRİŞ	1
Problem	1
Amaç	4
Önem	4
Sayıtlar	4
Sınırlılıklar	4
Tanımlar	5
Yöntem	5
Araştırma Modeli	5
Veriler ve Toplanması	5
II. BÜTÇE POLİTİKASINA GENEL BİR BAKIŞ	6
BÜTÇE POLİTİKASININ GELİŞİMİ	6
Klasik Maliye Politikası	6
Çağdaş Maliye Politikası	7
GENEL OLARAK BÜTÇE POLİTİKASININ ETKİLERİ	11
Kaynak Dağılımına Etkileri	12
Vergiler	14
Transfer ödemeleri	15
Talep ve Fiyatlar Düzeyine Etkileri	15
Üretin Üzerindeki Etkileri	13
Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkileri	20
Kısa Dönem Dengesine Etkileri	21
Bütçenin Çoğaltan Etkisi	21
Kamu Harcamaları	22
Vergiler	24
Bütçenin İstikrarlandırıcı Etkisi	26
Dolaysız Vergiler	26
Dolaylı Vergiler	28
Durgunluğu Giderici Bütçe Politikası.....	29
Kamu Harcamaları	30
Vergiler.....	31
Enflasyonu Giderici Bütçe Politikası	32
Kamu Harcamaları	32
Vergiler	34
Uzun Dönem Dengesine Etkileri.....	36
Bütçe Politikasının Etkilerinin ölçülmesi	38

III. TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI	41
PLANLI DÖNEMDE BÜTÇE POLİTİKALARI	46
Birinci Plan Dönemi (1963-1957)	47
İkinci Plan Dönemi (1968-1972)	48
Üçüncü Plan Dönemi (1973-1977)	50
Dördüncü Plan Dönemi (1979-1983)	52
Beşinci Plan Dönemi (1985-1989)	53
1980 Sonrası Uygulamalar	54
Planlı Dönemde Bütçe Açıkları	56
Planlı Dönemde Vergi Gelirleri	58
Vergi Yüğü	60
Vergi Esnekliğı	62
Bütçe Politikasının Etkinliğinin Ölçülmesi	64
IV. PARA POLİTİKASINA GENEL BİR BAKIŞ	64
PARA POLİTİKASININ GELİŞİMİ	65
Klasik Görüş	67
Neoklasik Görüş	67
Miktar Teorisi	63
Keynesci Görüş	71
Moneterist Görüş	71
Para Politikasının Genel Amaçları	72
Para Politikasının Araçları	73
TÜRKİYE'DE UYGULANAN PARA POLİTİKALARI	75
Planlı Dönem Uygulamaları	75
1980 Sonrası Uygulamalar	75
BÜTÇE VE PARA POLİTİKALARI	80
V. ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER	82
KAYNAKÇA	85

TABLULAR LİSTESİ

TABLO		Sayfa
1-	KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GSMH'YA ORANLARI (1963-1937)	42
2-	CARİ, YATIRIM VE TRANSFER HARCAMALARININ KONSOLİDE BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYLARI (1977-1987)	44
3-	CARİ, YATIRIM VE TARANSFER HARCAMALARININ GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI (1977-1987)'	45
4-	KONSOLİDE BÜTÇE HARCMA LARI, GELERLERİ VE AÇIKLARI İLE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARINI GSMH'YA ORANI (1969-1987).....	57
5-	GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATININ YÜZDE DAĞILIMI (1978-19G7).....	60
5-	KONSOLİDE BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN GSMH'YA ORANLARI	61
7-	KONSOLİDE BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN ESNEKLİĞİ	53
S-	KISA VADELİ AVANSLARIN EMİSYON HACMİNE ORANI (1964-1906).	82

BÖLÜM I

GİRİŞ

Problem

20. yüzyılla birlikte ortaya çıkan gelişmeler sonrasında "Klasik Devlet" anlayışından "Sosyal Devlet" anlayışına geçilmesiyle beraber, Devletin yüklendiği görev ve sorumluluklarda önemli bir genişleme olmuştur. Bunun sonucunda, devletlerin iktisat politikalarında; iktisadi dalgalanmaların giderilmesi, iktisadi büyüme ve kalkınmanın sağlanması, kaynakların etkin kullanımı, dış ticaret dengesinin ve düzenli bir gelir dağılımının sağlanması gibi hedefler yer almaya başlamıştır.

Devletin belirtilen bu hedeflere ulaşmada kullanabileceği iktisat politikası araçları arasında, para politikası ve maliye politikası araçları önemli bir yere sahiptir.

Maliye politikası, devletin bir kısım kaynakları kamu kesimine aktarabilme ve çeşitli harcamalarla özel kesime satın alma gücü ekleyebilmesine dayanır. Bu politika esas olarak merkezi devlet bütçesi ile ademî merkezîyetçi bütçeler aracılığıyla gerçekleştirilir. Bir yandan, bütçe harcama ve gelirlerinin miktar ve bileşimi, diğer yandan harcama ve gelirler arasındaki ilişki - yani bütçenin açık, fazla vermesi yada denk olması - devletin amaçlarına ulaşmada kullanabileceği en önemli araçlar olur. (Uluatam, s. 21)

Devletin mali alandaki eylemleri, ekonomik ve sosyal yaşam üzerinde de etkili olur. Ayrıca ekonomik ve sosyal yaşama yapılan devlet müdahaleleri bilinçli olarak kullanılan mali araçlar aracılığıyla olmaktadır. Bu nedenle bütçenin gelir ve giderleri ile kamu gelir ve giderleri; toplumsal ihtiyaçların belirlenmesi ve karşılıklarının bulunması dışında, ekonomide istikrarın kurulması, ödemeler bilançosunun ve kişisel gelir dağılımının dengeleştirilmesi, ekonomik kalkınmanın sağlanması gibi konularda da önemli fonksiyonlar yüklenmişlerdir. Mali kurumlara, geleneksel fonksiyonların dışında fonksiyonların yüklenmesiyle devletin mali yapısını düzenleyen bütçenin de yapısı değişmiştir.

Bu yapı değişikliği ve devlet bütçesinin ekonominin tümü üzerinde yarattığı değişik nitelikteki etkiler nedeniyle, bütçe politikasına önemli görevler yüklenmiştir.

Para politikası da; ekonomi üzerinde yarattığı etkiler nedeniyle önemli bir iktisat politikası aracıdır.

Para politikası, para arzını etkilemek yoluyla üretim, istihdam, milli gelir ve fiyat seviyesinin yönlendirilmesi şeklinde tanımlanabilir. (Aydın, 1970, s. 1) Para politikası esas olarak, para otoritelerinin - özellikle Merkez Bankasının - fonksiyonları ve sahip olduğu araçlar yoluyla gerçekleştirilir. -Bu araçlar, açık piyasa işlemleri, reeskont oranlarının ve banka karşılık oranlarının değiştirilmesi, banka faizlerine taban ve tavanlar konulması, kredilerin selektif olarak denetlenmesi ve kredi tavanlarının saptanması v.b. şeklinde

belirtilebilir.

Para politikasının nihaî amacı, kaynakların tam kullanımını, fiyatların kararlılığını ve ekonomik büyümeyi sağlayarak ekonomik refahın artırılmasıdır.

Ekonominin değişen koşullarına göre uygulanan politikalar ve amaçları farklılık gösterse de, maliye ve para politikasının başlıca amaçları;

- 1-Düzenli bir kaynak tahsisi,
 - 2-İstikrarlı bir ekonomik büyüme,
 - 3-Düzenli bir servet ve gelir dağılımının sağlanması,
- olarak belirlenebilir.

Bununla beraber, bu politikaların asıl önemleri istenen amaçlara ulaşılmasında ne denli etkin oldukları ve ekonomiyi nasıl etkilediklerinin ortaya konmasıyla anlaşılmaktadır.

Bütçe ve para politikalarının etkin olarak kullanımları büyük ölçüde, bu politika araçlarının değişen koşullardaki etkilerinin bilinmesine bağlıdır. Söz konusu politikaların ekonomi üzerindeki etkilerinin bilinmesi ya da tahmin edilmesi, belirli amaçlara ulaşılmasında izlenecek olan politikaları da belirler. Uygulanan politika araçlarının ekonomi üzerindeki etkileri bilinmedikçe, başarılı olmaları da şansa bağlı kalmaktadır.

Günümüzde devletin, kaynakların tam kullanımı, tatmin edici bir ödemeler dengesi, belirli bir fiyat istikrarı ve uzun dönemde' gelişmeye elverişli koşulların yaratılması gibi çeşitli hedefleri aynı zamanda uzlaştırmaya çalışması gerekmektedir. Ayrıca bütün bunların, kaynakların tahsisi, servet ve gelirlerin dağılımı sorunlarına da çözüm yolu getirmesi beklenmektedir. Bu amaçla, bütçe politikasını para politikası ile koordine etmek ve başka bir dizi aracın kullanımını da, kendi aralarında tutarlı unsurlardan kurulu bir eylem programı uygulayacak şekilde bu politikalarla birleştirmek gerekir. (Sönmez, 1971)

Bütçe ve para politikalarının birbirini destekleyip tamamladığı, biri olmadan diğerinin başarısının tam olmadığı söylenebilir. Bu nedenle, seçilmiş hedeflere ulaşmak bakımından bütçe ve para politikalarının koordineli olarak yürütülmesi gerekmektedir. Bu koordinasyonun başarısı da, söz konusu politika araçlarının tek tek ya da birlikte uygulandıkları zaman ortaya çıkan etkilerinin iyi bilinmesine ve değerlendirilmesine bağlıdır.

Amaç

Bu araştırma ile bütçe ve para politikalarının makro ekonomik etkileri ve Türkiye'deki durum değerlendirilmeye çalışılacaktır. Bu amaçla yanıtlanacak sorular şunlardır:

- 1-Bütçe ve para politikalarının makro ekonomik etkileri nelerdir?
- 2-Türkiye'de uygulanan bütçe ve para politikalarının amaçları ve uygulama sonuçları ne olmuştur?
- 3-Bütçe ve para politikalarının koordinasyonu neden gereklidir ve nasıl

sağlanmalıdır?

Önem

Araştırma ile bütçe ve para politikalarının etkileri belirtilip, Türkiye'de uygulanan politikaların değerlendirilmesine yardımcı olunacağı düşünülmektedir.

Sayıtlar

Bu araştırma konusuna giren ve belgesel tarama yoluyla elde edilen verilerin güvenilir ve geçerli olduğu varsayılmaktadır.

Sınırlılıklar

Bu araştırmanın Türkiye'de uygulanan bütçe ve para politikaları ile ilgili bölümleri planlı dönemle sınırlıdır. Bütçe politikası konusunda devlet borç yönetimi çalışma dışı tutulmuştur. Ayrıca amaç, etkilerin değerlendirilmesi olduğundan vergilerle ilgili mevzuat kapsam dışı bırakılmıştır.

Tanımlar

Araştırmada kullanılan kavramlardan açıklanması gerekli görülen konuların bütünlüğü içinde, ilgili bölümlerde tanımlanacaktır.

Yöntem

Araştırma Modeli

Araştırma genel tarama modelindedir. Bütçe ve para politikaları üzerinde genel olarak durulduktan sonra, planlı dönemden itibaren uygulanan politikalar ana hatlarıyla belirtilecek ve geleceğe ilişkin tahminlerde bulunulmadan yalnızca var olan durum değerlendirilecektir.

Veriler ve Toplanması

Para ve bütçe, politikalarının uygulama sonuçlarına yönelik olarak gereksinim duyulan sayısal veriler DİE Yıllıkları, Bütçe Gelirleri Yıllıkları, Kamu Hesapları Bültenleri, Merkez Bankası Yıllıkları ile Yıllık Ekonomik Raporlardan derlenmiştir. Gerekli diğer veriler resmi yada özel veri kaynaklarından, kitaplardan belgesel tarama yoluyla sağlanmıştır.

BÖLÖM II

BÜTÇE POLİTİKASINA GENEL BİR BAKIŞ

BÜTÇE POLİTİKASININ GELİŞİMİ

Kamu maliyesinde bütçe politikası kavramının bütçenin uzun geçmişine rağmen oldukça yeni olması, bu kavramın farklı şekillerde tanımlanmasının da bir nedenidir. Bütçe politikası kavramı bazan dar biçimde yorumlanarak maliye politikasının bir parçası şeklinde, bazan da oldukça geniş bir yorumla maliye politikasının bütününi içeren bir çerçeve içinde değerlendirilmektedir.

Bu çalışmada, sözkonusu geniş yoruma daha yakın olan bir bütçe politikası kavramı benimsenmiştir.

Klasik Maliye Politikası

Klasik İktisat Teorisinde, piyasa ekonomisinde bazı iktisadi kanunların kendiliğinden işlediği, herhangi bir aksaklığın ortaya çıkması halinde de ekonominin kendi dengesini otomatik olarak sağlayacağı, dolayısıyla kamu faaliyetlerinin de ekonomik düzenin doğal işleyişini bozacağı kabul ediliyordu. Bu düşünce ile, devletin tüketici olduğu, özel girişimlerin kamu girişimlerinden daha verimli olduğu ve vergi ile kamu harcamalarının tarafsızlığı varsayımları birleşince, devlet faaliyetleri de iç ve dış güvenliğin sağlanması, adalet ve diplomasi hizmetleri ile sınırlanmıştı.

Buna bağılı olarak klasik iktisatçıların mali konulardaki prensipleri de;

- 1-Kamu harcamalarının hacimce küçük olması, 2-Devlet bütçesinin denk olması,
 - 3-Kamu giderlerinin dolaylı vergilerle karşılanması,
 - 4-Bütçe açıklarının uzun vadeli borçlanmalarla karşılanması, kısa vadeli borçlanmalara gidilmemesi,
- şeklinde ortaya çıkar (Türk, 1983).

Bu çerçevede bütçe, yalnızca sınırlı - zorunlu hizmetleri gerçekleştirmeyi ve bunları ekonomik ve sosyal etkisi en az olan vergilerle finanse etmeyi düzenleyen bir araç olarak karşımıza çıkar. Klasik maliyenin etkin olduğu dönemde, bütçenin sosyal ve ekonomik amaçlı herhangi bir müdahale aracı olarak kullanılması elbette düşünülemezdi.

Çağdaş Maliye Politikası

Toplum-un ve ekonominin yapısında meydana gelen değişmeler sonucunda iktisat politikasının amacı, doğal düzeni korumaktan piyasa ekonomisinin işleyişine kaydı. Görgün (1984), maliye politikasının değişmesine sebep olan yapısal değişiklikleri dört ana grupta toplamıştır:

- 1- Piyasada oluşan gelir bölüşümünde aşırı eşitsizliklerin meydana gelmesi,
- 2- Piyasada kıvam kaynak dağılımının (Klasiklere göre tam rekabet gerçekleştiğinde fiyat mekanizmasının sağlayacağı kaynak dağılımı) gerçekleşmemesi,

3- Piyasada tam istihdamın gerçekleşmemesi,

4- Piyasanın geri kalmış ülkelerde birikimli bir gelişme süreci sağlayamaması.

Bu gelişmeler ve yaşanan Büyük Buhran sonucunda, iktisadi yaşamda yeni önlemler gündeme geldi. Teorik alanda da J.M.Keynes, ekonominin makro düzeyde işleyişine yeni bakış açıları kazandırdı. Bütün bu gelişmelerle birlikte kamu harcamalarının yapılma ve vergilerin alınma nedenleri de değişmeye başladı.

Keynes, özel yatırımların ve piyasada üretimin artması için elverişli bir ortam hazırladığından verimliliği sıfır olsa dahi kamu harcamalarının ekonominin bütünü açısından yararlı olduğunu ileri sürer. Kamu harcamalarının yarattığı satınalma gücü, piyasada üretilen mallara olan talebin artmasını sağlar, böylece piyasada üretim ve yatırımlar artar, ekonomi durgunluk döneminden çıkar. Keynesci iktisat piyasaya müdahale ve kamu harcamalarının artması için çok elverişli bir ortam hazırlamıştır.

Keynesci İktisat Teorisinde, Klasiklerin öne sürdüğü gibi ekonomide dengenin sağlanması için mutlaka tam istihdamın olmasının gerekmediği, dengenin eksik istihdamda da kurulabileceği ve tam istihdama ulaşmak için maliye politikası araçlarının kullanılması gerektiği ifade edilmektedir.

Maliye politikası, araçlarının ekonomide genel dengeyi sağlamak için kullanılması, bütçelerin bir iktisadi politika aracı olarak kullanılmaya başlanmasını da mümkün kılar. Ekonomide genel dengeyi sağlamaya yönelik iki bütçe görüşü, devri ve telafi edici bütçe teorileri geliştirilmiştir.

19. yüzyılın başlarından itibaren yaşanmaya başlanan ekonomik bunalımların 7-10 senelik devrelerde düzenli bir biçimde tekrarlanması, devlet bütçelerine bu devri hareketleri hafifletmek şeklinde bir iktisadi fonksiyon yüklenmesine neden olmuştur. Bu gelişme, daha sonraları "Devri Bütçe" görüşünün doğmasına yol açmıştır. Devri bütçeler tekniği iktisadi hayatın refah devrelerinde sağlanan bütçe fazlaları ile depresyon zamanlarının bütçe açığını finanse etmekten ibarettir. (Türk, 1983, s. 296) Devri bütçe görüşünü ve bu görüşe dayanan uygulamaları, bütçenin bir iktisadi politika aracı olarak benimsenmesinin ilk sonuçları olarak değerlendirmek mümkündür. (Kumcuoğlu, 1976, s. 20)

Daha sonraları ortaya çıkan "Telafi Edici Bütçe" görüşünde, bütçenin bir iktisadi politika aracı olarak daha açık şekilde kullanıldığını görüyoruz. Telafi edici bütçe, belirli hallerde belirli sınırlar çerçevesinde, iktisadi hayatı buhrandan kurtarmak ve ekonomiyi yeniden canlanma safhasına sokabilmek için, bütçe açığını devletin mali bir araç olarak kullanmasıdır. Bu teoriye göre devlet, buhran içinde bulunan ekonomiyi genişleme safhasına sokmak ve tam çalışma safhasına ulaştırmak için, özel sektör harcamalarındaki yetersizlikleri gidererek, harcamaları ve durgunluk veya buhran içindeki bir ekonomiyi yeniden normal dengesine kavuşturacaktır. (Türk, 1983, s. 292)

Çağdaş bütçe teorileri arasında yer alan ve Hollanda, İngiltere, Norveç, Danimarka,

İsveç ve Fransa'da çeşitli uygulamaları görülen bir diğer bütçe tekniği.de, "Milli -İktisadi Bütçe" dir. Bu bütçelerin amaçları, gelecekte uygulanması planlanan iktisat politikasının uygunluğunu denemek ve bu politikanın uygulamadaki başarı şansları ile karşılaşabileceği engelleri çeşitli model tekniklerinin yardımıyla ortaya koymaktır. Bu yönüyle milli - iktisadi bütçeler politika seçimini kolaylaştırmaktadırlar. Ancak kullanılan modellerin taşıdığı zayıflıklar nedeniyle, bu bütçelerin her zaman en iyi politikayı bulmaları mümkün olmamaktadır.

Kısaca iktisadi bütçeler ve model tekniğinin hizmetini inkar etmek ne kadar yanlış ise, bunların iktisadi ve mali politikada her şey olduğunu iddia da o kadar anlamsız olur. Bu alanda muhakeme, tecrübe ve ekonominin tepkilerini duyuş yine çok önemli bir yer tutmaktadır. Bununla birlikte, iktisadi milli bütçeler sayesinde zamanımızda devletler yeterli denebilecek düzey ve derecede iktisadi planlar hazırlayabilmekte, iktisadi politikalarını bu plan çerçevesinde yürütebilmekte, yıllık olarak hazırlanan devlet bütçelerinin ekonomik ve sosyal hayatla ilişkileri daha belirli bir şekilde ortaya çıkmakta, maliye politikasının en etkin aracı olan bütçe politikası, ekonomik, sosyal ve mali fonksiyonlarını eskisine göre daha mükemmel bir biçimde yerine getirmektedir. Bu arada iktisadi milli bütçeler sayesinde makro ekonomik etkiler meydana getirebilecek her iktisat politikası tedbirini değerlendirmek mümkün olmakta ve alınacak kararlar bilinçli olarak alınmaktadır. (Türk, 1983, s.308)

Teorideki bu gelişmeleri, 1930'lu yıllardan başlayarak bazı ülkelerin (A.B.D. ve Almanya gibi) bütçe açıklarını bilinçli bir şekilde belirli kamu harcamaları programlarının kaçınılmaz bir sonucu olarak kabul etmeleri izlemektedir. Ancak, konjonktüre karşı mücadelede bütçe açıklarını ve fazlalarını, bütçe politikasına temel yapma ilkesini ilk olarak kabul eden ülke İsveç olmuştur. İngiltere 1940-1950 döneminin sonundan beri, bütçenin yıllık denklik ilkesinden ayrılarak talep üzerinde etkili olabilmek amacıyla, telafi edici bütçe politikası izlemeye karar vermiştir. Amerika Birleşik Devletleri'nde de bütçe aracılığıyla talebin ayarlanması 1940 ' 11 yıllardan sonra gelişmiştir, ancak bütçe tedbirleri ile konjonktüre aktif ve sıkı bir müdahale ilkesi 1961 yılından sonra kabul edilmiştir.

1960 - 1970 döneminde birçok batı ülkesi, bütçe politikasının ekonomik gelişme ve ekonomik denge gereklerine uydurulması zorunluluğunu kabul etmiş bulunmaktadır.

Günümüzde ise, bütçe politikalarının kapsamı oldukça genişlemiş ve yüklendiği görevler artmıştır. Bir iktisadi politika aracı olarak bütçe politikasının başlıca amaçlarını şu şekilde belirleyebiliriz:

- 1- Fiyat istikrar ı ve tam çalışma açısından ekonomik istikrarı gerçekleştirmek,
- 2- Ekonomide düzenli ve dengeli bir gelir ve servet dağılımını sağlamak,

3- Kaynakları etkin kullanımı ve dağılımı yoluyla ekonomik kalkınmayı gerçekleştirmek.

GENEL OLARAK BÜTÇE POLİTİKASININ ETKİLERİ

Bütçe politikası, ekonominin tümü üzerinde çeşitli iktisadi etkiler yaratabilmekte ve bu nedenle kısa ve uzun dönemli istikrar sağlamak amacıyla kullanılabilir.

Bu bölümde bütçe politikasının ekonomi"üzzerindeki çeşitli etkilerini açıklamaya çalışacağız, öncelikle bütçe politikasının kaynak dağılımı, toplam talep, fiyatlar genel düzeyi, üretim kapasitesi ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerini ayrı ayrı ele alacağız. Daha sonra da bütçenin kısa ve uzun dönemli ekonomik dengeyi sağlamaya yönelik etkilerinden sözedeceğiz. Ancak, etkileri incelemeye geçmeden önce önemli bir kaç hususu belirtmek gerekir.

Hansen, iktisatta "etki" deyiminin ekonominin belli bir müdahale sonucu durumu ile sözkonusu müdahalenin olmadığı durum adasındaki farkı ifade ettiğini belirtmektedir. Bu durumda bütçe politikasının etkilerini tahmin, bütçe politikasındaki bir değişme sonucu karşılıklı tepkilerle ekonomide ortaya çıkacak olan değişmeler ile sözkonusu politika değişikliği yapılmadan önceki durumun karşılaştırılmasını gerektirir. Bu da mukayeseli statik yönteminin kullanılması ve etkiler değerlendirilirken zaman kavramının gözönüne alınmaması demektir. Bu, analiz için kolaylık sağlasa da gerçekçi bir yaklaşım olmayacaktır.

Uygulamada bütçe politikasına tepki gösterilmesi zaman alır. Nihai sonuç elde edilinceye kadar birbirini izleyen birçok işleme ve gelir-harcama akımlarına gerek vardır. Sistemin çeşitli parçaları politika değişmelerine farklı aralarla (gecikmelerle) cevap verirler. Tüketiciler, fiyat ve gelirdeki değişmelere karşı, bütçelerini hemen ayarlayamazlar; işçiler nisbi ücretlerdeki değişmelere cevap vermeye genellikle hazır değillerdir. İşletmelerin de politikalarında ani değişmelerin olmayacağı söylenebilir. Üstelik; karar alındıktan sonra dahi, bu reaksiyonların gerçekleştirilmesi zamana bağlıdır. Mesela, işletmeler değişken giderlerle ilgili kararlarını çabucak değiştirmelerine karşılık, sabit yatırımla ilgili kararlarındaki değişmeler geç olur. (Batirel, I.T.İ. Dergisi, 1975, s. 30)

Bu önemi nedeniyle bütçenin etkilerinin ne kadar süre içinde ortaya çıktığını bulmaya yönelik birçok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalar farklı sonuçları ifade etse de, etkilerin çok önemli bir kısmının ilk yılda ortaya çıkacağı konusunda birleşmektedirler. Örneğin Gary Fromm ve Paul Taubman yaptıkları bir çalışmada, devletin mal ve hizmetlere yönelik

harcamalarının etkilerinin yaklaşık % 80-90'ının ilk yılda, gelir vergilerinin etkilerinin 9 ay içerisinde ve dolaylı vergilerin etkilerinin ise daha az bir süre içerisinde ortaya çıkacağı sonucuna ulaşmışlardır.

Bütçe politikasının etkilerini değerlendirirken önemli olan bir diğer husus da, "ceteris paribus" varsayımının yapılmasıdır. Yani ekonomide bütçe politikasındaki değişme dışında herhangi bir değişimin olmadığı, sonuçta ortaya çıkan değişikliğin ise yalnızca bütçe politikasının etkisiyle ortaya çıktığı kabul edilmektedir. Bu varsayım da, değerlendirmenin yapılabilmesi için bir yerde zorunlu olsa da gerçeğe uygun olmamaktadır.

Bunları belirttikten sonra bütçe politikasının kaynak dağılımı, toplam talep, fiyatlar genel düzeyi, üretim kapasitesi ve gelir dağılımı üzerindeki etkilerini incelemeye geçebiliriz. Hemen belirtmeli ki, bütçe politikası ekonominin tümü üzerinde yani yukarıda saydığımız unsurların tümü üzerinde etkili olarak, ekonomide bir değişiklik yaratmaktadır. Ancak konunun daha kolay anlaşılabilmesi için bütçe politikasının sözkonusu unsurlar üzerindeki etkilerini ayrı ayrı göreceğiz.

Kaynak Dağılımına Etkileri

Bütçe politikası bir yandan kamu harcamaları yoluyla özel kesimden kamu kesimine doğru bir kaynak transferine, bir yandan da vergi, transfer harcamaları ve kamu hizmetleri yoluyla ekonomideki kaynak dağılımının değişmesine neden olur.

Bütçe politikası ile kaynakların özel kesimden kamu kesimine aktarılmasının mümkün olduğunu belirttik. Kaynakların tümünün kullanıldığı ve miktarlarında herhangi bir değişimin olmadığı durumda, reel kamu harcamalarında bir değişme olduğunda, kaynak transferi gerçekleşir. Kamu harcamaları yoluyla kamu kesiminin ekonomideki toplam kaynaklardan aldığı pay artmakta, özel kesimin payı ise azalmaktadır. Kamunun ihtiyaçlarının karşılanması için özel kesimden aktarılan kaynaklar, kamu ihtiyaçlarının-hizmetlerinin alternatif (gerçek) maliyetini oluşturmaktadır.

Transfer harcaması-karşılıksız ödeme niteliğinde olan kamu harcamaları-ekonomide talebi arttıracığı için kamu kesiminin kullandığı kaynakları değerlendirirken toplam kamu harcamalarından bu tip harcamaların düşülmesi gerekmektedir. Görgün'e göre (1984, s.5), kamu ekonomisine aktarılan kaynakların gerçek maliyeti piyasada üretiminden vazgeçilen malların sebep olduğu fayda kaybına, parasal değeri ise kamu harcamalarından kişilere ve firmalara yapılan karşılıksız ödemeler düşüldükten sonra kalan miktara eşittir.

Yapılan kamu harcamalarının finansman şeklinin seçimi, kişiler arasında maliyetin dağıtılması açısından önemlidir. Yani vergileme, borçlanma veya para basımının-açık finansman- neden olduğu fiyat artışları kimin gelirini kısıyorsa, kamu harcamalarının maliyetini o kişiler yüklenir.

Bütçe politikası yoluyla ekonomideki kaynak dağılımının da değiştiğini belirttik.

Vergiler, transfer harcamaları ve kamu hizmetleri ekonomide bir takım değişmeler yaratarak, kaynak dağılımının değişmesine de neden olurlar. Şimdi bunların kaynak dağılımına etkilerini ayrıntılı olarak görelim.

Vergiler

Vergiler, kişinin kullanılabilir gelirini azaltarak, özel harcamaları ve dolayısıyla talebi azaltmakta, sonuç olarak kaynak dağılımının değişmesine neden olmaktadır. Vergilerin bu etkisini dolaylı ya da dolaysız olmasına göre ayrı ayrı ele alalım.

Dolaysız vergilerin bilinen başlıca örnekleri arasında, gelir ve servet vergileri ile kurumlar vergisini sayabiliriz. Dolaysız vergiler özellikle ekonomide gelirlerin elde edilmesine ilişkin işlemleri vergilendirirler.

Yukarıda belirttiğimiz gibi dolaysız vergilerin ilk etkisi, kişinin kullanılabilir gelirini ve dolayısıyla özel mallara olan talebini azaltmasıdır. Ancak verginin artan-azalan oranlı yada geniş-dar kapsamlı olmasına göre, farklı kesimlerde -kullanılabilir gelir ve talepdeki azalma da farklı olacaktır. Bu durum talebin bileşimini ve gelir dağılımını da farklılaştıracaktır.

Dolaysız vergilerin kaynak dağılımı üzerindeki bu etkileri gözönüne alınarak, belli alanlara kaynak transferi sağlanmak isteniyorsa çeşitli vergi istisnaları veya indirimler i - i adeler i uygulanır. Bu şekilde, vergi istisnasının (yada indirim in-in-iadesin in) uygulandığı alan çekici kılınarak ekonomik kaynakların bu alana transferleri sağlanabilir.

Dolaysız vergilerin kaynak dağılımına etkisini bu şekilde belirttikten sonra, dolaylı vergilerin etkilerine bakalım. Dolaylı vergilerin başlıca örnekleri arasında mal ve hizmetler ile dış ticaretten alınan vergileri sayabiliriz. Dolaylı vergiler özellikle gelirlerin harcanmasına ilişkin işlemleri vergilendirirler.

Dolaysız vergilerin ilk etkisinin kullanılabilir gelir üzerine olduğunu belirtmiştik. Dolaylı vergilerin ilk etkisi ise fiyatlar üzerine olacaktır. Vergilendirilen malın maliyeti ve dolayısıyla fiyatı artar. Bu fiyat artışı, vergilendirilen malın talep ve arz esnekliğine bağlı olarak talebin bileşimini ve kaynak dağılımını değiştirir.

Vergilendirilen malın talep esnekliği birden büyük ise o mala olan talep ve harcamalar azalacak, diğer mallara olan talep ise artacaktır. Benzer şekilde vergilendirilen malın talep esnekliği birden küçük ise bu durumda o mala olan talebin fiyat değişikliğine karşı duyarlılığı az olduğundan, o mal için yapılan harcamalar artacak ve dolayısıyla diğer mallara olan talep azalacaktır.

Dolaylı verginin piyasada üretilen mal ve hizmetlerin çoğunu kapsayan genel tüketim vergisi niteliğinde olması halinde de, harcamalar talep esnekliği fazla olan mallardan talep esnekliği düşük olan mallara doğru kayacak ve ekonomideki talep -bileşimi yeni bir şekil alacaktır.

Gerek dolaysız gerekse dolaylı vergiler yoluyla ekonomide talebin yapısında

meydana gelen bu değişiklik sonucunda, piyasadaki kaynak dağılımını da değiştirecektir.

Transfer ödemeleri

Transfer ödemeleri, kamu kesiminden özel kesime karşılıksız ödeme niteliğinde bir kaynak aktarılmasıdır. Transfer ödemeleri özel kesimin satınalma gücünü artırır. Yani öncelikle kişilerin kullanılabilir gelirlerini artırır. Kullanılabilir gelirlerin artması da doğal olarak talebi arttıracaktır. Transfer ödemelerinin yapıldığı kişi yada grupların yöneldiği mallara olan talep artacak ve ekonomideki kaynaklar transfer ödemesi nedeniyle talebi artan malın üretimine doğru kayacaktır.

Genellikle belirli mal ve hizmetlerin üretimini arttırmak için üreticilere yapılan sübvansiyonlar da ekonomideki kaynak dağılımını üzerinde etkili olurlar. Sübvansiyonlar ile kaynakların belirli alanlara kayması sağlanabilir. Çünkü sübvansiyonun uygulandığı alandaki mal ve hizmetlerin üretimi, sübvansiyon sonucunda maliyetler düşeceği için daha karlı hale gelecektir. Ekonomideki kaynaklar sübvansiyon uygulanarak çekici hale getirilen alana doğru kayacaktır.

Benzer şekilde özellikle tarım ürünleri için uygulanan destekleme alımları da, bu uygulamanın yöneldiği ürünün üretimi için kaynakların harekete geçmesini sağlar.

Kamu hizmetleri de bir ölçüde ekonomideki kaynak dağılımını etkileyebilmektedir. Ekonomide bir faaliyetin yerine getirilebilmesi için gerekli olan koşullardan bazılarının kamu hizmeti çerçevesinde değerlendirilerek, devlet tarafından yerine getirilmiş olması her zaman girişimciler için önem taşır, özellikle altyapı hizmetleri bu konuda etkilerini gösterirler. Faaliyetin gerçekleşebilmesi için gerekli olan koşulların devlet tarafından sağlanması, karlılık oranını da değiştireceğinden girişimcilerin kararlarını önemli derecede etkileyebilmekte ve kaynakların bu hizmetin sağlandığı alanlara kaymasına yol açmaktadır.

Talep Ve Fiyatlar Düzeyine Etkileri

Bütçe politikası bir yandan gelir, bir yandan da gider unsurları ile ilgili olduğundan ekonomideki toplam talep üzerinde oldukça etkilidir. Gelir yönüyle özel kesimden kamu kesimine kaynak transferi olduğu için kişilerin kullanılabilir gelirleri azalmakta ve talepte de bir azalma meydana gelmektedir. Bütçe politikasının gider yönünde ise, devletin yaptığı harcamalarla kamu kesiminden özel kesime bir kaynak transferi olmakta ve kişilerin kullanılabilir gelirleri arttığı için talep düzeyinde artış meydana gelmektedir.

Bütçe politikasının gelir yönüyle toplam talepte bir azalma meydana geleceğini belirttik. Burada daha çok vergiler sözkonusudur. Hemen belirtmeli ki, toplam talepte meydana gelecek olan azalma, vergiyi ödeyen kişilerin gelir düzeylerine ve buna bağlı olarak tüketim eğilimlerine göre değiştirecektir. Vergiyi gelir düzeyi düşük olan grupların ödediğini düşünelim. Bu grupta tüketim eğilimi yüksektir ve gelirlerinin tamamına yakın bir kısmı

tüketim için kullanılmaktadır. Bu durumda vergiyi, tüketim için kullanacakları gelirlerinden kısarak ödeyeceklerinden toplam talep düzeyinde önemli bir azalma olacaktır. Bir de verginin gelir düzeyi yüksek olan gruplarca ödendiğini düşünelim. Bu grupta tüketim eğilimi düşük, tasarruf eğilimi daha yüksektir ve vergiyi tasarruflarından karşılama yoluna gideceklerdir. Belki verginin az bir kısmını tüketim için ayırdıkları gelirlerinden yani tüketimlerini kısarak ödeyeceklerdir. Ama yine de toplam talepteki azalma sözkonusu vergi miktarından daha az olacaktır.

Kamu harcamaları yoluyla toplam talepte bir artış meydana geleceğini de belirtmiştik. Burada da toplam talepte meydana gelecek artış, kamu harcamasının reel yada transfer niteliğinde olmasına, miktarına ve bu harcama sonucunda gelir elde eden kişilerin tüketim eğilimlerine göre değişecektir. İlerde bütçenin çoğaltan etkisini anlatırken göreceğimiz gibi; kamu harcaması reel harcama niteliğinde ise, toplam talepte bu harcama miktarı kadar artış meydana gelecektir. Ancak, kamu harcaması transfer niteliğinde ise toplan; talepte bu harcamadan yararlanan kişilerin tüketim eğilimleri kadar bir artış olacaktır. Yapılan kamu harcamaları sonucunda gelir elde eden kişilerin tüketim eğilimleri de talepteki artışı etkilemektedir. Bu kişilerin tüketim eğilimlerinin yüksek yada düşük olması, toplam talepteki değişimin miktarını da belirleyecektir.

Ekonomideki fiyatlar genel düzeyinin toplam talep miktarındaki değişmelere karşı duyarlı olduğu açıktır. Bu nedenle toplam talep düzeyinde meydana gelen artış sonrasında toplam talep-toplam arz eşitliği bozulursa fiyatların genel düzeyinde yükselme başlayacaktır. Ancak, kamu harcamaları sonucunda toplam talepte meydana gelecek artış ile kamu kesimine yapılan ödemeler sonucunda meydana gelecek azalma eşit olursa, bu durumda toplam talep düzeyinde bir değişme sözkonusu olmayacaktır.

Üretin Üzerindeki Etkileri

Bütçe politikasındaki değişmeler üretimde yada reel gelir düzeyinde değişmelere neden olur. üretim düzeyindeki değişmeler aynı zamanda gelir dağılımının da değişmesine neden olur.

Bir ülkenin üretim kapasitesinin, o ülkede mevcut üretim faktörlerinin yani iş gücü, doğal kaynaklar, teknoloji ve sermaye stokunun miktarlarına ve ne derecede etkin kullanıldıklarına bağlı olarak değişeceği açıktır. Doğal kaynaklar -veri olarak alınır, iş gücü arzı nüfus artışına, teknolojik ilerleme ise bilimsel gelişmeye bağlıdır. Bu durumda iktisadi faaliyetler sonrasında yalnızca sermaye stokunda değişiklik yaratmak mümkündür.

Bütçe politikasının üretim kapasitesi üzerindeki etkilerini de sermaye stoku - dolayısıyla tasarruf ve yatırım-üzerindeki etkilerini ele alarak değerlendireceğiz.

Öncelikle ekonomideki tasarruf miktarının bütçe politikasından etkilendiğini anımsatalım. Kamu harcamaları yada vergilerden özel kesim tasarrufları etkilenmektedir,

özel kesim tasarruflarının, ekonomideki toplam tasarruf miktarı içindeki payına göre bu etkilenme önem taşıyabilir. Eğer toplam tasarruf miktarı içindeki özel kesim tasarrufları fazla ise uygulanan bütçe politikasına göre toplam tasarruflar azalacak yada artacaktır. Böylece, özel kesimin yatırıma ayırabileceği fonlarda bir azalma yada artma meydana gelebilecektir. Vergileri ele aldığımızda, özel kesimin kullanılabilir geliri ve tasarrufları, dolayısıyla yatırıma ayrılacak olan fonlar da azalacaktır. Ancak vergilerin etkisi bu kadarla sınırlı değildir. Vergileme sonucunda tüketim ve yatırımda meydana gelecek olan azalma, toplam talep düzeyinde de azalmaya neden olacağı için girişimcinin kar beklentileri ve yeni yatırım kararları üzerinde de etkili olur.

Diğer taraftan, verginin iş gücü ve teşebbüs arzı üzerindeki etkisi de üretim kapasitesini değiştirebilir. Vergi sonrasında iş gücünün geliri ve girişimcinin karı azalacaktır. Söz konusu azalmalar sonrasında bu üretim faktörlerinde herhangi bir değişimin olup olmaması ise, verginin gelir ve ikame etkilerine ve bunların etkinliklerine göre belirlenecektir. Eğer iş gücü üzerinde verginin ikame etkisi daha güçlü ise, iş gücü arzında buna bağlı olarak azalma, gelir etkisi daha güçlü ise artma görülecektir. Benzer şekilde verginin teşebbüs arzı üzerindeki ikame etkisinin güçlü olması teşebbüs arzında azalmaya, gelir etkisinin güçlü olması ise "artmasına yol açacaktır.

Kamu hizmetlerinin de üretim kapasitesi üzerinde etkileri vardır. Ekonomik ve sosyal altyapı hizmetleri üretim kapasitesi üzerinde genişletici etkilere sahiptir. Söz konusu hizmetler üretim faktörlerinin, örneğin iş gücü ile doğal kaynakların verimliliğini artırır. Bütçe politikasının kaynak transferi üzerindeki etkilerini ifade ederken değindiğimiz gibi, bu altyapı hizmetlerinin devlet tarafından yerine getirilmesi girişimcilerin kar oranlarını değiştireceği için yatırım kararlarını etkiler, özel kesim yatırımları için özendirici bir nitelik taşır, dolayısıyla üretim kapasitesinin genişlemesine neden olur.

Bütçe politikasının üretim üzerindeki etkilerini uzun dönem dengesi üzerindeki etkilerini anlatırken daha ayrıntılı olarak ele alacağız.

Gelir Dağılımı üzerindeki Etkileri

Bütçe politikasının gelir dağılımı üzerindeki etkileri oldukça önemlidir. Reel kamu harcamaları, vergiler, transfer harcamaları ve kamu hizmetlerinin gelir dağılımı üzerindeki etkilerini ayrıntılı olarak ele alalım.

Vergi politikasındaki bir değişim sonucunda gelir dağılımında meydana gelecek olan değişimler vergi yansıması olarak adlandırılabilir. Vergileme sonucunda bu vergiyi ödeyen kişi yada grupların kullanılabilir gelirleri azalacaktır. Kullanılabilir gelirdeki azalma, kişilerin tüketim ve tasarrufa ayrılan gelirlerini de etkileyecektir. Sonuçta talebin bileşimi de değişeceğinden gelir dağılımı bu vergiyi ödeyenlerin aleyhine değişecektir.

Reel ve transfer harcamaları ise verginin tersine gelir dağılımının bu ödemedi

yararlanan kişi yade gruplar lehine değişmesine neden olur. Transfer harcamaları kişilerin kullanılabilir gelirlerini doğrudan arttırarak etkili olur.

Kamu hizmetleri de, gelir dağılımının bundan yararlanan kişiler lehine değişmesine neden olur. Ancak kamu hizmetinden kimin ne kadar yararlandığını belirlemek mümkün değildi r.

Gelir dağılımı bütçe politikasından etkilendiği için, bütçe politikası gelir dağılımındaki dengesizlikleri gidermede oldukça etkin olarak kullanılabilir. Örneğin vergi sisteminde gelir düzeyi yüksek olanlardan alınan vergilere ve kamu hizmetlerinde de düşük gelirlilere yarar sağlayan hizmetlere ağırlık verilirse, bunun yanı sıra reel kamu harcamaları ile transfer harcamaları yoluyla daha çok gelir düzeyi düşük olan gruplar ile işsizlere gelir sağlanırsa gelir dağılımındaki farklar azalacaktır. Ancak, kamu hizmetlerinden gelir düzeyi yüksek olanlar ve nisbeten gelişmiş olan bölgeler yararlanıyorsa, vergilerin büyük kısmı gelir düzeyi düşük olanlar tarafından ödeniyorsa, reel kamu harcamaları ile transfer harcamaları sonucunda gelir düzeyi zaten yüksek olan grupların geliri artıyorsa, bu durumda gelir dağılımındaki farklar da artacaktır.

Bu bölümde bütçe politikasının ekonominin çeşitli unsurları üzerindeki etkilerini ana hatlarıyla belirtmeye çalıştık. Başlangıçta da belirttiğimiz gibi bu etkiler arasında çok yakın ilişkiler vardır ve önemli olan uygulanan bütçe politikası sonucunda ekonominin genel düzeyinde meydana gelecek olan toplam değişmenin niteliğidir. Şimdi bu etkilerden hareketle bütçenin kısa ve uzun dönem dengesine etkilerinden ve bu dönemlerde uygulanan bütçe politikalarından söz edeceğiz.

Kısa Dönem Dengesine Etkileri

Kısa dönemde toplam gelir denge düzeyi ekonomideki toplam arz ve toplam talep eşitliğiyle belirlenmektedir. Bütçe politikası harcama ve gelirden oluşan iki yönüyle, bir yandan toplam talebi bir yandan da toplam arzı değiştirerek, toplam gelir üzerinde kısa dönemde etkili olur. Bütçenin sözkonusu etkisini "çoğaltan etkisi" ve "istikrarlandırıcı etkisi" olmak üzere iki ayrı bölüm halinde inceleyelim.

Bütçenin Çoğaltan Etkisi

Bütçenin kamu harcamalarında ve vergilerde değişiklikler yaparak, gelir düzeyinde de değişiklikler yaratmasına bütçenin çoğaltan etkisi denilmektedir. Burada, kamu harcamaları ile vergilerin gelir üzerindeki etkilerini ayrı ayrı ele alacağız. Ancak, öncelikle çoğaltan analizinin ekonominin tam çalışma seviyesinde olması halinde gerçek durumu yansıtamadığını belirtmekte yarar var. Kısaca, çoğaltan analizinin geçerliliği, tam istihdamın altında olan ekonomiler için sözkonusudur. Buna rağmen çoğaltan, oldukça önemli bir analiz aracıdır.

Kamu Harcamaları.- Çoğaltan analizinde kamu harcamalarının reel yada transfer harcama niteliğinde olmaları önem taşımaktadır. Çünkü devlet reel bir harcama yapmış ve karşılığında bir mal veya hizmet elde etmiş ise, toplam talep harcama miktarı kadar artacaktır. Ancak kamu harcaması transfer niteliğinde ise, devletin toplam talebe etkisi transfer harcamasından yararlananların harcamaları ölçüsünde olacaktır.

Önce reel harcamaların çoğaltan etkisini görelim. Burada, konuyu basitleştirmek için değişikliklerin etkilerini hemen gösterdikleri varsayımını yapıyoruz.

Toplam gelir denge düzeyinin toplam arz ve toplam talep eşitliğiyle belirlendiğini belirtmiştik. O halde toplam geliri (Y), toplam talebi oluşturan üç unsurdan özel tüketimi (C), özel yatırımı (I) ve devlet harcamalarını (G) ile gösterirsek;

$$Y = C + I + G$$

eşitliği gelirin denge seviyesini verecektir. (Uluatam, s. 86)

Tüketim toplam gelirin doğrusal bir fonksiyonu kabul edildiğinde, tüketimin gelirden bağımsız kısmını C_0 , marjinal tüketim eğilimi de c ile gösterirsek;

$$C = C_0 + cY$$

ifadesini elde ederiz. Bu ifadeyi, önceki eşitlikte yerine koyduğumuzda ise;

$$Y = 1/(1-c) \times (C_0 + I + G)$$

eşitliğini buluruz. Bu eşitlik, toplam gelir düzeyinin gelirin üç unsuru ve $1/(1-c)$ ile ifade edilen çoğaltan katsayısı tarafından belirlendiğini göstermektedir.

Tüketim fonksiyonu doğrusal değilse, gelirin denge düzeyinin bu şekilde basit bir ifadeyle belirlenmesi mümkün bulunmamaktadır. Ancak çok büyük olmayan değişiklikler için benzer bir ifade kullanılabilir:

$$dY = (1/1-c) \times (dC_0 + dI + dG) + (c/1-c) \times dY$$

İfadelerden de anlaşılacağı gibi kamu harcamaları gelir seviyesi üzerinde, diğer bağımsız gelir kalemlerinin etkisine sahiptir. Yani kamu harcamalarında meydana gelecek artış veya azalış, çoğaltan katsayısı yoluyla toplam gelirden de bir artış veya azalışa yol açacaktır.

Kamu harcamaları transfer niteliğinde ise, devletin toplam talep üzerine, transfer harcamasından yararlananların harcamaları ölçüsünde etkili olduğunu belirtmiştik. Bu du-

rumda, transfer harcamaları (R) ile kullanılabilir gelir (Yd) unsurlarını da ifadeye dahil edeceğiz. Kişilerin kullanılabilir -gelirleri, devletin yapmış olduğu transfer miktarında artacağından ($Y_d = Y + R$), toplam geliri;

$$Y = C(Y_d) + I + G$$

şeklinde ifade edebiliriz. Toplam geliri değişmeler cinsinden yazacak olursak;

$$dY = dC_o + c(dY + dR) + d_i + dG$$

eşitliğini elde ederiz. Buradan da,

$$dY = (1/1-c) \times (dC_o + d_i + dG) + (c/1-c) \times (dR - c)$$

ifadesini elde ederiz. (Uluatam, s. 88)

Bu ifadeden, reel harcamaların çoğaltan katsayısının $1/(1-c)$ olmasına rağmen, transfer harcamalarının çoğaltan katsayısının $c/(1-c)$ olduğunu ve reel harcamaların transfer harcamalarından daha etkili olduğunu görüyoruz. Bu sonuç transfer harcamalarının toplam talebi ilk aşamada aktarılan gelir kadar değil, bu geliri elde eden kişinin marjinal tüketim eğilimi oranında arttırmasından dolayı ortaya çıkmaktadır.

Vergiler.- Şimdi de, vergi almanın toplam gelir üzerindeki etkilerini ele alalım.

Vergi alınması, kişinin toplam gelirinin alınan vergi miktarında azalması anlamına geldiğinden, vergiyi (T) ile gösterirsek kullanılabilir gelir;

$$Y_d = Y - T \text{ olmaktadır.}$$

Tüketimi kullanılabilir gelirin doğrusal bir fonksiyonu olarak kabul edip, eşitlikleri kurarsak;

$$\begin{aligned} dY &= dC(Y_d) + d_i + dG \\ &= dC(C_o + cY_d) + d_i + dG = dC_o + c(dY - dT) + d_i + dG \end{aligned}$$

ve,

$$dY = (1/1-c) \times (dC_o + d_i + dG) - dT/1-c$$

ifadelerini elde ederiz. (Uluatam, s. 89)

Son ifadeden, toplam harcama kalemleri ile toplam vergi kalemlerinin farklı çoğaltan etkilere sahip olduğu, vergi çoğaltanının negatif değer taşıdığı ve dolayısıyla toplam geliri azaltıcı yönde etki yaptığı anlaşılmaktadır. Vergi çoğaltanı $-c/(1-c)$ 'e eşittir. Bu katsayı, bir vergi artışı sonucunda toplam gelirdeki azalmanın, bu vergi miktarı kadar değil vergi ödeyenlerin marjinal tüketim eğilimleri kadar olacağını göstermektedir. Marjinal tüketim

eğilimi de 0 ile 1 arasında değer taşımaktadır. Transfer harcamalarında da, toplam gelirdeki değişimin marjinal tüketim eğilimlerinden etkilendiğini belirtmiştik.

Vergilerin çoğaltan etkisinin bu niteliği, teoride "denk bütçe çarpanı" kavramını geliştirmiştir. Bu kavram, kamu harcamaları ile vergi miktarının aynı oranda artması halinde beklenenin tersine bunun, toplam gelir üzerinde nötr bir etki yapmayacağı, gelir düzeyinde kamu harcamasındaki artışa eşit bir yükselme olacağını açıklamaktadır. Toplam gelir harcamalardaki değişmeye karşı daha duyarlıdır.

Kamu harcaması çoğaltanını,

$$dY/dG = 1/1-c$$

vergi çoğaltanını ise,

$$dY/dT = -c/(1-c)$$

olarak ifade etmiştik.

Harcama ve vergideki artışın gelirden meydana getirdiği toplam değişiklik ise basit olarak;

$$dY = dG(1/1-c) + dT(-c/(1-c))$$

şeklinde gösterilebilir.

Vergilerdeki artışın, harcamalardaki artışa eşit olması halinde ise;

$$dY = dG (1/(1-c) + (-c/(1-c)))$$

$$dY = dG (1-c) / (1-c)$$

$$dY = dG$$

ifadelerinden de açıkça anlaşılacağı gibi, toplam gelirdeki artış marjinal tüketim eğilimi ne olursa olsun kamu harcamalarındaki artışa eşit olmaktadır.

Eğer, toplam gelir düzeyinde bir değişiklik olması istenmiyorsa, vergiler kamu harcamalarından daha çok arttırılmalıdır. Bu durumda;

$$-c/(1-c) \times dt = 1/(1-c) \times dG$$

$$dT = 1/c dG$$

ifadesinden de görüleceği üzere, vergilerdeki artışın kamu harcamalarındaki artıştan 1/c kadar daha fazla olması gerekiyor.

Bütçenin İstikrarlandırıcı Etkisi

Bütçenin otomatik istikrar etkisi, bütçenin yapısal esnekliğinden dolayı ortaya çıkmaktadır. Yani bütçenin gelir ve giderleri milli gelirdeki değişimlerden daha hızlı değişerek, bütçe dışındaki unsurlara bağlı olarak ortaya çıkan dalgalanmaları hafifletmekte ve herhangi bir müdahaleye gerek kalmamaktadır.

Burada, bütçenin otomatik istikrar etkisi sadece bütçe gelirlerindeki değişimler yönünden ele alınmış ve kamu giderlerinin ekonomik dalgalanmalardan bağımsız belirlendiği

varsayılmıştır. Bütçenin istikrarlandırıcı etkisini vergilerin dolaylı ya da dolaysız olma niteliğine göre ayrı ayrı ele alacağız.

Dolaysız vergiler.- Dolaysız vergiler içerisinde önemli bir yeri olan gelir vergisini ele alarak, bütçenin istikrarlandırıcı etkisini inceleyeceğiz.

Burada konuyu basitleştirmek için vergi oranının değişik gelir düzeylerinde aynı kaldığı ve herkesçe elde edilen tüm gelirin vergiye tabi olduğunu kabul edelim. Bu durumda, toplam vergi miktarı (T) ile gelir seviyesi arasında doğrusal bir ilişki olacaktır. Verginin gelirden bağımsız kısmını (To) ile, marjinal vergi oranını (t) ile gösterirsek toplam vergi miktarını;

$$T = T_0 + tY$$

şeklinde ifade ederiz.

$$C = C_0 + cY \text{ eşitliğinde, yukarıdaki ifadeyi yerine koyarsak;}$$

$$C = C_0 - cT_0 + c(1 - t)Y$$

eşitliği elde edilir. Burada (c) katsayısı harcanabilir gelire göre marjinal tüketim eğilimini, c (1 - t) ise toplam gelire göre marjinal tüketim eğilimini göstermektedir.

Bu ifadeyi, gelirin genel denge düzeyini belirttiğimiz,

$$Y = C + I + G$$

ifadesinde yerine koyduğumuzda ise;

$$Y = \frac{1}{(1-c+ct)} X (C_0 + I + G) - \frac{c}{(1-c+ct)} T_0$$

eşitliğini elde ederiz.

Bu durumda, verginin gelirden bağımsız kısmında yapılacak bir değişme, geliri $c/(1 - c + ct)$ katsayısıyla çarpımı kadar ters yönde etkileyecektir. Tüketim, yatırım ve kamu harcamalarında meydana gelecek olan değişiklik ise, geliri $1/(1 - c + ct)$ katsayısıyla çarpımı kadar etkileyecektir. Marjinal vergi oranı (t), 0 ile 1 arasında bir değer taşıyacağı için bu çoğaltan değerleri, herhangi bir verginin bulunmadığı durumdaki çoğaltan değerinden daha küçük olacaktır.

O halde ekonomide gelir vergisinin varlığı, böyle bir verginin bulunmadığı duruma kıyasla belli bir uyarıya karşı toplam gelir seviyesinin gösterdiği değişiklikleri hafifletmektedir. (Uluatam, s. 92) Gelir vergisi artan oranlı ise, sözkonusu değişiklikleri hafifletmekte daha etkili olacaktır. Gelir vergisi bu şekilde otomatik olarak devreye girmekte ve gelir seviyesinde ortaya çıkacak dalgalanmaları hafifletmek için herhangi bir müdahaleye gerek kalmayacaktır.

Uluatam, gelir vergisi oranının (t1) iken (t2) olarak değişmesi halinde gelirdeki değişmenin;

$$dY = \frac{-1}{(1-c+ct_1)} (cY_1(t_2-t_1))$$

ifadesi ile gösterilebileceği de belirtmektedir.

Dolaylı vergiler.- Burada, üretilen tüm mal ve hizmetlerden alınan tek oranlı genel satış vergisi tipinde bir dolaylı vergiyi ele alarak bütçenin istikrarlandırıcı etkisini inceleyeceğiz.

Ekonomide satılan mallara tüketicilerce ödenen fiyatın içine vergi toplamı da gireceğinden, toplam hasılanın faktör ve piyasa fiyatlarıyla ifadelerinin arasında dolaylı vergi oranı kadar bir fark olacaktır. Faktör fiyatlarıyla hasıla değerini (Yf) ile, piyasa fiyatlarıyla hasıla değerini (Y) ile, dolaylı vergi oranını (ti) ile, dolaylı vergi tutarını da (Ti) ile belirtirsek,

$$Y = Yf + Ti = Yf (1 + ti)$$

ifadesini elde edebiliriz. Bu ifadeyi, toplam gelirin dengesini veren eşitliğimizde yerine koyduğumuzda ise;

$$Yf = (1/(1-c+ti))x(Co+I+G)$$

ifadesini buluruz. (Uluatam, s. 95)

Burada bulduğumuz $1/(1 - c + ti)$ çoğaltan katsayısı, dolaysız vergi çoğaltan katsayısı olan $1/(1 - c + ct)$ 'den daha küçük değerli olduğundan dolaylı vergilerin ekonomi üzerindeki istikrarı andırıcı etkisinin daha fazla olduğunu söyleyebiliriz.

Bütçe politikasının özellikle çoğaltan mekanizmasının işleme sonucunda kısa dönemde yarattığı etkileri bu şekilde belirttikten sonra, ekonomide kısa dönemde ortaya çıkan dengesizlikleri gidermeye yönelik, istikrar sağlayıcı bütçe politikalarını inceleyelim.

İktisadi istikrar, tam çalışma ve fiyat istikrarının birlikte sağlanması olarak kabul edilmektedir. Klasik iktisatçılar, ekonominin sürekli tam istihdam seviyesinde dengede olduğunu kabul ettikleri için iktisadi istikrar ile fiyat istikrarının sağlanmasını ifade ediyorlardı. Ancak, Keynes'in ekonominin her zaman tam istihdam seviyesinde dengede olmadığı savını geliştirmesinden sonra iktisadi istikrar ile tarr. çalışma ve fiyat istikrarının birlikte sağlanması ifade edilir oldu.

Ekonomideki istikrarsızlık halleri başlıca iki şekilde, enflasyon ve deflasyon şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu bölümde bütçe politikalarının ekonomi üzerindeki etkilerinden hareketle deflasyonu yani durgunluğu giderici bütçe politikası ile enflasyonu giderici bütçe politikasını inceleyeceğiz. Bu arada, durgunluğu giderici bütçe politikasının Keynes tarafından, enflasyonu giderici bütçe politikasının ise daha sonra Keynesçi iktisatçılar tarafından geliştirildiğini belirtelim.

Durgunluğu Giderici Bütçe Politikası

Burada, ekonomide durgunluğu yaratan nedenler üzerinde durmayacağız. Ekonomide herhangi bir nedenle durgunluk ortaya çıktıktan sonra bunu gidermeye yönelik bütçe politikası üzerinde duracağız.

Ekonomide deflasyonun olması basit bir ifadeyle toplam talep düzeyinin toplam arz

düzeyinden az olması demektir. Bu durumda durgunluğu giderici bütçe politikası, toplam talebi arttırıcı önlemleri kullanacak ve kamu harcamaları-nın-reel ve transfer-arttırılması, vergilerin ise azaltılması yoluna gidilecektir. Yani bütçenin giderlerinin arttırılması yada gelirlerinin azaltılması şeklinde bir bütçe politikası uygulanacaktır.

Kamu Harcamaları

Durgunluk döneminde toplam talebi arttırmak ve ekonomide bir canlanma başlatmak için kamu harcamalarının arttırılması yoluna gidilir. Ancak talep üzerinde etkili olmak amaçlandığı için kamu harcamasının finansmanında vergiler kullanılmaz. Bu durumda genellikle borçlanma yoluyla harcamalar karşılanır. Burada dikkat edilmesi gereken nokta borçlanmanın kaynağıdır. Talep üzerine kısıtlayıcı etki yaratmayacak bir 'borçlanma şekli tercih edilmelidir. Ve bu genellikle Merkez Bankası yoluyla borçlanma olmaktadır.

Kamu harcamasının niteliğini, yaşanan durgunluğun boyutları belirler. Reel kamu harcamasının çoğaltan katsayısı, transfer niteliğindeki kamu harcamasınınkinden daha büyük olduğu için ekonomide önemli derecede durgunluk yaşıyorsa reel kamu harcamalarının arttırılması tercih edilecektir.

Reel kamu harcamaları içersinde yatırım harcamalarının arttırılması, eğer ekonomide yoğun bir işsizlik yaşanmıyorsa, işsizliğin giderilmesinde de bir dereceye kadar olumlu etki gösterebilecektir. Yatırım harcamaları üretim kapasitesini genişleteceği için ekonomik büyüme yönünde de etkili olacaktır. Cari harcamaların esnekliği küçük olduğu için durgunluğu gidermede pek kullanılmazlar. Ancak kamu kesimindeki tesisler tam kapasitede kullanılmıyorsa, cari harcamaların arttırılması hem bu tesislerin daha etkin kullanımını sağlar, hem de talep üzerinde etkili olur.

Transfer harcamalarının çoğaltan etkisi, diğer kamu harcamalarından daha az olduğu için ekonomide büyük boyutlarda bir durgunluk yaşanmıyorsa, bu tür harcamaların arttırılması yoluna gidilebilir. Eğer durgunluğun giderilmesinin yanı sıra, gelir dağılımında kısmi bir iyileşme sağlanması da amaçlanır ve gelir düzeyi düşük olan gruplara transfer ödemesi yapılırsa, bu grubun tüketim eğilimi yüksek olduğu için talep üzerinde de etkili olunur. Ancak durgunluk döneminde asıl sorun talep eksikliği olduğu için firmalara transfer ödemesi yapılmasının durgunluk üzerinde bir etkisi olmayacaktır.

Vergiler

Durgunluğu gidermek için başvurulacak yollardan biri de vergilerin azaltılmasıdır. Burada, vergilerin çoğaltan katsayısının reel kamu harcamaları katsayısından küçük olduğunu anımsatalım. Bu durumda ekonomide şiddetli bir dur-günlüğün olması halinde

vergilerin pek tercih edilmeyeceği sonucuna varılabilir.

Dolaylı vergilerde yapılacak bir indirim dolaysız vergilere oranla daha etkili olabilir, örneğin dolaylı vergilerin başlıcalarından olan tüketim vergisinde indirim yapılması, verginin alındığı tüketim mallarının fiyatlarında düşmeye neden olacağı için kişilerin reel gelirlerinin ve taleplerinin artmasına neden olur. Özellikle, genel tüketim vergilerinde yapılacak indirim daha etkili olacaktır.

Dolaysız vergilerin başlıcalarından olan gelir vergisinde yapılacak bir indirim ise öncelikle kişilerin kullanılabilir gelirlerini arttırır. Gelir düzeyi düşük olan gruptan alınan gelir vergisinin oranında yapılacak bir indirim talep üzerinde oldukça etkili olacaktır. Yüksek gelir düzeylerinden alınan gelir vergisi oranının indirilmesi ise bu gruptakilerin tasarruflarının artmasına ve yatırıma yönelmelerine neden olabilir. Ancak belirttiğimiz gibi durgunluk döneminde asıl sorun talebin yetersizliğidir. Talep yetersizliğinin giderilmesi öncelik taşıyacak ve talep artışı üretimin artmasına da yol açacaktır. Kurumlar vergisinde yapılacak indirim de benzer sonuçlara yol açacaktır. Ayrıca bu dönemde girişimcilerin geleceğe ilişkin beklentilerini etkilemesi bakımından çeşitli indirim yada istisnalarla teşvik edici bir bütçe politikası uygulanabilir.

Durgunluk döneminde, yaşanan durgunluğun boyutuna ve kamu harcamaları ile vergilerin toplam talep üzerindeki etkilerine bağlı olarak uygulanacak bütçe politikası belirlenir. Ancak siyasal iktidarın tercihlerinin de politika seçiminde önemli bir rol oynadığı unutulmamalıdır. Önemli bir diğer husus da kamu harcamalarının arttırılmasının ve vergilerdeki indirimlerin sınırsız olmayacağıdır.

Enflasyonu Giderici Bütçe Politikası

Enflasyon en basit tanımı ile toplam talep düzeyinin toplam arz düzeyinden fazla olması demektir. Bu nedenle, enflasyonu giderici bütçe politikası, toplam talebi kısımaya yönelik olacak ve kamu harcamalarının azaltılması ile vergilerin arttırılması yoluna gidilecektir. Yani bütçenin giderlerinin azaltılması yada gelirlerinin arttırılması yoluyla enflasyon üzerinde etkili olunmaya çalışılacaktır.

Kamu Harcamaları

Enflasyonla mücadelede kısa dönemde toplam talebi kısımda kamu harcamalarının azaltılması etkili bir politikadır. Aslında kamu harcamaları sabit tutulsa bile enflasyon nedeniyle harcamalarda reel bir düşme meydana gelecektir. Burada önemli olan bir diğer nokta da kamu harcamalarının finansman şeklidir. Enflasyon döneminde kamu harcamalarının borçlanma yoluyla karşılanması mümkündür ancak, bu durumda talebi

kısmaya yönelik bir borçlanma şekli tercih edilmelidir.

Cari harcamaların önemli bir kısmını personel giderleri oluşturmaktadır. Enflasyon döneminde fiyattaki yükselmeler nedeniyle personel giderleri zaten reel olarak düşecektir. Bu giderlerin bir de parasal olarak düşürülmesi hem ortaya çıkabilecek tepkiler hem de gelir dağılımında yaratacağı adaletsizlik nedeniyle mümkün olmamaktadır. Yatırım harcamalarında da önemli bir kısıtlama yapılamamaktadır. Kaynak israfına yol açacağı için başlanmış projelerin bırakılması yoluna gidilmez, belki büyük projelerin bir süre ertelenmesi ve yeni projelere hiç başlanmaması mümkün olabilir. Ancak özellikle son durumda, kamu harcamalarında kısıntı gerçekleşmeyecek yalnızca artışı önlenmiş olacaktır. Gelişmekte olan ülkelerde gelişme hızı olumsuz etkileneceği için yatırım harcamalarının, özellikle altyapı ile ilgili harcamaların kısıtlanması pek mümkün olmamaktadır.

Transfer harcamalarında kısıntı yapılması da güçlükler içerir^ Kişilere yapılan transfer ödemelerinde gerek bu ödemelerin sosyal niteliği gerekse ödeme yapılma nedenleri gözönüne alındığında kısıntı yapılamaz. Firmalara yapılan transfer ödemeleri, üretimi artırıcı etkide bulunuyorsa bu ödemelerin azaltılması kısa dönemde belki başarı sağlayabilecektir, ama uzun dönemde, enflasyonla mücadelede başarılı olabilmek için üretim kapasitesinin ve toplam arzın artırılarak talep fazlalığının giderilmesi gerektiğinden olumsuz etkiler yaratabilecektir. Bu nedenle bu harcamalarda da kısa dönemde enflasyonist etkileri olsa bile fazla bir kısıntı yapılamamaktadır.

Kamu harcamalarının çoğaltan mekanizması yoluyla toplam talep üzerinde etkili olabilmesi nedeniyle talep düzeyinde ayarlama yapılmak istendiğinde ilk akla gelen kamu harcamaları olmaktadır. Ancak enflasyonla mücadelede kamu harcamaları politikasının kullanılıp kullanılmayacağını, hangi tür harcamalarda ne oranda kısıntı yapılması gerektiğini, yaşanan enflasyonun şiddeti ve siyasal tercihler belirleyecektir.

Vergiler

Enflasyon döneminde giderleri azaltarak yada gelirleri arttırarak bir bütçe fazlası yaratılmaya çalışılır. Kamu harcamalarına oranla vergilerin çoğaltan etkisi daha küçük olduğu için, vergiler enflasyonla mücadelede de kamu harcamalarından daha az etkindir. Ayrıca vergilerin talep üzerindeki etkisi dolaylı yada dolaysız olmalarına göre farklılaşacaktır.

Dolaylı vergiler arasında önemli bir yer tutan tüketim vergilerinin talep üzerindeki etkilerine baktığımızda, doğrudan tüketim üzerinden alındıkları için daha etkin oldukları sonucuna varırız. Tüketim vergilerinin kapsamı büyüdükçe etkileri de artmaktadır. Genel tüketim vergisinin artırılması sonucunda fiyatlarda bir artış olacaktır. Ancak ortaya çıkan bu artış ile bütçe fazlası yaratılarak talebin kısılması mümkün bulunmaktadır. Benzer şekilde talep esnekliği düşük ve tüketimi yaygın olan mallar yani zorunlu ihtiyaç malları üzerine özel

tüketim vergisi konulması yada var olan vergi oranının artırılması talebin azaltılmasında başarılı bir sonuç verecektir. Ancak, burada daha önemli bir sorun ortaya çıkmakta ki, bu da vergilemedeki sosyal adalet ilkesinin zedelenmesidir.

Dolaysız vergiler içerisinde önemli bir yeri olan gelir vergisinin artırılması dolaylı vergilere oranla daha az etkilidir. Gelir vergisi yoluyla talep üzerinde etkili olunmak istendiğinde, tüketim eğilimi yüksek olan gruplar üzerinden alınan gelir vergisini arttırmak gerekecektir. Ancak bu grubun gelir düzeyi düşük olduğu için, enflasyonla mücadele sosyal adalet ilkesi ile çatışacaktır. Kurumlar vergisinin enflasyonla mücadelede etkin olarak kullanılması da verginin kimin üzerinde kaldığına yani sonuçta vergiyi kimin ödediğine bağlıdır. Eğer kurumlar vergisini sonuçta tüketiciler ödüyorsa, bu vergi talep üzerinde özel tüketim vergisinin etkisine benzer bir etki yaratacaktır.

Vergiler yoluyla enflasyonla mücadelede başarılı olabilmek için tüketim eğilimi yüksek olan grupların ödediği vergilerin oranlarını arttırmak gerekiyor. Ancak bu gruptakilerin gelir düzeyleri düşük olduğu için gelir dağılımında olumsuz yönde değişimler olmaktadır. Gelir dağılımında adaletsizlik yaratmamak için yüksek gelir gruplarının ödedikleri vergilerin yani bu grubun vergi yükünün artırılması düşünülebilir. Ancak, bu grubun tüketim eğiliminin düşük olması enflasyonla mücadelede tercih edilmemesine neden olacaktır.

Enflasyonla mücadelede uygulanacak bütçe politikasının seçimi, talebi kısımaya yönelik önlemlerin gelir dağılımında dengesizlik yaratabilmesi ve üretim kapasitesi ile gelişme üzerinde de olumsuz etkiler oluşturabilmesi nedeniyle oldukça önem taşımaktadır. Sonuçta uygulanacak politikayı ise siyasi tercihler belirleyecektir.

Bu arada hemen belirtmeli ki, toplam talep düzeyinde kısıntı yapmak ve ortaya çıkan talep fazlalığını gidermek yoluyla enflasyonla mücadele edilmesi kısa vadeli bir çözümdür. Uzun vadede enflasyonu giderici politikalarda ise amaç toplam arz düzeyinin artırılması şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Durgunluğu ve enflasyonu gidermeye yönelik bütçe politikası önlemleri arasında bütçenin yapısal esnekliğinden kaynaklanan otomatik istikrar sağlayıcıları stablizatörleri - da belirtmek gerekir. Otomatik stabilizatörlerin esası kamu gelir ve giderlerinin ve bazı ekonomik kurumların ekonomideki enflasyonist ve deflasyonist eğilimleri hafifletmeleri, böyle bir etki meydana getirebilmeleri için hiç bir yasa tasarrufuna, idari karara, iktisadi teşhise, bu teşhise uygun iktisadi mali tedbirlere ve bu tedbirlerin kendilerinden beklenen sonuçları meydana getirebilmeleri için herhangi bir zamana ihtiyaç göstermemeleridir. (Türk, 1983, s.87)

Milli gelirdeki artışlar sonucunda vergi hasılatının artması enflasyon üzerinde, gelirdeki azalma sonucunda vergi hasılatının azalması ise depresyon üzerinde istikrarlandırıcı etkiler yapmaktadır. Kamu harcamaları, gelir değişikliklerini daha uzaktan takip eder. Düşük gelirlilere yapılan transferler, fiyat destekleme politikası gereğince çiftçiye

yapılan yardımlar ve özellikle işsizlik sigortasının mevcut olduğu ülkelerde sosyal sigorta ödemeleri durgunluk döneminde kendiliğinden artar, enflasyon dönemlerinde ise fiyatlar ve gelirler arttığı ve iş hacmi genişlediği için kendiliğinden azalır. (Görgün, 1984, s.33)

Bu olumlu özelliklerine rağmen otomatik stabilizatörler ekonomideki istikrarsızlığı tek başlarına önleyemezler ve harcama ile vergilerde bilinçli olarak yapılacak ayarlamalara ihtiyaç gösterirler.

Uzun Dönem Dengesine Etkileri

Bütçe politikası kısa dönemde ekonomide istikrarı sağlamaya yöneliktir ve etkilerini de bu yönde gösterir. Uzun dönemde ise bütçe politikası ekonominin gelişmesine yöneliktir. Bununla beraber, kısa ve uzun dönemli bütçe politikalarını tamamen birbirinden ayırmak mümkün değildir. Bütçe politikasının kısa dönem dengesine etkileri, uzun dönem dengesi üzerinde de etkili olacaktır.

Ülkelerin uzun dönemde gerçekleştirmeyi planladıkları amaçlarından biri de ekonomik büyümenin ve özellikle az gelişmiş ülkeler için ekonomik kalkınmanın sağlanmasıdır. Bunun için de çeşitli iktisat politikası araçlarını kullanırlar. Bütçe politikası bu konuda en etkin araçlardan biridir, özellikle az gelişmiş ekonomilerde yapısal bozuklukların ekonominin uzun dönemli hedeflerine uygunluğunu sağlamada etkin olurlar. Burada bütçe politikasının iktisadi gelişme amacıyla yönelebileceği başlıca hedeflerinin neler olduğunu üretim fonksiyonundan yararlanarak belirlemeye çalışacağız.

Bir ülkede üretilen mal ve hizmet miktarı, o ülkenin büyümesi-kalkınması ile yakından ilişkilidir, üretim fonksiyonu genel olarak; '

$$Q = f(L, K, N, M, T, D)$$

şeklinde ifade edilir. Burada (Q) üretimi, (L) iş gücünü, (K) sermayeyi, (N) doğal kaynakları, (M) teşebbüs unsurunu, (T) teknolojiyi ve (D) toplumsal - kültürel çevreyi göstermektedir.

Üretim fonksiyonu bu geleneksel biçimi yerine daha basit şekilde sermaye - hasıla katsayısı yardımıyla da gösterilebilir. Sermaye hasıla katsayısı, üretimde bir birimlik artış yarajtabi İmek için gerekli olan sermaye miktarıdır. Toplumsal - kültürel çevre ile iş gücünü veri alırsak, teknoloji, doğal kaynaklar ve teşebbüs unsurları sermaye ile yakından ilişkili olduğundan,

$$K = a \cdot Q$$

ilişkisini belirleyebiliriz, (a), sermaye - hasıla katsayısıdır. Hasıla - sermaye katsayısını kullandığımızda ise üretim fonksiyonunu,

$$Q = (1/a) \times K = b \cdot K$$

şeklinde belirleyebiliriz, (a) ve (b) katsayılarının değerleri sermaye ve hasılanın değerlerinden bağımsız kabul edilirse üretimdeki artış,

$$dQ = b \cdot dK + db \cdot K \\ = b \cdot I + db \cdot Q$$

şeklinde yazılabilir. Sonuncu ifade bize üretimdeki artışın iki ana kısma ayrılabilirliğini göstermektedir. Bu ya yatırımlardan yada hasıla - sermaye katsayısının büyüyüşünden doğar. , (Uluatam, s.102)

Bu durumda devlet, toplam yatırımları arttırmaya yada hasıla-sermaye katsayısını büyütmeğe gayret edecektir. Yatırımların özel ve kamu kesimi yatırımları olarak ayrıldığını ve bunlar için değişik hasıla sermaye katsayıları bulunduğunu kabul edersek üretimdeki bir artışı;

$$dQ = db \cdot K + b_1 \cdot I_g + b_2 \cdot I_p (R)$$

olarak gösterebiliriz. Burada I_g kamu yatırımlarını, I_p özel yatırımları ve (R) toplam karı göstermektedir.

Uluatam buradan hareketle bütçe politikasının uzun dönemde yönelebileceği hedefleri şu şekilde belirlemektedir:

1-Devlet bütçesi herşeyden önce, hasıla - sermaye katsayısını büyütmeğe kullanılabilir,

2-Bütçe, devlet yatırımlarını büyütecek yönde biçim-lendirilebilir.

3-Özel yatırımlar bütçe aracılığıyla teşvik edilebilir.

Bütçe politikasının özellikle üretim kapasitesi üzerindeki etkileri kullanılarak uzun dönem dengesi üzerinde olumlu etkiler yaratılabilir.

Bütçe Politikasının Etkilerinin Ölçülmesi

Bütçe politikasının ekonomi üzerindeki etkilerinin ölçülebilmesi amacıyla çeşitli ampirik çalışmalar yapılmaktadır. Bu çalışmalar hareket noktalarını bütçenin etkilerinin ölçülmesine yönelik teoriden almaktadırlar.

Bütçe politikasının sistematik olarak talep düzeyinde ayarlamalar yapılmak amacıyla kullanılabilmesi ilk önce Alman ve İsveçli iktisatçılar tarafından fark edilmiş ve 1930'ların başında Gunnar Myrdal, ekonomik dalgalanmalara karşı bütçe politikasını ekonomik canlılık devresinde bütçe fazlası ve durgunluk devresinde bütçe açığı vermek ve uzun vadede cari bütçede denge sağlamak şeklinde formüle etmiştir. Keynesle birlikte cari bütçede ortaya çıkan fazla yada açıklar bütçenin genişletici ve daraltıcı etkisinin ölçüsü olarak kullanılmaya başlandı. Ancak, daha sonraki teorik gelişmeler ve özellikle denk bütçe çoğaltanı teorisinin geliştirilmesi, bütçe politikasının etkilerinin ölçülmesine yönelik teoriyi geliştirmiştir. 1956'da Cary Brown bütçe çoğaltanından yararlanarak bütçedeki değişmelerin gayri safi hasıla üzerindeki etkilerini basit bir Keynes modeli içerisinde incelemiştir. Brown tam istihdam haline ulaşmak amacı ile yapılacak işlemleri saptamak için incelemelerini tam istihdam halinde

bütçe değişmeleri üzerinde yoğunlaştırmış, bu amaçla fiyat değişimlerini de hesaba katan bir çoğaltan formülü ele geçirmiştir. Diğer taraftan aynı yönde çalışmalarını sürdüren Assar Lindbeck bütçenin fiili GSMH üzerindeki etkilerinin yanısıra gelire bağlı etkilerini de otomatik ve bilinçli etkiler olarak ayırmıştır. Ancak bu çalışmada fiyat değişmeleri gözardı edilmiştir. Daha sonra bu yöntem geliştirilmiş ve özellikle Richard A. Musgrave ve Hansen teoriye önemli katkılarda bulunmuşlardır.

Bütçenin toplam etkilerini incelemeye yönelik olarak geliştirilen modelde toplam etki, iki dönem arasında bütçe gelir ve harcamalarından doğan değişmelerin tamamının toplam iç talep üzerinde yarattığı etki ile aynı değişmelerin tüketici harcamaları üzerine yaptığı çoğaltan etkilerinin toplamı olarak ifade edilmektedir. Toplam etki, bütçe gelir ve harcamalarında bilinçli olarak yapılan değişmelerin etkisi ve" otomatik değişmelerin etkisi olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bilinçli değişmeler hükümetin satınaldığı yurt içi kaynak mal ve hizmetleri kapsamaktadır. Vergi gelirlerinde, sübvansiyon ve transferlerde meydana gelen artış ve azalışlar bu grupta sayılmaktadır. Bunun dışında bütçe gelir ve harcamalarındaki bütün değişiklikler otomatik varsayılmıştır. (Binatlı, Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi, 1976, s.135)

Bütçe politikasının etkilerinin ölçülmesi konusu üzerinde, Türkiye'de bu konuya ilişkin olarak yapılan ampirik çalışmalarla birlikte tekrar duracağız.

BÖLÜM III

TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI

Bu bölümde Türkiye'de uygulanan bütçe politikalarını sayısal verilerin de yardımıyla inceleyeceğiz.

Bilindiği gibi ülkemizde 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu, mali çerçevenin yasal yönünü oluşturmaktadır. 1050 sayılı Kanunun 6 ncı maddesinde bütçe; "Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren kanun" olarak tanımlanmıştır. Genel olarak bu kanundaki Devlet kavramı ile yalnızca Merkezi Hükümet Teşkilatının ifade edildiği görüşü benimsenmektedir. Bunu gözönüne alarak bu çalışmada bütçe kavramı ile "Konsolide Devlet Bütçesi" kavramı eşanlamda kullanılmıştır.

Ülkemizde uygulanan bütçe politikalarını değerlendirirken de bu esas gözönünde tutulacaktır.

Bütçe uygulamalarına geçmeden önce ülkemizdeki bütçelerin büyüklüğüne bir bakalım. Bütçe büyüklüğü, bütçe politikası açısından oldukça önemlidir ve ekonomideki toplam kaynaklardan kamu kesiminin aldığı payı göstermektedir. Bütçe büyüklüğü ile; bütçenin gelir ve gider rakamlarının mutlak büyüklüğü yada yıllar itibariyle gösterdiği değişimler kastedilmemekte, bütçe giderlerinin yada gelirlerinin GSMH'ya oranları ifade edilmektedir.

Bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı ve bu payın yıllar itibariyle gösterdiği değişim, ekonomi politikası açısından izlenen amaçların ve yapılan tercihlerin göstergesidir. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki paylarının değişim göstermesi kamu kesiminin toplam kaynaklardan aldığı payda kesimi lehine yada aleyhine değişme olup olmadığının bir ifadesidir.

Tablo 1'de 1963-1987 yıllarında ülkemizde, konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranları yer almaktadır. 1960 yılında konsolide bütçenin GSMH'ya oranı % 15 iken bu oran giderek artmış ve 1970'li yıllarda % 27 civarında bir değere ulaşmıştır.

Tablo 1'de yer alan rakamlardan anlaşılacağı gibi konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranları 1963 yılından yani planlı dönem başlangıcından 1980 yılına kadar genel olarak artma eğilimindedir. Ancak 1980 yılından itibaren bu oranın düşmeye başladığı görülmektedir. 1979 yılında bu oran % 21A iken 1985 ' te % 19.4 ' e kadar gerilemiştir.

TABLO 1
KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GSMH'YA ORANLARI

(Milyar TL)

Yıllar	GSMH (Cari) 1	K.B.H. (Cari) 2	Oran % 2/1
1963	66.8	11.9	17,8
1964	71.3	13.9	19,5
1965	76.7	14.9	19,4
1966	91.4	17.6	19,2
1967	101.4	21.0	20,7
1968	112.4	22.7	20,2
1969	124.8	26.1	29,0
1970	147.7	34.0	23,0
1971	192.6	48.1	24,9
1972	240.8	52.6	21,8
1973	309.8	64.8	20,9
1974	427.0	79.2	18,5
1975	535.7	116.0	21,6
1976	670.0	156.9	23,4
1977	877.8	239.3	27,4
1978	1290.7	334.9	25,9
1979	2199.5	596.8	27,1
1980	4435.1	1078.3	24,3
1981	6553.5	1515.6	23,1
1982*	8735.0	1989.6	22,7
1983	11551.1	2612.5	22,6
1984	18374.8	3784.2	20,6
1985	27789.4	5395.3	19,4
1986	39177.2	8311.0	21,2

KAYNAK: GSMH rakamları DİE yıllıklarından, konsolide bütçe harcama rakamları Kamu Hesapları Bülteni ile Bütçe Gelirleri Yılığında derlenmiştir.

* 12 aylık

** Geçici

Bu durumu yukarıda söylediklerimizle birlikte değerlendirdiğimizde; 1980 yılına kadar kamu kesiminin GSMH'dan aldığı payın genel olarak arttığı yani tercihlerin kamu kesiminin payının büyütülmesi yönünde kullanıldığı ancak, 1980 yılından sonra ekonomi politikasındaki değişmelere paralel olarak kaynak dağılımında kamu kesimin aleyhine değişmeler olduğu sonucuna varılmaktadır. Yine tablodan, sözkonusu oranın 1980 yılından 1985'e kadar sürekli düştüğü, 1986 yılından itibaren tekrar artmaya başladığı görülmektedir.

Bu değerlendirmeyi takiben, bütünlük sağlaması açısından cari, yatırım ve transfer harcamalarının GSMH içindeki paylarını da görmekte yarar var. Ancak buna geçmeden sözkonusu harcama kalemlerinin konsolide bütçe içindeki oranlarını belirtelim.

Tablo 2'de, son 10 yıllık dönem itibariyle cari, yatırım ve transfer harcamaları ile bunların konsolide bütçe içersindeki payları yer almaktadır.

TABLO 2
CARİ, YATIRIM VE TRANSFER HARCAMALARININ KONSOLİDE BÜTÇE
İÇİNDEKİ PAYLARI

(Milyar TL)

Yıllar	Cari Harc.	Oran %	Yatırım Harc	Oran %	Transfer Harc	Oran %
1977	95	40.7	64	27.3	75	32.0
1978	146	43.6	78	23.3	111	33.1
1979	248	41.6	118	19.8	230	38.6
1980	463	42.9	220	20.4	395	36.7
1981	602	39.7	360	23.8	553	36.5
1982	685	42.8	386	24.1	530	33.1
1983	1062	40.7	478	18.3	1072	41.0
1984	1484	39.2	688	18.2	1612	42.6
1985	2086	38.7	1121	20.7	2188	40.6
1986	3051	36.8	1770	21.2	3490	42.0
1987	4505	35.5	2369	18.7	5823	45.9

KAYNAK: Harcama rakamları Kamu Hesapları Bülteninden alınmıştır.

Tablo 2'den açıkça anlaşılacağı gibi, son 10 yıl içinde cari ve yatırım harcamalarının konsolide bütçeden aldıkları paylar azalırken, transfer artmıştır. Cari, yatırım ve transfer bütçeden aldıkları pay 1977 yıl ve % 32 iken bu oranlar 1987 yılında % 45.9 olmuştur. Son 10 yılda cari payında % 13, yatırım harcamalarının payında ise % 32 oranında azalma olmuştur. Buna karşılık transfer harcamasının konsolide bütçeden aldığı payda yaklaşık % 43'lük bir artış meydana gelmiştir.

Cari, yatırım ve transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki paylarını bu şekilde belirttikten sonra, yine son 10 yıl itibariyle bu harcama kalemlerinin GSMH içersindeki paylarını görelim.

TABLO 3
CARİ, YATIRIM VE TRANSFER HARCAMALARININ
GSMH İÇİNDEKİ PAYLARI

Yıllar	Cari Harc /GSMH	Yat Harc /GSMH	Transfer Harc/ GSMH
1977	10,8	7,3	8,6
1978	11,3	6,0	8,6
1979	11,2	5,3	10,4
1980	10,4	4,9	8,9
1981	9,1	5,5	8,4
1982	7,9	4,5	6,0
1983	9,2	4,2	9,3
1984	8,1	3,7	8,7
1985	7,5	4,0	7,9
1986	7,8	4,5	8,9
1987	8,0	4,2	10,4

Tablo 3, aynı dönemde cari, yatırım ve transfer harcamalarının konsolide bütçeye olan oranlarındaki değişmeye paralel bir sonuç vermektedir. Söz konusu dönemde cari ve yatırım harcamalarının GSMH'dan aldıkları pay azalırken, transfer harcamasının aldığı pay artmıştır, özellikle yatırım harcamalarının GSMH'dan aldığı payda önemli oranda değişiklik olmuştur. Yatırım harcamalarının payında 1977 yılına göre yaklaşık % 42 oranında düşme meydana gelmiştir. Oysa bu oran planlı dönemin başından beri sürekli olarak artma eğiliminde olmuştur. Bunu, planlı dönemle beraber uygulanan bütçe politikalarının iktisadi kalkınmanın gerçekleştirilmesi amacına yönelik olmaları şeklinde yorumlamak mümkün. 1970'li yılların sonunda yaşanan yüksek oranlı enflasyon ve 1980'li yılların ekonomi politikasındaki değişikliklerle birlikte bütçe politikasının "enflasyonla mücadele" şeklinde somut olarak beliren fiyat istikrarını sağlama amacına yönelmesi; reel kamu harcamalarının özellikle

de yatırım harcamalarının GSMH içindeki paylarının azalması sonucunu doğurmuştur.

Tablo 3'de cari harcamaların GSMH'ya payının % 8 civarında olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin çoğunda merkezi hükümetin cari harcamaları GSMH'nın % 12' s i oranında bir kısmını içermektedir (Şener, Maliye Dergisi, 1984, s.65).

Kamu harcamalarının GSMH içindeki paylarının artması, bütçe politikasının bu aracının ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlıklar karşısında daha etkin kullanımını sağladığı için önem taşımaktadır, ülkemizde özellikle reel harcama kalemlerinin GSMH'daki paylarının küçük olması, bu araçların etkin olarak kullanılmasını zorlaştırmakta ve bir ölçüde, bütçe politikasının harcamalar yoluyla etkinliğinin sınırını belirlemektedir. Örneğin, kamu harcamalarının GSMH içindeki payının az olması durumunda, kamu harcamaları politikası yoluyla enflasyona karşı fazla etkili olunamayacaktır.

PLANLI DÖNEMDE BÜTÇE POLİTİKALARI

Bu bölümde planlı dönemdeki bütçe politikalarını, önce beş yıllık kalkınma planlarında yer alan amaçlar, hedefler ve uygulama sonuçları açısından sözkonusu plan dönemleri bazında ana hatlarıyla ele alacağız. Daha sonra da planlı dönemde uygulanan bütçe politikaları, sayısal verilerin yardımıyla farklı açılardan değerlendirilecektir.

Birinci Plan Dönemi (1963-1967)

Birinci plan dönemini, Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (BBYKP) yer alan amaç 1ar-hedefler ve uygulama sonuçları ile değerlendireceğiz.

BBYKP'nda, uzun dönemde gelir grupları arasında sosyal adalet dengesini sağlayıcı bir mali politikanın izlenmesi düşüncesi benimsenmiştir. Planda, gelir dağıtıcı bir mali politikanın izlenmesi ile vergi yükünün kişiler ve iktisadi kesimler arasında adil bir şekilde dağıtılacağı öngörülmektedir.

BBYKP'nda, planın finansman ihtiyacının karşılanabilmesi için plan dönemi sonuna kadar vergi gelirlerinin GSMH'ya oranının % 17.3'e kadar yükselmesi hedef alınmıştır. Vergi gelirlerinde gerekli olan bu yükselmenin ekonomik hayattaki gelişme ve vergi sisteminde yapılacak reformlar ile sağlanacağı ifade edilmektedir.

Planda, kamu harcamalarının finansmanında önemli yer tutan genel bütçe vergi gelirlerinin, planın finansman ihtiyacının genişlemesine paralel olarak yükselmesi, yani vergi sisteminin kalkınmanın başarılması için gerekli vergi artışını sağlayabilecek esnekliğe sahip olması gerektiği vurgulanmaktadır. Bunun için kamu gelirleri sisteminde, özellikle de vergi sisteminde bir dizi reform yapılması öngörülmektedir.

BBYKP'nda, yatırım faaliyetlerinin artması ve yatırımların artan oranının iç

tasarruflarla finanse edilmesi ve bunu sağlamak için tüketime yönelik kamu harcamalarının belli sınırlar içinde tutulması öngörülmektedir.

BBYKP'nda yer alan ve ulaşılmaması öngörülen hedeflerin ne derecede gerçekleştirilebildiği, İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda değerlendirilmiştir. Buna göre, kamu gelirleri için öngörülen hedeflere ne mutlak büyüklük ne de GSMH'nın yüzdesi olarak ulaşılmıştır. Hedeflerin gerisinde kalınmasında rol oynayan başlıca gelir kaleminin ise vergi gelirleri olduğu belirtilmiştir.

Birinci Beş Yıllık Planın gerçek kaynaklarla finansman ilkesine uygun olarak alınan gelir arttırıcı tedbirler sonucunda, kamu gelirleri cari fiyatlarla yılda ortalama % 15 civarında artmış olmakla birlikte kamu gelir sistemi, planda kamu sektörüne düşen yatırımları finanse edecek ve gerekli cari ve transfer giderlerini karşılayacak esnek bir sistemin taşınması gerekli niteliklerine arzu edilen ölçüde kavuşamamıştır (DPT, 1967, s.19).

Birinci plan döneminde, vergi gelirlerini arttırma yönünde çabalar harcanmış, bazı yeni vergiler konmuş, mevcutların uygulama alanları veya tarifelerinde yapılan değişikliklerle vergi gelirleri arttırılmıştır. Ancak, toplam kamu gelirleri içerisinde vergi gelirleri plan hedeflerinin gerisinde kalınmasında en fazla rolü oynamıştır.

BBYKP'nda öngörülen harcama hedeflerine de nicelik ve harcama alanları bakımından ulaşılamamıştır. Kamu harcamaları, gelirlerin beklenen şekilde gerçekleşmemesinden ötürü planda yer alan hedeflere ulaşamamıştır. Kamu harcamalarının geride kalması milli gelirin istenen ölçüde arttırılmasını da güçleştirmektedir.

Bu sorunlar, plandaki ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmada maliye politikasının etkinliğini ve bütçe uygulamasını sınırlamaktadır.

İkinci Plan Dönemi (1968-1972)

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (İBYKP), 1968-1972 dönemi için hazırlanmıştır. Bu planda maliye politikaları ile kısa dönemde ekonominin genel dengesinin korunması, istikrarın sağlanması ve korunması, uzun dönemde ise iktisadi faaliyetlerin yönlendirilmesi, sosyal adaletin sağlanması gibi amaçlar hedeflenmektedir.

İBYKP'nda, planın gerçek kaynaklarla finansmanı, vergi politikasının sosyal adaleti sağlanması ve daha etken bir kaynak dağılımının gerçekleşmesi temel ilkeler olarak benimsenmektedir.

İBYKP'nda, birinci planda da olduğu gibi ekonominin yılda ortalama % 7 büyüme hızı kazanabilmesi ve bunun devamı için köklü bir yapısal değişim öngörülmektedir. Kamu kesiminin ekonomi içindeki büyüklüğü sürdürülecek ve toplam yatırımların yaklaşık yarısını kamu sektörü gerçekleştirecektir. Bu hedefe ulaşabilmek için kamu gelirlerinin yılda ortalama % 8.7 oranında artması ve GSMH'daki payının da yükselmesi, ayrıca kamu gelirlerinin artan

oranlarda yatırımlara ayrılması öngörülmektedir.

Cari harcamaların sınırlı tutulması yine plan hedeflerinden birini oluşturmaktadır.

Planda, vergi sisteminin mevcut yapısı ile ekonomi üzerindeki etkisi ve sosyal sonuçları gözönünde tutularak, vergi yükünün adil bir şekilde dağılımını sağlamak, ekonominin istenen hızda ve yönde gelişmesi için tasarrufları arttırmak ve kaynakların daha etkin dağıtımını bakımından reforma ihtiyacı olduğu tekrarlanmaktadır.

İkinci plan döneminde, kamu gelirlerinin sağladığı önemli artışlara rağmen hedeflerin gerisinde kaldığı gözlenmektedir. Vergi sisteminde yeni vergiler konulması, var olanların kapsamının genişletilmesi yada oranlarının arttırılması şeklinde düzenlemeler yapılmış ve bunların sonucunda vergi gelirlerinde artış sağlanabilmiştir. Ancak, vergi sistemi milli gelirdeki artışları otomatik olarak izleyecek bir yapıya kavuşturulamamıştır.

Bu dönemde de etkin bir maliye ve bütçe politikasının izlendiğini söyleyebilmek güç. Kamu kesimi ekonomide genişletici bir etki yaratmıştır. Bunda, tüketim harcamalarının plan hedeflerinin üstünde gerçekleşmesinin önemli bir rolü vardır. Talep üzerindeki baskıları gidermek için yapılan kısıntılar ancak sınırlı bir etki yaratabilmiştir. Kamu kesiminin harcamaları arasında personel giderlerinin önemli yer tutması, kısa vadede toplam talebin kontrol edilmesini güçleştirmiştir. Yatırımların finansmanında kaynakların yetersiz olması ve diğer yandan kamu tasarruflarının azalması nedeniyle, yatırımlar gerçekleşememiş ve plan hedeflerinin gerisinde kalmıştır.

Üçüncü Plan Dönemi (1973-1977)

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (ÜBYKP), ikinci plan döneminde maliye politikası uygulamasında istikrar ve kalkınma -hedefinin bağdaştırılması açısından önemli güçlüklerle karşılaşıldığından, istikrar içinde kalkınmadan söze-dilmekte ve bunun için plan uygulamasını aksatacak ve saptıracak konjonktür hareketlerinin önlenmesinin veya asgariye indirilmesinin şart olduğu belirtilmektedir. Planda, toplam talebin konjonktür gereklerine uygun şekilde yönlendirilebilmesi için mali müdahale araçlarından yararlanılması öngörülmektedir. Bu amaçla, kamu harcama ve gelirlerinin uygulamasına halen olduğundan daha fazla esneklik kazandırılması ve enflasyonist dönemlerde kolayca durdurulabilecek önceliği düşük giderlerin tesbit edilmesi planlanmaktadır. Kamu gelirleri sistemine uygulamada esneklik kazandırmak amacıyla, gelirlerin kazanılan yıl içinde vergilendirilmesi için Bakanlar Kuruluna vergi oranlarında süratle değişiklik yapabilme yetkisi verilmesi öngörülmektedir.

ÜBYKP'nda, maliye politikasının uzun vadeli hedefinin kalkınmanın gerektirdiği kaynak artışını sağlamak, ekonomik faaliyeti yönlendirmek ve sosyal dengesizlikleri telafi etmek olduğu ifade edilmektedir.

Planlı dönemde gelir farklarının azaltılmasında kamu harcamalarından

yararlanılması ve vergi sisteminin düzeltilerek vergi yükünün adil bir şekilde dağılımının sağlanması öngörülmektedir. Bu amaçla ödeme gücüne sahip vergilendirmenin gerçekleştirilmesi ve vergi yönetiminin yeniden düzenlenmesiyle vergi sisteminin etkin bir politika aracı olarak kullanılabileceği ifade edilmektedir.

ÜBYKP'nda, gönüllü tasarrufların sınırlılığı nedeniyle, toplam tasarrufların kamu sektörü aracılığıyla arttırılması üzerinde durulmaktadır. Ayrıca, kamu tüketiminin kontrol altına alınması ve uygulamanın plan ve programlardaki hedeflere uygun şekilde yürütülmesini sağlamak amacıyla bütçe ve kontrol sisteminin geliştirilmesi öngörülmektedir. Planda bir dizi vergi politikası tedbiri de yer almaktadır.

Üçüncü plan döneminde de plan hedeflerinin gerçekleşmediği izlenmektedir. Planda GSMH'da yılda ortalama % 7.9'luk bir artış hedeflenmiş ancak, gerçekleşme oranı ortalama % 6.5 olmuştur. Yine, özellikle vergi gelirlerinde gerçekleşmesi beklenen artışların sağlanamaması nedeniyle, kamu gelirleri beklenen artışın gerisinde kalmıştır. Özellikle dolaylı vergilerin planda belirlenen hedefin gerisinde kalması, toplam vergi gelirlerinin beklenen düzeye ulaşamamasına yol açmıştır. Planda dolaylı vergilerin ortalama % 11.7 oranında artması öngörülürken gerçekleşme oranı %4,7 ' d i r .

Kamu gelirlerinin beklenen düzeyin altında kalmasına karşılık, kamu harcamaları planda yer alan hedefleri aşmıştır. Özellikle transfer harcamalarında meydana gelen artışlar buna neden olmuştur.

Harcama hedefleri cari harcamalarda % 99.3, yatırım harcamalarında % 91.1 ve transfer harcamalarında % 138.1 oranlarında gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarındaki artış, özellikle kamulaştırma ile Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve mahalli idarelerin finansman ihtiyacını karşılamak amacıyla yapılan gelir aktarmalarından kaynaklanmıştır.

Gelirlerin beklenen düzeye ulaşamaması, harcamaların ise hedefleri aşması sonucunda önemli bir ek finansman ihtiyacı doğmuştur. Bütçe açıkları üçüncü plan döneminde büyük boyutlara varmıştır.

Bu plan döneminde, kamu harcamalarındaki yüksek artışlar kamu kesiminde önemli bir finansman-kaynak ihtiyacını ortaya çıkarmış olup kamu yatırımlarının kaynak sıkıntısı nedeniyle zamanında bitirilememesi arz ve talep dengelerini bozmuş ve dolayısıyla enflasyona yardımcı olmuştur.

Dördüncü Plan Dönemi (1979-1983)

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (DBYKP), plan döneminde uygulanacak maliye politikalarının amacının, uzun vadede planının öngördüğü kaynak artışını sağlamak, ekonomik faaliyetleri planın önceliklerine göre yönlendirmek ve gelir dağılımını iyileştirmek, kısa dönemde de ekonominin genel dengesini korumak olduğu belirtilmektedir.

Bu amaçlar doğrultusunda, gelir dağılımındaki dengesizlikleri ve vergilemedeki adaletsizlikleri gidermek, sabit gelirliler üzerindeki vergi yükünü hafifletmek, vergi kayıp ve kaçakçılığını önlemek, kamu harcamalarını sağlıklı kaynaklara dayandırmak, vergi sistemine esneklik kazandırmak, mahalli idareleri kendi öz kaynaklarına kavuşturmak ve gelir yönetimini yeniden düzenlemek ilkeleri esas alınmıştır.

DBYKP'nda, GSMH'nin % 8 oranında artması öngörülmüştür. Bu büyüme hızının gerektirdiği harcamalar, bu dönemde toplam kamu gelirlerinin yılda ortalama % 12.1 oranında arttırılmasını zorunlu kılmaktadır. Plan, vergi gelirlerinde de miktar ve GSMH'ya oranları açısından artışı öngörmektedir.

DBYKP'na ilişkin uygulama sonuçlarına baktığımızda, yine hedeflere tam olarak ulaşılamadığı görülmektedir. Ancak, bu dönemde ekonomide yaşanan istikrarsızlıklar ve krizler, plan hedeflerinden uzaklaşma sonucunu getirmiştir. Özellikle 1980'e kadar olan 3 yıllık dönemde çeşitli nedenlerle yüksek oranlara ulaşan enflasyonun yanı sıra ekonomide yaşanan durgunluk ve işsizlik, plan hedeflerinden kısa sürede uzaklaşılmasına yol açmıştır. 1980 yılında 24 Ocak kararları ile ekonomide istikrar sağlamaya yönelik bir dizi önlem alınmıştır. Böylece, ekonomide istikrar programları çerçevesinde yeni bir devre başlamıştır. Bu konu araştırmamızın daha sonraki aşamalarında ele alınacaktır.

Beşinci Plan Dönemi (1985-1989)

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (BBYKP), GSMH'nin yılda ortalama % 6.3 oranında artacağı öngörülmüştür. BBYKP'nın hedeflerini gerçekleştirebilmek için toplam yatırımların yılda ortalama % 8.5 civarında artması hedeflenmektedir. Toplam tüketim harcamalarının ise yılda ortalama % 5.5 artacağı öngörülmektedir.

Beşinci plan döneminde toplam tüketim harcamalarının genel düzeyinin düşürülmesi hedef alınmaktadır. Hem özel hem de kamu tüketiminin GSMH içindeki paylarının düşürülmesi, kamu tüketimlerinin yılda ortalama % 5.3 civarında artması öngörülmektedir.

Planda, toplam kamu gelirlerinin yılda ortalama % 5.7 oranında, vergi gelirlerinin ise % 6.6 oranında artması ve 1989 yılında vergilerin toplam gelirler içindeki payının % 70.8'e çıkması hedef alınmaktadır.

Beşinci plan döneminde toplam kamu harcamalarının yılda ortalama % 5.2 oranında artacağı, aynı dönemde cari harcamaların % 5.3, yatırım harcamalarının % 7.1 ve transfer harcamalarının % 2.6 oranında artacağı öngörülmektedir. Plan dönemi sonunda toplam kamu harcamaları içersindeki cari harcamaların payı sabit kalırken yatırım harcamalarının payının artacağı, buna karşılık transfer harcamalarının payının azalacağı ifade edilmektedir.

Beşinci Plan dönemi sona ermeden uygulama sonuçlarını değerlendirmek doğru sonuçlar vermeyebilir. Bu nedenle, bu dönemin değerlendirilmesi yapılmamıştır. Bu dönemde

uygulanan maliye politikaları, plan çerçevesi dışında 1980 sonrasında uygulanan maliye politikaları değerlendirilirken ayrıca ele alınacaktır.

Planlı döneme ilişkin açıklamalarda, kalkınma planlarında ve onun uygulamasını gösteren programlarda belirlenen büyüklüklere genellikle ulaşılamadığı belirtilmiştir.

Planlarda, maliye politikalarıyla kısa dönemde ekonominin genel değerinin korunması, kaynakların yönlendirilmesi ve gelir dağılımı açısından sosyal adalete ulaşılması amaçlanmıştır. Bu amaçlara ulaşılabilmesi için mali sistemdeki bazı aksaklıkların giderilmesi gerektiği yine planlarda vurgulanmıştır. Söz konusu amaçlar çağdaş maliye ve bütçe politikalarının amaçları arasında yer almaktadır. BU amaçları gerçekleştirme yönünde iyi niyetli çabalar olmuştur. Ancak, gerek kapsam gerekse etkinlik bakımından küçük kalmışlardır. Ayrıca, bu amaçların her kalkınma planında tekrarlanmasıyla, bunların iyi niyetli temennilerden öteye pek geçemediği sonucuna da varılabilmektedir.

1890 Sonrası Uygulamalar

24 Ocak 1980'de büyük boyutlarda yaşanan istikrarsızlıkları gidermek amacıyla alınan kararlar ekonomide yeni bir dönüm noktası oluşturmaktadır.

24 Ocak Kararlarını daha önceki istikrar önlemlerinden ayıran unsur, ekonomiyi dışa açma amacıdır. Ekonominin dışa açılmasının piyasa ekonomisi aracılığıyla gerçekleştirilmesi benimsenmiştir. 24 Ocak kararlarıyla belirlenen yeni politikalar, oluşturulan yeni kurumlar ve yasal düzenlemeler ile yürürlüğe konmuştur.

24 Ocak kararları ile ihracatın artırılmasının yanı sıra, fiyat sisteminin serbestleştirilmesi, faizlerin serbest bırakılması ve yabancı sermaye girişinin artırılması gibi politikalar da uygulamaya girmiştir.

24 Ocak kararları maliye politikası açısından da önem taşımaktadır. Şöyle ki; planlı dönem boyunca ekonomi politikaları arasında maliye politikası birincil sırada yer almıştır. Oysa bu kararlarda ağırlık para politikasına verilmiştir. İstikrarsızlıkları gidermek amacıyla "sıkı para politikasının" uygulanması, özellikle enflasyonla mücadelede para politikasından yararlanılması benimsenmiştir. Enflasyonla mücadele amacıyla kamu harcamalarında büyük ölçüde kısıntıya gidilmiştir. Tablo 1'de yer alan rakamlardan da anlaşılacağı üzere, 1980 sonrasında kamu harcamalarının GSMH'deki payı önemli ölçüde azalmıştır. Söz konusu pay, 1979 yılında % 27,1 iken 1980'deki politika değişikliği sonucunda giderek giderek azalmış ve 1985 yılında %19,4'e kadar düşmüştür. 1980 sonrasında enflasyonla mücadele amacıyla kamu harcamaları azaltılırken vergilerin artırılması öngörülmüştür. Tablo 7'de yer alan konsolide bütçe vergi gelirleri artış oranına baktığımızda, 1980'de % 84,9 olan oranın 1984 yılında % 22,6 oranına kadar düştüğü görülmektedir. Ancak, enflasyonla mücadelede başarılı olunması için vergi gelirlerindeki artış hızının fiyat artış oranından daha fazla olması

gerekmektedir. Oysa, vergi gelirleriyle fiyat artışlarını karşılaştırdığımızda 1981, 1985 ve 1986 yılları dışında vergi gelirlerindeki artışın, fiyat artış hızının gerisinde kaldığı görülmektedir. 1980-1986 döneminde fiyat artış oranı sırasıyla % 107.2, % 36.8, % 25.2, % 30.6, % 50, % 40, ve % 26,7 iken vergi gelirleri artış oranı % 84.9, % 58.7, % 27.9, % 27, % 22.6, % 61.4 ve % 56.4 olmuştur. Vergi gelirlerinde 1985 sonrasında görülen iyileşme KDV'nin yürürlüğe girmesinin sonucudur. Söz konusu üç yıl dışında vergi gelirlerinde reel anlamda bir gerileme olduğu ve vergi politikasının enflasyonla mücadelede etkili olamadığı söylenebilir.

Planlı Dönemde Bütçe Açıkları

Ekonomide ortaya çıkan istikrarsızlıkları gidermek amacıyla çeşitli bütçe politikaları uygulanabilmektedir. İstikrarsızlığın niteliğine göre bütçe fazlası veya açığı verilerek ekonomide istikrar sağlanmaya çalışılır. Toplam arz düzeyinin toplam talep düzeyinden fazla olması yani deflasyonun var olması halinde, devlet açık bütçe politikası izleyerek ekonomide canlanma yaratmaya çalışır. Bu durumda, kamu harcamalarının sabit tutulup vergilerin azaltılması ya da vergilerin sabit tutularak kamu harcamalarının artırılması yoluyla bütçe açığı oluşturulur.

Bilinçli olarak verilen bütçe açıklarının yanı sıra, özellikle gelişmekte olan ülkelerde yapısal nedenlerle bütçe açıkları oluşmakta ve süreklilik kazanmaktadır.

Konya ülkemiz açısından bakıldığında, bütçe açıklarının yapısal bir nitelik kazandığı söylenebilir. Açıklarının planlı dönemin başından itibaren artış gösterdiği Tablo 4'ten de izlenebilir. Kalkınma planlarında da belirtildiği gibi, planlarda yer alan gelir hedeflerine ulaşılamazken, harcama hedeflerine genellikle ulaşılmış, kimi zaman da geçilmiştir. Bu durum, olumsuz bazı gelişmelerle birleştiğinde açıklar kaçınılmaz olmuştur. Bütçe açıklarının ekonomideki istikrarsızlıkları gidermek amacıyla bilinçli olarak uygulanan bütçe politikalarının sonucu olmadığıdır.

Tablo 4'te yer alan bütçe açıklarını değerlendirmeden önce konunun yasal yönünü belirtelim. 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 30 uncu maddesinde bütçe kanunlarında gider ödenekleri ile gelir tahminleri toplamının ve bütçe açığı varsa ne şekilde kapatılacağına belirtilmesi gerektiği hükme bağlanmıştır. Yani açığın finansman şeklinin başka bir deyimle bütçe dengesinin ne şekilde sağlanacağına belirtilmesi gerekmektedir.

TABLO 4
KONSOLİDE BOTÇE HARCAMALARI, GELİRLERİ VE AÇIKLARI İLE KONSOLİDE
BOTÇE AÇIKLARININ GSMH'YA ORANI

(Milyar TL)

Yıllar	K.B.H.	K.B.G	KBA	K.B.G/GSMH
1963	11.9	12.1	0.2	-
1964	13.9	13.3	0.6	0.84
1965	15.0	14.1	0.9	1.17
1966	17.7	17.1	0.6	0.65
1967	21.0	21.1	0.1	-
1968	22.7	21.4	1.3	1.15
1969	26.2	24.3	1.9	1.52
1970	34.0	34.1	0.1	-
1971	48.0	42.0	6.0	3.11
1972	52.6	52.4	0.2	0.08
1973	64.8	62.7	2.1	0.67
1974	79.2	75.2	4.0	0.93
1975	116.0	114.9	1.1	0.20
1976	157.7	153.8	3.9	0.58
1977	240.6	200.3	40.3	4.61
1978	334.9	307.6	27.2	2.1
1979	596.8	513.2	83.6	3.8
1980	1078.3	914.9	163.4	3.7
1981	1515.6	1451.6	64.0	1.0
1982	1601.7	1456.5	145.2	1.7
1983	2612.5	2328.7	283.8	2.4
1984	3784.3	2853.9	930.4	5.1
1985	5395.4	4607.7	787.7	2.8
1986	8311.4	7153.6	1157.8	2.9
1987	12696.9	10540.5	2156.4	3.9

KAYNAK: Harcama ve gelir rakamları, Bütçe Gelirleri Yıllıkları, Kamu Hesapları Bültenleri ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı -1987 Yıllık Ekonomik Rapor'dan derlenmiştir.

Planlı dönemin başlangıcından itibaren konsolide bütçe cari harcama ve gelir rakamlarına bakıldığında, ikisinin de artma eğiliminde olduğu görülmektedir. Ancak, harcama rakamlarındaki artış daha fazla olduğu için gittikçe büyüyen bütçe açıkları karşımıza çıkmaktadır. Bütçe açıklarının cari olarak büyümelerinin yanı sıra GSMH'ya olan oranlarından da artış olduğu gözlenmektedir. Tablo 4'te özellikle 1977 yılında bütçe açıklarının birden büyüdüğü ve daha sonraki yıllarda bu artışın devam ettiği gözlenmektedir. 1976 yılında 3,9 milyar lira olan bütçe açığı 1977 yılında yaklaşık % 1000 civarında artarak 40,3 milyara ulaşmıştır. Söz konusu artışa paralel olarak 1976 yılından itibaren konsolide bütçe açıklarının GSMH'ya oranları da genel bir artış göstermektedir. Özellikle 1984 yılında bu oranın 5,1 gibi oldukça yüksek bir düzeye çıktığını görüyoruz.

Söz konusu döneme ilişkin diğer bir husus ta özellikle ilk iki kalkınma planında da belirtildiği gibi harcamalarının düzeyini toplanan gelirlerin belirlemesidir. Yani harcama ve gelir düzeyleri ekonominin ihtiyaçlarına göre değil bütçe denkliğini sağlamak amacıyla belirlenmiştir. Yani harcama ve gelir düzeyleri ekonominin ihtiyaçlarına göre değil bütçe denkliğini sağlamak amacıyla belirlenmiştir. Yine önemli bir husus her iki kalemdeki değişmelerin aynı yönde olmasıdır. Oysa bilindiği gibi harcama politikasıyla gelir politikası birbirine zıt niteliktedir. Bütçe yoluyla ekonomide yaratılmak istenen etkinin genişletici ya da daraltıcı nitelikte olmasına göre harcamalar artırılırken gelirler azalacak ya da tersi olacaktır. Bütçe politikası yoluyla ekonomiye yön verilmek istendiğinde gelir ve harcama politikalarının istenen amacı sağlamaya yönelik olması yani ekonomiyi aynı yönde etkileyecek şekilde ayarlanması gerekmektedir.

Planlı Dönemde Vergi Gelirleri

Kamu gelirleri özellikle de vergiler bütçe politikasının önemli bir unsurudur. Vergiler herhangi bir istikrarsızlık halinde ekonomide önemli etkiler yaratabildikleri için istikrarsızlığın niteliğinde ve boyutuna göre harcamalarla birlikte veya tek başlarına istikrar sağlama amacıyla kullanılabilirler. Ancak bunun için vergi sisteminin belli bir esnekliğe sahip olması gerekmektedir.

Kalkınma planlarını değerlendirirken gördüğümüz gibi, ülkemizde vergi sisteminin esnekliğe kavuşturulması konusu daima önemli olmuştur. Bu konuda son yıllarda önemli gelişmeler sağlanmış, gerek vergi kanunlarına getirilen hükümler ile gerekse vergilerin oranlarını belirleme konusunda Bakanlar Kuruluna verilen yetkilerle, vergi sistemine belli bir esneklik getirilmiştir.

Vergiler satınalma güçlerini doğrudan etkilediği için, kişiler vergilerde yapılacak değişikliklere karşı daha duyarlıdır. Bu nedenle istikrarsızlığın vergilerde yapılacak ayarlamalarla düzelip düzelmeyeceği konusu iyi değerlendirilmelidir. Bunun yanı sıra çeşitli

vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki paylarının da bilinmesi gerekmektedir. -

Tablo 5'de, son on yıllık dönem itibariyle dolaylı ve dolaysız vergilerin, genel bütçe vergi gelirlerine oranları yer almaktadır.

Bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de son yıllarda toplam vergi gelirleri arasında dolaysız vergilerin, özellikle gelir vergisinin oranı büyüktür. Ancak planlı dönemin başlarında bunun tersi söz konusuydu. 1963 yılında dolaylı vergilerin oranı % 67 iken dolaysız vergilerin % 33 oranındaydı. Gelir dağılımında sosyal adaleti sağlamak için dolaysız vergilerin artırılması gerektiği benimsenmiş ve buna yönelik uygulamalar sonucunda özellikle ikinci plan döneminden itibaren dolaysız vergilerin oranı artmaya başlamıştır. Tablo 5'e baktığımızda dolaysız vergilerin oranının 1980'in başlarında % 60'a kadar yükseldiğini görmekteyiz. 1983 yılına kadar dolaysız vergilerin oranı artarken dolaylı vergilerin oranının azaldığını görüyoruz. Ancak, bu yıldan itibaren

TABLO 5
GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATININ YÜZDE DAĞILIKI

Yıllar	Vergi G.	DOLAYSIZ			DOLAYLI		
		Gel. Al	Serv. Al.	Toplam	Mal Hiz. A.	Dış Tic	Toplam
1978	100.0	56.6	0.9	57.5	25.2	7.3	42.5
1979	100.0	57.5	0.7	58.2	25.2	6.6	41.8
1980	100.0	61.8	0.9	62.7	27.5	9.8	37.3
1981	100.0	62.7	1.8	64.5	25.9	9.6	35.5
1982	100.0	58.7	1.7	60.4	24.5	0.4	34.9
1983	100.0	56.6	2.0	58.6	26.9	2.3	39.2
1984	100.0	56.5	1.7	58.2	25.4	5.6	41.0
1985	100.0	46.3	1.4	47.7	28.7	5.4	48.1
1986	100.0	51.1	0.9	52.0	31.0	9.6	47.6
1987	100.0	48.9	0.7	49.6	30.6	5.6	50.2

KAYNAK: 1987 Yıllık Ekonomik Rapor- Maliye ve Gümrük Bakanlığı, s.73

katma değer vergisinin uygulanmaya başlamasıyla dolaylı vergilerin oranında önemli bir artış olmuştur. KDV'nin uygulanması sonucunda iki grup verginin eşit düzeye gelmesi bekleniyordu. Tablo'ya baktığımızda bu sonucun gerçekleşmiş olduğunu söyleyebiliriz.

Vergi Yüğü

Konsolide bütçe vergi gelirlerinin GSMH'ya oranları tablo 6'da yer almaktadır. Tablodan da görüleceği gibi vergi gelirleri GSMH'dan % 15 civarında bir pay almaktadır. Bu durumda vergi mükelleflerinin, toplam gelirin yaklaşık % 15'i üzerinde tasarruf yetkileri

bulunmadığını söyleyebiliriz.

Söz konusu oran bir ölçüde vergi yükünü yansıtmaktadır. Konsolide bütçe vergi gelirlerini yerel yönetim vergi gelirlerine ekleyerek bulunacak vergi gelirleri toplamının GSMH'ya oranı 1978'den itibaren son 10 yıllık dönem itibarıyla sırasıyla % 20, % 19.1, % 17.6, % 19, % 19, % 17.8, % 13.9, % 15.1, % 17.1 ve % 18.4 olmuştur (1987 Yıllık Ekonomik Ra-por-Maliye ve Gümrük Bakanlığı).

Söz konusu 10 yıllık dönemdeki toplam vergi yükü ise sırasıyla % 23.3, % 22.1 , % 19.9 , % 21.5 , % 21 .4 , % 20.3, % 16.8, % 18.7, % 22.1 ve % 23.9 olmuştur (1987 Yıllık Ekonomik Rapor, s.85). Söz konusu oranlar, toplam vergiler, pa-rafiskal gelirler ile fonların vergiye bağlı gelirlerinin ekonomi üzerindeki yükünü göstermektedir. Ayrıca iktisadi kaynaklardan ne kadarının kamu kesiminin eline geçtiğini de göstermektedir.

Vergi yükü, bütçe politikası açısından önemli bir kavramdır, Vergi yükü, vergi mükelleflerinin ödedikleri vergilerin gelirlerine olan oranını ifade ettiği için, vergilerde değişiklik yapılmak istendiğinde gözönünde tutulmalıdır. Özellikle bireysel vergi yükü ile çeşitli sektörler ve gelir gruplarının vergi yüklerinin bilinmesi, bütçe politikasının amaçlarına uygun olarak yerine getirilmesine yardımcı olur. Ancak, çeşitli gelir gruplarının yada sosyal grupların vergi yükünün tam olarak hesaplanması mümkün değildir. Yalnızca dolaysız vergiler açısından hesaplanabilir. Bu eksikliğine rağmen çeşitli grupların vergi yüklerinin bilinmesi, bütçe politikasının gelir dağılımını dengeleştirmeye yönelik olarak kullanılmasında önemli bir ölçüt sağlar.

TABLO 6
KONSOLİDE BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN

Milyar TL

Yıllar	Vergi Gel (1)	GSMH (2)	Oran (1/2)
1963	8.4	66.8	12.57
1964	9.3	71 .3	13.04
1965	10.3	76.7	13.42
1966	12.4	91 .4	13.55
1967	14.8	101.4	14.59
1968	16.2	112.4	14.41
1969	19.1	124.8	15.30
1970	23.0	147.7	15.57
1971	31.4	192.6	16.30
1972	39.0	240.8	16.19
1973	51.9	309.8	16.75
1974	65.1	427.0	15.24
1975	95.0	535.7	17.73
1976	127.0	670.0	18.95
1977	168.2	872.8	19.27
1978	246.4	1290.7	19.09
1979	405.4	2199.5	18.43
1980	749.8	4435.1	16.90
1981	1190.2	6553.5	18. 16
1982*	1304.8	8735.0	14.93
1983	1934.4	11551. 1	16.74
1984	2372.2	18374.8	12.91
1985	3843.1	27789.4	13.82
1986**	.5990.5	39177.2	15.29
1987**	9078.7	55757.2	16.20

KAYNAK: Vergi gelirlerine ait rakamlar Bütçe Gelirleri Yıllıkları ile Kamu Hesapları Bülteninden der-lenmiştir.

* 12 aylık ** Kesin Hesap Kanunundan alınmıştır .

Vergi Esnekliği

Vergi esnekliği, vergilemedeki önemli ilkelerden birini oluşturmaktadır. Bu ilke esas olarak, vergi gelirinin ekonomide meydana gelen değişiklikleri yakından izlemesini ifade eder. Vergi gelirlerindeki artış oranının GSMH artış oranından yüksek olması ölçüsünde vergi esnekliği büyümektedir. Vergi gelirlerindeki yüzde artışın GSMH'daki yüzde artışa oranının 1'den büyük olması vergi sisteminde esnekliğin yüksek olduğunu göstermektedir. Başka bir ifadeyle devletin, tüketicilerin satmalına gücü üzerinde en az GSMH'nın % 1'i kadar birincil etki yapmaya yeterli bir gelir esnekliğine sahip olması gerekmektedir. Vergi sisteminin esnek bir yapıda olması bütçe politikası açısından da önemlidir. Çünkü böyle bir durumda vergilerin otomatik istikrarlandırıcı özellikleri ortaya çıkmakta ve müdahaleye gerek kalmaksızın ekonominin durumuna göre kendiliğinden ayarlamalar olmaktadır. Planlı dönemin başlangıcından itibaren konsolide bütçe vergi gelirlerinin esnekliği Tablo 7'de görülmektedir.

Tablo'ya baktığımızda vergi gelirlerinin esnekliğinin birinci plan döneminde 1'den yüksek olduğunu görüyoruz. Ancak, diğer_ plan dönemlerinde bu durum devam etmemiş ve 4. plan dönemiyle birlikte sözkonusu oran 1'in altına düşmüştür. Ancak, 1985 yılından itibaren sözkonusu oranın yeniden 1'in üzerine çıktığını görüyoruz. Burada, özellikle Katma Değer Vergisinin uygulamaya girmesi ve vergi idaresinin etkinliğinin artması rol oynamıştır. Vergi sisteminin bu gelişmeler sonucunda esnek bir yapıya kavuşturulduğu söylenebilir ancak, bir-iki yıllık sonuca göre varılan bu yargının doğruluğu şüphelidir. Bu esnekliğin sürdürülebilmesi için özellikle vergi gelirlerinin ekonomideki gelişmelere karşı otomatik duyarlılıklarının arttırılması gerekmektedir.

TABLO 7
KONSOLİDE BÜTÇE VERGİ GELİRLERİNİN ESNEKLİĞİ

(Cari) (Milyar TL)

Yıllar	GSMH	Vergi Gel.*	Artış %	Esneklik
	Artış %			
	1	2	3	3/1
1963	-	8.4	-	-
1964	6.7	9.2	9.5	1.4
1965	7.5	10.3	11.9	1.6
1966	19.1	12.5	21.3	1.1
1967	10.9	14.8	18.4	1.7
1968	10.8	16.2	9.4	0.8
1969	11.0	19.1	17.9	1.6
1970	18.3	23.0	20.4	1.1
1971	30.4	31.4	36.5	1.2
1972	"25.0	39,0	24.2	0.96
1973	28.6	51.9	33.0	1.15
1974	37.8	65.1	25.4	0.67
1975	25.4	95.0	45.9	1.8
1976	25.0	127.0	33.7	1.3
1977	30.2	168.2	32.4	1.07
1978	47.8	246.4	46.5	0.97
1979	70.4	405.4	64.5	0.91
1980	101.6	749.8	84.9	0.83
1981	47.8	1190.2	58.7	1.22
1982**	33.3	1522.2	27.9	0.84
1983	32.2	1934.4	27.0	0.83
1984	59.0	2372.2	22.6	0.38
1985	51.2	3829.1	61.4	1.19
1986	40.9	5990.5	56.4	1.37
1987	42.3	9078.7	51.5	1.21

KAYNAK: Vergi gelirlerine ilişkin rakamlar Bütçe Gelirleri Yıllığı ile 1988 Mali Yılı Bütçe Gereğesinden derlenmiştir.

* Tahsilat rakamları

** 12 aylık

Bütçe Politikasının Etkilerinin Ölçülmesi

Önceki bölümde bütçe politikasının etkilerini ölçmeye yönelik çalışmalardan ve geliştirilen modellerden söz etmiştik. Bu modeller içinde en fazla kullanılanlardan biri, Brown, Lindbeck, Hansen ve Musgrave tarafından geliştirilmiş olan modeldir. Model, taşıdığı eksikliklere rağmen bütçe politikasının etkilerinin değerlendirilmesinde önemli bir yere sahiptir. Modelde, bütçedeki değişmelerin etkileri ihtiyari ve otomatik etkiler olarak ikiye ayrılmakta ve her iki etki birlikte, toplam bütçe etkisini oluşturmaktadır. Bütçedeki değişmelerin toplam etkisi, bu değişmelerin başlangıçtaki dolaysız etkisi ile daha sonra ortaya çıkan "çoğaltan" etkisini kapsamaktadır.

Modelde sabit fiyatlarla devletin mal ve hizmet alımlarındaki değişmeler, sabit fiyatlarla devlet personel ödemelerindeki değişmeler ile dolaylı ve dolaysız vergilerde yapılan değişmeler ihtiyari değişme olarak değerlendirilmiştir. Devletin satın aldığı mal ve hizmetlerle ilgili olarak ödenen fiyat ve ücretlerdeki değişmeler ise otomatik değişiklikler arasında sayılmıştır.

Türkiye'de birinci ve ikinci plan dönemlerinde uygulanan bütçe politikalarının etkilerinin ölçülmesi amacıyla yapılan bazı çalışmalarda bu modelden yarar 1 anı İmiştir. Türkiye için geliştirilen modellerde, devlet mal ve hizmet alımlarında "fiyat yükselmelerinden doğan değişmeler otomatik olarak değerlendirilirken, devlet personel ödemelerinde ücret artışlarından doğan değişmelerin ihtiyari olduğu kabul edilmiştir.

1963-1971 yılları için yapılan model çalışmasında (Özselçuk, Maliye Dergisi, 1973, Sayı:3, s. 29), konsolide bütçenin talep üzerinde 1968 yılına kadar artıracı yönde 1968 yılından itibaren kısıcı yönde etkili olduğu sonucuna varılmıştır. Daha sonra bu çalışmadaki verilere dayanarak yapılan projeksiyonlarda (Binatlı, E.İ.T.İ.A. Dergisi, 1976, Sayı : 1 ,) s.141); konsolide bütçenin talebi kısıcı yöndeki etkisinin devam ettiği sonucuna varılmıştır.

Söz konusu modelde bütçe politikalarının ekonomik istikrarı sağlayıcı etkilerini ölçmek için aşağıdaki formül kullanılmıştır:

$$100 (1 - \sqrt{\frac{\sum (g-\check{g})^2}{\sum (G-\check{G})^2}})$$

Burada (g) GSMH fiili gelişme hızını, (ğ) GSMH gelişme hızı trend değerini, (G) GSMH fiili gelişme hızından yıllık bütçe etkileri çıktıktan sonra kalan saf gelişme hızını, (Ğ) ise saf gelişme hızı trend değerini göstermektedir. Eğer bu oran % 100 ise, bütçe politikasının istikrar özelliğinin tam olduğu söylenebilir. Sözkonusu oran sıfır ise bütçenin

istikrar etkisinin olmadığı, negatif ise istikrar bozucu etkisinin olduğu sonucuna varılabilir.

Türkiye için 1962-1969 dönemi esas alınarak istikrar katsayısı hesaplamaları yapılmıştır. Çalışmada GSMH gelişme hızı yerine GSYİH-tarımsa1 gelir gelişme hızı esas alınmış ve aşağıdaki sonuçlara ulaşılmıştır (Özselçuk , 1973 , s.49):

Toplam- kamu kesimi etkileri	% - 42,5
KİT yatırımları etkileri	% -61,3
Konsolide bütçe etkileri	% 18,8
İhtiyari etkiler	% 62,6
Otomatik etkiler	% 18,4

Bu sonuçlara göre kamu kesiminin ekonomiye etkileri istikrarı bozucu yönde olmuştur. İhtiyari etkilerin istikrar bozucu yönde olmasına rağmen, otomatik etkilerin önemli büyüklükte istikrar sağlayıcı özellikte olması nedeniyle toplam konsolide bütçe etkileri istikrar sağlayıcı yönde olmuştur .

Söz konusu çalışmalar sonucunda, konsolide bütçe ihtiyari ve otomatik etkilerinin yıllık gelişimleri esas alındığında, bütçe politikalarının ekonominin ihtiyaçlarından çok bütçe denkliliğini sağlamak amacına göre uygulandığı yargısına varılmıştır.

BÖLÜM- IV

PARA POLİTİKASINA GENEL BİR BAKIŞ

Para politikası genel bir ifadeyle, para hacmini bazı iktisadi amaçlara erişmek için düzenlemek ve bu düzenleme içinde gerekli tedbirleri almak şeklinde tanımlanabilir.

Makroekonomik açıdan para politikası, para arzını değiştirmek suretiyle üretim ve fiyat seviyesinin düzenlenmesi veya para otoriteleri tarafından toplam ekonomik faaliyetlere tesir etmek amacıyla alınmış karar, tedbir ve aksiyonların tümüdür (Aydın. İ.T.O. Mecmuası, 1981).

Para politikasının çok eski dönemlerden beri kullanılmasına karşın para politikası deyimi 19. yüzyılın başından itibaren kullanılmaya başlanmıştır.

PARA POLİTİKASININ GELİŞİMİ

Paranın ekonomiye girmesi ve ekonomik hayata canlılık getirdiği görüldükten sonra, para miktarı ve ayarındaki değişmeler ile fiyat artışları incelenmeye başlanmıştır, örneğin Xenepton, altın üretiminin fazla olduğu durumlarda altının değer kaybedeceğini belirtmiştir. Diyojen, ise paranın bol 1 asmasıyla alışverişin arttığına ve azalmasıyla durgun-1 aşığına dikkat etmiştir.

Ortaçağ'da birçok alanda olduğu gibi iktisat alanında da pek fazla gelişme kaydedilememiştir. Daha sonraları Thomas Gresham, piyasada değer ve ayarı farklı iki ayrı para bulunduğunda kötü paranın iyi parayı kovduğunu ve yalnız kötü paranın kaldığını ifade etmiştir. Bu konu. iktisat yazınında Gresham Kanunu olarak bilinmektedir.

Paranın miktarı ile fiyat yükselişleri arasındaki ilişkileri araştıran Jean Bodin ise. fiyat yükselişlerini paranın tedavül hacmindeki artışa bağlamış ve daha sonraları bu düşünce Miktar Teorisine esas alınmıştır.

Klasik Görüş

İktisat biliminin doğuşundan önce para politikasının yalnızca askeri ve siyasal amaçlara paralel olarak yapıldığını söyleyebiliriz. İktisat biliminin doğuşundan sonra, yani klasik dönemde alınan para politikası tedbirleri konjonktürel dalgalanmaların olduğu dönemleri kapsamaktadır (Serin, 1987, s.83).

Klasik görüşün temelinde, ekonominin fiyat mekanizması ile otomatik olarak dengeye ulaşacağı yer almaktadır. Her arzın kendi talebini yarattığının kabul edilmesi nedeniyle, paraya yalnızca mübadeleleri kolaylaştıran bir araç olarak bakılmıştır. Bunun

sonucunda doğal olarak, parasal değişkenlerin reel değişkenleri etkilemediği kabul edilmektedir.

Klasik sistemde para piyasaları diğer piyasalardan ayrılmıştır. Para politikasının temel amacının ise fiyat istikrarını sağlamak olduğu kabul edilmiştir. Klasik sistemde, diğer alanlarda olduğu gibi paraya müdahale alanı da sınırlıdır. Yalnızca gayri iradi işsizlik durumunda tam istihdamın sağlanabilmesi için para politikasına müdahale edilebileceği, onun da minimum düzeyde olacağı kabul edilmiştir.

Neo-Klasik Görüş

İktisadi hayatta ve düşünce tarzında meydana gelen değişimler sonucunda para konusu önem taşımaya başlamıştır.

Bu yaklaşımda, arzın veri kabul edilip talebin incelenmesi nedeniyle, para talebi irdelenmeye başlanmıştır. Fisher, Marshall ve Pigou bu noktadan hareketle para talebini incelemişlerdir.

Miktar Teorisi

Fisher, paranın sadece işlem amacıyla talep edildiği ve ekonomide tam istihdamın olduğu varsayımlarını kullanarak miktar teorisini geliştirmiştir. Fisher, ekonomideki toplam satış ve alış değerlerinin eşit olmasını;

$$\mathbf{M.V=P.T.}$$

şeklinde ifade etmiştir. Burada P, fiyatlar genel düzeyini göstermektedir. Para miktarı (M), para otoritelerince dolaşıma çıkarılan parayı ve kaydi parayı, paranın dolaşım hızı (V), paranın belli bir zaman içinde alacağı değeri, işlem hacmi (T), para ile yapılan işlem hacmini ifade etmektedir. Fisher bu ifade ile para arzındaki artışın fiyatlar genel düzeyini de arttıracığını açıklamaktadır.

Denge_ halinde para arzı (Ms) ile para talebi (Md) eşit olacağı için para talebini;

$$\mathbf{Md = -P.T/v}$$

şeklinde ifade edebiliriz.

Fisher'in mübadele denklemine, para otoritelerince çıkarılan para miktarının dolaşım hızı, kaydi para ve kaydi paranın dolaşım hızı eklendiğinde denklem,

$$\mathbf{M.V + M.V = P.T.}$$

olacaktır.

Fisher'in yaklaşımında paranın değeri miktarına bağlıdır. Para arzındaki bir değişme, fiyatlar genel düzeyinin yükselmesi yoluyla ekonomi üzerinde etkili olacaktır. T ve V bağımsız kabul edildiğinde para arzının herhangi bir nedenle artırılması fiyatlar genel

düzeyinin artmasına neden olacaktır. Fisher para arzıyla fiyatlar genel düzeyi arasında doğrusal bir ilişki olduğunu ileri sürmektedir.

Fisher'in mübadele denklemi, para miktarında azalma olduğunda veya herhangi bir değişme olmadığında da fiyatlar genel düzeyinde yükselme görülebildiği için-eleştirilmektedir. Ayrıca fiyatların yalnızca para arzındaki artışlarla açıklanması da eleştirilmektedir.

Neoklasik ekonomistler arasında Cambridge ekolü diye adlandırılan bir grup ekonomist (bunlar arasında özellikle Marshall ve Pigou'yu sayabiliriz) miktar teorisine daha farklı açılardan yaklaşmışlardır.

Fisher'de para, ortalama mübadele değeri olarak alınırken, bu ekolde para kavramına çek ile vadeli ve vadesiz mevduat da dahildir.

Toplam para arzı,

$$M = k.P.T.$$

şeklinde ifade edilmiştir. Burada (P) fiyatlar genel düzeyini, (T) halkın yapmayı tasarladığı reel iş hacmini, (k) elde tutulmak istenen para miktarının iş hacmine oranını göstermektedir.

Cambridge ekolünde fiyatlar genel düzeyindeki değişmeler, para arz ve talebinin uyumsuzluğu ile açıklanmaktadır. Bu nedenle denklemde, sorun para arzı ve talebi durumuna dönüştürülmüştür. Denklemin sağ tarafı para arzını, sol tarafı ise reel para talebi (kT) ile nominal para talebini (kTP) göstermektedir. Reel para talebi sabit varsayıldığı için, nominal para talebini fiyatlar genel düzeyi belirleyecektir (Serin, 1987, s. 73).

Bu yaklaşıma göre para arzı ve talebi fiyatlar genel düzeyini birlikte belirleyecek ancak, para talebi daha etkili olacaktır. Çünkü bu ekolde psikolojik nedenlerle halkın para talebinde meydana gelen değişmeler gözönüne alınmaktadır. Buna rağmen para teorilerinde para talebinin doğrudan doğruya yer alması Keynesyen yaklaşımla birlikte olacaktır.

Keynesci Görüş

1929'da yaşanan Büyük Buhran sonrasında ortaya çıkan gelişmeler arasında iktisat açısından birinci sırayı Keynes almaktadır. Keynesci görüşe dayanan politikalar ekonomilerde önemli bir dönüm noktası oluşturmuştur.

Keynes, para arzı ile fiyatlar ve gelir düzeyinin ilişkisini reddetmemiş ancak, para talebini belirleyen asıl faktörün faiz oranı olduğunu ileri sürmüştür. Faiz oranı, spekülasyon amaçlı para talebini açıklamakta da kullanılmaktadır.

Keynes likidite tercihi kuramında, para arzındaki bir değişikliğin likidite tercihini nasıl etkilediğini, faiz oranındaki bir değişikliğin fiyatlar veya üretimde nasıl bir değişikliğe yol açtığını yada üretimdeki değişimin feed back etkisi ile para piyasasında nasıl bir etkiye sahip olduğunu analiz etmiştir (Serin, 1987, s. 115).

Keynes'de para talebini (M), ihtiyat amaçlı para talebi (M1) ile spekülasyon amaçlı

para talebi (M2) toplamı oluşturmaktadır. Bu durumda para talebi (likidite tercihi) gelir ve faiz oranlarının fonksiyonu olmaktadır:

$$M = f(Y, r) \quad (M = M1 + M2)$$

Keynes, para piyasasını veri olarak almakta, para talebinin yalnızca tahvil piyasasında oluştuğunu ileri sürmektedir. Para arzındaki artışın mal piyasasını etkileyebilmesi nedeniyle, bu yaklaşım önemli bir boşluğu içermektedir.

Keynesyen yaklaşımda, parasal değişkenlerin üretim, yatırım ve istihdam gibi reel değişkenler üzerinde etkili olması nedeniyle Keynesci para politikası işsizliği gidermek ve üretim artışı sağlamak amacıyla bir çok ülkede kullanılmıştır. Ancak, Keynesci para politikasının etkin olduğu söylenemez. Yani faiz oranı aracılığıyla tam istihdam otomatik olarak sağlanamaz. Bunun başlıca nedenleri arasında, Keynes'in likidite tuzağı adını verdiği faiz oranının belli bir düzeyden sonra düşürülememesi ve yatırımların arttırılama-ması ile yatırım-tasarruf dengesinin sağlanamaması yer almaktadır (Aydın, 1970, s. 90).

Keynesyen yaklaşımda likidite tuzağı nedeniyle para arzındaki artışlarla tam istihdamı sağlama olasılığının sınırlı olduğu kabul edilmektedir. Ancak, maliye politikasının devreye girmesi ve harcamaların çarpan etkileri yoluyla tam istihdamın sağlanacağı ileri sürülmektedir.

Dünya ekonomisinde 1960' 11 yıllardan itibaren meydana gelen değişimler sonucunda Keynesci yaklaşımdan uzaklaşmıştır. Bu değişmelerin başlıcaları arasında yüksek oranlardaki enflasyonu, stagflasyonu, bütün paraların dolara doların da altına konvertibl olduğu Bretton Woods sisteminin çökmesini ve son olarak 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizini sayabiliriz. Bu gelişmelerle birlikte moneterist yaklaşım geçerlilik kazanmıştır.

Moneterist Görüş

Parasal yaklaşımın öncülüğünü Milton Friedman yapmıştır. Friedman, liberal iktisat politikalarının geçerliliğini savunmuş ve iktisadi kaynakların etkin kullanılabilmesi için piyasaya yönelmiş müdahalelerin azaltılması gerektiğini belirtmiştir.

Moneterist görüş öncesinde, Phillips eğrisinden hareketle enflasyon ile işsizlik arasında ters yönlü ilişki olduğu ve ekonomi politikalarını yönetenlerin bir tercih yapmaları gerektiği kabul ediliyordu. Friedman doğal işsizlik kavramını geliştirerek bu yaklaşıma çıkmıştır. Doğal işsizlik oranı, uzun dönemde enflasyondan yararlanarak işsizlik oranını düşürmenin imkansız olduğunu göstermektedir. Friedman, uzun dönemde devam eden enflasyonun parasal ücret taleplerinde artışa neden olacağını ileri sürmektedir.

Moneterist yaklaşımda para politikasının birincil hedefi enflasyondur. Moneterist iktisatçılar enflasyonist etkileri olduğu için devletin harcamalarını arttırmasına karşı çıkmaktadırlar.

Moneteristler parayı, üretim aracı olarak ele almaktadırlar. Onlara göre faiz, kredinin fiyatı olduğu için faiz oranı kredi arz ve talebini dengeleyecektir.

Moneterist iktisatçılardan Harry Johnson, para politikasının etkinliği üzerine yaptığı çalışmada; para stoku artışlarının ekonominin tam istihdamda olup olmamasına göre farklı sonuçlar yarattığını ifade etmektedir. Buna göre ekonomi tam istihdam durumunda ise para stoku artışları fiyat-ıan yükseltecek, eksik istihdamda ise para stoku artışı istihdamı arttıracak ancak, fiyatlar artan para oranında yükselecektir (Serin, 1987, s. 163).

Para Politikasının Genel Amaçları

Para teorisindeki gelişmeler sonucunda para politikasının amaçları fiyat istikrarı, tam istihdam, iktisadi büyüme ve dış ödemeler dengesinin istikrarı şeklinde belirmiştir.

Fiyat istikrarı, para politikasının en eski amacıdır. Para arzı, talebi ve fiyat düzeyi arasında gözlenen ilişkiler sonucunda, para politikasının fiyat istikrarını sağlaması amaçlanmıştır.

Fiyatlar genel düzeyindeki değişimler milli gelir ve istihdam seviyesini gelir bölüşümünü ve dış ödemeler dengesini olumsuz yönde etkilemektedir. Fiyat istikrarı üretim amaçlarının verimliliğine hizmet ettiği gibi tam çalışma açısından da önemlidir. Bunun için fiyat istikrarı para politikasının başlıca amacını oluşturmaktadır.

Para miktarındaki değişmelerin fiyatlar genel düzeyi üzerindeki etkisi nedeniyle para politikası fiyat istikrarı amacını gerçekleştirmedi en etkili iktisat politikasıdır.

Para politikasının amaçlarından biri de tam istihdamın sağlanmasıdır. Tam istihdam diğer amaçlarda da olduğu gibi yalnızca para politikasında yapılan ayarlamalarla sağlanmaz. Ancak istihdam artışının sağlanması için gerekli koşullardan biri olan üretim artışı uygun bir para politikası ile sağlanabilir. Ama yine de diğer iktisat politikalarıyla desteklenmelidir.

Ekonomik büyümenin sağlanması para politikasının uzun dönemli amacıdır. Para politikasının dış ödemeler dengesini sağlama amacı da para arzında yapılacak ayarlamalarla gerçekleştirilebilir.

Para Politikasının Araçları

Para politikasının araçları açık piyasa işlemleri, reeskont oranındaki değişimler, kanuni karşılık oranlarındaki değişimler ve ithalat teminatları politikası olarak dört gruba toplanabilir.

Açık piyasa işlemleri en esnek ve etkili para politikası aracıdır. Açık piyasa işlemleri para otoritelerinin piyasadaki para miktarını ekonominin gereklerine göre ayarlama olanağı sağlar. Merkez Bankaları bu araç yoluyla tahvil altın ve döviz satın alarak veya satarak

piyasadaki para miktarına fiyatlara ve faiz oranlarına etki edebilirler.

Eğer ekonomide talep yetersizliği varsa, para otoriteleri tahvil, altın ve döviz satın alarak piyasaya para çıkarırlar. Ekonomide talep fazlalığı varsa Merkez Bankası tahvil, altın ve döviz satarak piyasadaki para miktarını azaltmaya çalışır. Açık piyasa işlemleri senetlerin fiyatlarını etkileyecektir. Bu durumdan faizler de etkilenecektir. Açık piyasa işlemleri yoluyla piyasadaki senet alınması, senetlerin fiyatlarının yükselmesine, faiz oranlarının ise düşmesine neden olacaktır. Merkez Bankasının tahvil alması sonucunda piyasada para miktarı artacak, bu durum talebin ve fiyatların artmasına neden olacaktır.

Faizin düşmesi ve tüketim eğiliminin artması, halkın likidite eğilimini daraltacak, iş hacmini genişletecek ve gelir düzeyini yükseltecektir. Açık piyasa işlemlerinin piyasadaki para darlığını gidermek için uygun bir araç niteliğinde olduğu söylenebilir.

Reeskont politikası genel olarak, Merkez Bankasının ticari senetleri iskonto ederken ileri sürdüğü koşulları içermektedir. Merkez Bankasının reeskont oranlarında yaptığı ayarlamaları ifade etmektedir. Faiz oranlarının reeskont oranına duyarlı olmaları sonucunda kredi yapısında bir esneklik sağlanır. Ancak, faiz oranlarının reeskont oranına her ortamda duyarlı olduğu söylenemez, özellikle gelişmiş -ekonomilerde bu duyarlılığın arttığını söyleyebiliriz.

Bir diğer para politikası aracı kanuni karşılık oranındaki değişimlerdir. Ticari bankaların, mevduat karşılığı ihtiyatlarını Merkez Bankası'na yatırmaları bu aracın özünü oluşturmaktadır. Bu araç, ticaret bankalarının mevduata karşılık Merkez Bankasında bulundurmaları zorunda oldukları miktarı belirleyen karşılık oranlarının değiştirilmesi yoluyla kredi hacmi üzerinde etkili olur.

Bankaların ödünç verecekleri fonları değiştirmek yoluyla kredi arzını etkileyen kanuni karşılıklar politikası özellikle açık piyasa işlemlerinin yapılamadığı ülkelerde ülkelerde etkili bir araç olarak kullanılamamaktadır. Bu araç özellikle banka sisteminin geniş ölçüde mevduat yaratma imkanına sahip olduğu ülkelerde daha etkin kullanılmaktadır (Serin, 1907, s. 21).

Para politikası araçlarından biri de ithalat teminatlarıdır. İthalat yapabilmek için dövizlerin karşılığı olan milli para tutarının belirlenen bir oran üzerinden tutarı Merkez Bankasına yatırılmaktadır.

İthalat teminatları ödeme araçlarının dolaşım hızını azaltmakta ve bu nedenle para ve kredi darlığı yaratmaktadır. Bu durumda piyasada istikrarsızlığa yol açmamak için teminat oranlarının kısa sürelerde belirlenmesi daha iyi olacaktır.

Para otoriteleri para politikasını formüle ederken bazı parasa4_ ve finansal değişkenler üzerinde değişimler yaratarak nihai ekonomi politikası hedeflerine etki yapmak isterler. Belirli ekonomik araçların gerçekleştirilmesi için para politikasının kullanılmasında, para politikasının niteliğinin, temel amacının ve başarı koşullarının doğru olarak bilinmesi ve

ekonominin yapısı ile yapılan plan modelleri tutarlı olmak üzere para politikasının dayandığı teorik temellerin seçilmesi gerekir.

TÜRKİYE'DE UYGULANAN PARA POLİTİKALARI

Bu bölümde Türkiye'de uygulanan para politikaları planlı dönemdeki amaçları ve uygulama sonuçları itibariyle genel olarak değerlendirilecektir.

Türkiye'de para politikasını yürütme görevi Merkez Bankası'na verilmiştir. Bu durum, 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun A ncü maddesinde ifadesini bulmuştur. Anılan mcd-dede belirtilen temel görev ve yetkiler arasında para politikasıyla ilgili olanlar aşağıda belirtilmiştir:

a-Para ve kredi politikasını, kalkınma planları ve yıllık programlar gözönünde bulundurularak ekonominin gereklerine göre ve fiyat istikrarını sağlayacak tarzda yürütmek;

b-Hükümetle müştereken milli paranın iç ve dış değerini korumak amaçlarıyla gerekli tedbirleri almak ;

c-M illi paranın hacim ve tedavülünü bu Kanun gereğince düzenlemek;

d-Bankalara kredi verme işlerini bu kanunda belirtilen esas ve sınırlar içinde yürütmek;

e-Para arzını ve ekonominin likiditesini düzenlemek amacıyla açık piyasa işlemleri yapmak

Planlı Dönem Uygulamaları

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında para politikasının amacının, hızlı ve sürekli' bir ekonomik büyümeyi sağlamak için belirlenen üretim dallarında sermaye birikimini özendirme, özel sektör yatırımlarını spekülasyon alanlarından verimli alanlara yönlendirmek ve yapısal nedenlere dayanan dış ticaret açıklarının enflasyonist baskılarla daha da artmasını önlemek olduğu ifade edilmiştir.

Kalkınmanın enflasyonla finansmanından kaçınılması nedeniyle, tedavül ve kredi hacmindeki artışların enflasyona yol açmaması için önlemler alınması öngörülmüştür. Ancak bu önlemler yalnızca genel hatlarıyla belirlenmiştir. Para ve kredi politikası açısından belirtilen hedefler miktar olarak açıklanmamıştır.

Bu dönemin sonlarına doğru enflasyon ortaya çıkmış ve Merkez Bankası enflasyonu gidermek amacıyla para hacmini daraltıcı önlemler almıştır.

BBYKP'nda para politikasının asıl amacının, fiyat istikrarı içinde ekonomik gelişmeyi sağlamak olduğu belirtilmiştir. Bu amaca ulaşmak için en fazla kullanılan araç reeskont oranları olmuştur. Bu yolla para arzında ayarlama yapılmaya çalışılmıştır. Açık piyasa

işlemleri ve mevduat karşılık oranları konusunda o dönemde yasal düzenleme bulunmadığından bu araçlar kullanılmamıştır.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında para politikasının, ekonomik kalkınma için gerekli gelişmeyi gerçekleştirmek üzere, kaynakların tam ve etkin bir şekilde kullanılması amacına yönelteceği belirtilmiştir. Kısa dönemde ortaya çıkan istikrarsızlıkların da yıl içinde alınacak önlemlerle giderileceği belirtilmiştir.

İkinci plan döneminde para politikası, gerek para politikası araçlarının kullanılamaması gerekse etkilerinin sınırlı kalması nedeniyle ekonomideki istikrarsızlıkları gidermede başarılı olamamıştır.

Üçüncü plan döneminde enflasyonun yüksek oranlara ulaşması nedeniyle para politikasının temel amacını enflasyonun önlenmesi oluşturmuştur. Para politikası araçlarının bu amaçla sağlayacak şekilde kullanılmaları öngörülmüştür. Ancak dünyada genel olarak yaşanan ekonomik bunalımlar Türkiye'yi de etkilemiş ve ekonomideki sorunlar içinden çıkılamaz boyutlara ulaşmıştır. Bu nedenle, planda yer alan amaçlara ulaşamamıştır. Önceki bölümde belirttiğimiz gibi bu dönem- ekonomideki istikrarsızlıkları gidermek amacıyla yeni politika amaçlarının saptanmasına neden olmuştur.

1980'le birlikte para politikasında önemli değişimler olmuştur. Bu nedenle 1980 sonrasındaki para politikalarını 24 Ocak kararları çerçevesinde değerlendireceğiz.

1980 Sonrası Uygulamalar

1980 'deki Türkiye ekonomisine bakıldığında dış açıkların kapatılamayacak şekilde arttığı, üretimin durduğu, artan işsizlik konusuna çözüm getirilemediği ve yüksek oranlı enflasyonun yanı sıra birçok alanda karaborsanın ortaya çıktığı gözlenmektedir. Ekonominin bu duruma gelmesinde birçok etken rol oynamıştır.

1971 yılından itibaren enflasyonun hızında artış olmuş ve 1974 petrol krizinin ardından petroldeki fiyat artışlarının ithal edilen birçok mala yansması enflasyonu artırıcı yönde etkili olmuştur. Bu gelişmeler bütçe açığının 1977'de yaklaşık % 1000 oranında artması ile birleştiğinde, ekonomideki reel ve parasal akımlar arasındaki denge önemli ölçüde bozulmuştur. Fiyatların hızla artmasının yanı sıra, dövizdeki darboğaz nedeniyle ithalatta tıkanmalar ortaya çıkmış, ittraJatin büyük bölümünü yatırım malları oluşturduğu için yatırımlar gerilemiş, üretim ve istihdam düzeyinde düşmeler olmuştur. Genel çerçevede belirtilen bu olumsuz gelişmelerin durdurulabilmesi için ekonomide önlem alınması kaçınılmaz olmuş ve 24 Ocak kararları bu amaçla alınmıştır.

Burada konumuz itibariyle 24 Ocak Kararları 'nın uygulanmasında para politikası ile ilgili gelişmeler ele alınacaktır.

24 Ocak kararlarının alınmasının hemen ardından devalüasyon yapılmıştır. Yabancı sermaye yatırım ile iştirak miktarlarına konulan sınırlar kaldırılmış ve yabancı sermayenin iştirak edebileceği yatırım sahaları genişletilmiştir.

24 Ocak kararlarını izleyen en önemli gelişmelerden biri, Temmuz 1980 ' de yürürlüğe giren Faiz Kararnamesi'dir. Bu kararnameyle faizler serbest bırakılmış ve hamiline yazılı mevduat sertifikası çıkarma imkanı tanınmıştır. Ekonomik politikaların enflasyonla mücadele amacına yönelmesine paralel olarak fiyat artışlarının gerisinde kalan faiz oranları serbest bırakılmıştır.

24 Ocak kararlarının hedefi ekonomide istikrar sağlarken dışa dönük gelişme stratejisi uygulamaktır. Bu kararları tamamlayan diğer kararlar daha sonra yürürlüğe konmuştur. Bunlardan faizlerin serbest bırakılması ile 19C1 yılından itibaren günlük kur uygulamalarına geçilmesi konumuz açısından önemlidir.

Kararların uygulanması sonucunda enflasyon oranında nisbî bir gerileme gözölüyoruz. 1980 'de % 107.2 olan enflasyon oranı 1981 'de % 36'ya, 1982' de % 25.2'ye düşmüştür. İlk iki yıl enflasyon oranı üzerinde etkili olduğu söylenebilir. Ancak, daha sonra oran yine artarak 1984'de % 52 'ye çıkmıştır.Bu artışta, KDV'nin yürürlüğe girmesinin ve uygula n'an ihracatı teşvik politikalarının sonucunda ihracatçı kesime yap-ıjan kaynak transferlerinin payı olduğu söylenebilir.

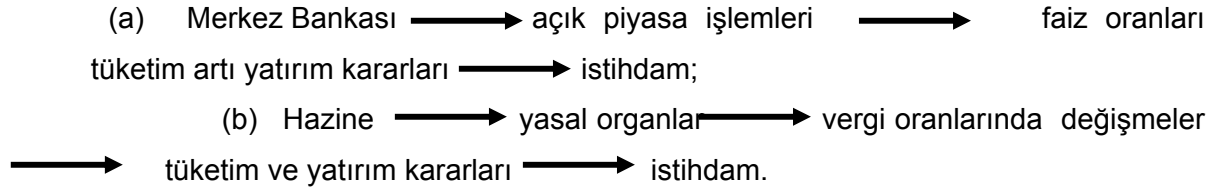
24 Ocak kararlarıyla uygulamaya giren istikrar politikaları, faiz oranlarını yükselterek, tasarrufların teşvik edilmesini böylece tüketimin arttırılarak enflasyon oranının düşürölmesini amaçlamaktadır. Ancak, tek başına faiz oranlarının yükseltilmesi bu amacı sağlayamaz önemli olan reel faiz oranının enflasyon oranından fazla olmasıdır.

Toplam tasarruf mevduatı içindeki vadeli ve vadesiz tasarruf mevduatlarının paylarına baktığımızda; 1980'de % 52.23 olan vadesiz tasarruf mevduatı payının, 19 85 'de % 11.65'e düştüğü, aynı yıllarda vadeli tasarruf mevduatı payının ise % 47.77'den % 88.35!e çıktığı görölmemektedir. Bu gelişme. faizlerin serbest bırakılmasıyla vadeli tasarruf mevduatına uygulanan faiz oranının daha yüksek tesbit edilmesinin sonucudur. Böylece enflasyonla mücadelede tasarrufların arttırılması amacına yaklaşılmıştır.

Para politikası uygulamaları sonucunda parasal dengesizliklerden dolayı ortaya çıkan sorunlar giderilebilmekte ancak, ekonomi politikalarında yer alan amaçlara yalnızca para politikası uygulaması ile ulaşılması mümkün olamamaktadır. Nitekim. 1980 sonrasındaki uygulamalara bakıldığından olumlu bazı gelişmeler olduğu ama bunların sürekli kılınamadığı görölmemektedir. Dolayısıyla ekonomi politikasının kısa dönem amaçları olan istikrarsızlıkları gidermede başarılı olduğu ancak, uzun dönem dengesiyle çatışmalar olması nedeniyle; ne uzun dönemde istenen amaçlara ulaşılabilirdiği, ne de kısa dönem istikrarsızlıklarının tekrarlanmasının önleildiği söylenebilir .

BÜTÇE VE PARA POLİTİKALARI

Bütçe ve para politikası ekonomide aynı amaçlara yöneldikleri için bir dereceye kadar birbirlerinin yerine ikame edilebilmektedirler. Ekonomide belirlenen amacı gerçekleştirmede kullanılacak politikayı siyasi tercihler belirler. Ancak, günümüzde saf bir bütçe yada para politikası uygulanmasından çok iki politikanın karmasının uygulanması sıkça önerilmektedir. Bu nedenle para(a) ve maliye (b) politikasının etki yaratma hızlarını karşılaştırmamızda yarar var (Fisher, 1981 , s. 65).



Buna dayanarak, para politikasının ilk aşamalarında daha hızlı son aşamalarında daha yavaş olduğu, maliye politikasının ise uygulanmasında normal olarak daha yavaş, fakat başladıktan sonra etkilerini göstermede daha hızlıdır.

Özellikle bütçe ve para politikalarının karşılıklı etkilerinin bulunduğu alanlarda koordineli olarak yönetilmelerinde yarar bulunmaktadır. Bunlardan biri, bütçe açıklarının Merkez Bankası kanalıyla finansmanıdır. Hükümetler bütçe açıklarını Merkez Bankasının hazine avansları yada bono veya tahvil satışları ile finanse edebilirler. Bu durumda para arzı hızla artar. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde bütçedeki açıkların finansmanı için hazinenin kısa vadeli avanslarına çok sık başvurulur. Tablo 8'de Hazine'ye kısa vadeli avansların 1964 yılından itibaren gelişimi ve emisyon hacmi içindeki oranı yer almaktadır. Bu oranın giderek artan bir geliş gösterdiği görülmektedir. Bu durum hazinenin genellikle bütçede ortaya çıkan açıklar nedeniyle gereksinim duyduğu finansman ihtiyacının Merkez Bankası yoluyla giderildiğinin ifadesidir. Bütçe açıklarının arttığı dönemlerde, özellikle 1977 sonrasında bu oranların da arttığı gözlenmektedir. Rakamlarla açıkça ifade edildiği gibi bütçe ve para politikalarının karşılıklı etkileri sözkonusudur. Bu nedenle koordineli yürütülmeleri gereklidir.

TABLO 8
KISA VADELİ AVANSLARIN EMİSYON HACMİNE ORANI

(Milyon TL)

Yıllar	Emisyon Hacmi	Artış Hızı	Hazineye Kısa V. Avans	Oran
	1	2	3	3/1
1964	6,611	-	1,055	15,9
1965	7,347	11,6	1,484	20,2
1966	8,351	13,1	1,766	21,4
1967	9,940	19,1	2,299	23,1
1968	9,925	-0,01	2,528	25,5
1969	10,974	10,05	3,405	31,0
1970	13,915	26,7	4,359	31,3
1971	17,032	22,2	6,088	35,7
1972	20,055	17,2	7,469	37,3
1973	25,332	26,3	7,844	31,0
1974	32,860	29,7	12,484	38,0
1975	40,939	24,5	16,781	41,0
1976	52,091	27,3	21,739	41,8
1977	77,881	49,5	45,178	58,0
1978	113,622	45,5	56,639	65,8
1979	182,877	60,8	91,740	59,2
1980	278,615	52,3	188,734	67,8
1981	386,445	38,7	261,895	67,8
1982**	542,724	40,4	266,234	49,1
1983	730,511	34,0	338,641	46,3
1984	972,605	33,1	528,350	54,3
1985	1393,549	40,4	794,500	59,0
1986	2021,145	62,9	1051,500	52,0

BÖLÜM V ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER

Ekonomi politikasının başlıca amaçlarını oluşturan bütçe ve para politikaları, ekonomi üzerinde bir dizi değişikliğe yol açarak ekonomik ve sosyal etkiler yaratmaktadır.

Başarılı bir politika uygulaması için uygulanacak politikaların ekonomideki etkilerinin iyi bilinmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra politikalar arasındaki etkileşimler de gözönüne alınmaktadır.

Türkiye'de uygulanan bütçe ve para politikalarında, politikaların etkileri tem olarak analiz edilmeden politika amaç ve hedeflerinin belirlendiği söylenebilir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde ekonomide varlığını sürekli olarak hissettiren istikrarsızlıklar, amaçlardan sapmaları, politikaların tam olarak başarıya ulaşamamaları sonucunu beraberinde getirmektedir.

Türkiye'de bütçeler devamlı açık olduğundan ve bütçe gelirleri ile giderleri daha çok cari harcamalar ve ekonomik gelişmeyi gerçekleştirmek için kullanıldığında bütçe politikası yoluyla talep düzeyinde ayarlama yapılmasında fazla başarılı olunamamaktadır.

Araştırmanın amacı bütçe ve para politikalarının etkileri konusunda genel bir değerlendirme yapmak olduğu için özellikle Türkiye'deki uygulamalar konusunda ayrıntılı ayrıntılı değerlendirmeler yapılamamıştır..

Ekonomi politikalarında başarılı olunması için politikaların etkilerinin bilinmesi ya da tahmin edilmesinin önemi açıktır. Bu nedenle, bu konuda daha dar kapsamlı araştırmalar yapılması, özellikle politikaların etkilerinin ölçülmesi konusunda geliştirilen modellerden yararlanarak sayısal analizler yapılması anlamlı olacaktır.

178 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'nin 10 uncu maddesinde yer alan Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdür 1üğü'nün görevleri 'araş ında ;

-bütçenin kalkınma planları ve yıllık programlarda belirlenen hedefler doğrultusunda ve takip edilen ekonomi ve maliye politikalarıyla uyumlu bir şekilde uygulanmasını sağlamak ve ,

-bütçenin geliştirilmesi, etkin ve verimli bir şekilde uygulanması yönünde araştırmalar yapmak veya yaptırmak ve gerekli tedbirleri almak, belirtilmiştir.

Bu madde hükmünü yukarıda belirttiklerimizle birlikte değerlendirirsek; özellikle bütçe politikasının etkilerinin ölçülmesi konusunda yapılacak çalışmalar ile bütçenin etkin ve verimli -şekilde kullanılması amacına katkıda bulunulacağı düşünülmektedir.

Ayrıca, çağdaş bütçe politikaları arasında yer alan iktisadi-mi 1 1 i bütçe anlayışının benimsenmesi ve uygulanmasıyla bütçe politikasının etkinliği konusunda önemli bir gelişme sağlanacaktır. Bunun yanında ekonomide değişen koşullara uygun bütçe ve para politikası

önlemlerinin bileşimine dayanan esnek bir ekonomi politikası uygulanması yolunda çaba gösterilmelidir.

KAYNAKÇA

Aydın, izzet. Para Politikasının Teorik Yönü ve Analiz Modeli. (Türkiye'ye uygulama örneği) Ankara, 1970

Para Politikasının Reel Sektöre Etkisi, istanbul Ticaret Odası Mecbuası, 1981 (Temmuz-Eylü 1) No 7-5. ss 24-40.

Aydinoğlu, i. Hakkı. Maliye ve Para Politikalarının Koordinasyonu, Ankara İ.T.A. Maliye ve Vergi Hukuku-Konferanslar 3, Ankara 1972, ss 129-151.

Batirel, Ömer Faruk. Bütçe Politikasının Etkileri İ.İ.T.İ.A Dergisi, 1975-2.

Binatlı, Cüneyt. Bütçe Politikasının Etkisinin ölçülmesi, Eskişehir İ.T.İ.A. Dergisi, 1976 (Ocak), Cilt 12, sayı 1, ss 133-146.

Fisher, Douglas. Para Politikası, Akbank Kültür Yayınları, istanbul, 1981 .

Görgün, Sevi". Kal iye Politikası Notları. İ.Ü.S.B.F., İstanbul, 1[°].

Hansen, Bent. Maliye Politikasının Etkileri (Teori, ölçme ve Sonuçlar) Mal iye Tetkik Kurulu, 1972.

Maliye Politikasının Etkileri: Teori, ölçme ve Sonuçlar (1) (2) . Maliye Bülteni. Sayı : 668-569 . 1971.

Kumcuoğlu, Ertuğrul. Türkiye'de Bütçe Politikası, Maliye Enstitüsü Konferansları, 1969-1976, ss 19-30.

Musgrave, Richard A. Bütçe Politikasının Gelir Dağılımı ve Üretim Üzerindeki Etkileri, İ.T.İ.A. Dergisi 1975, Sayı: 2, ss 25-35.

Üzselçuk, Erdinç. Planlı Dönemde Maliye Politikasının Etkileri: Maliye Dergisi, 1973 (Mayıs-Haziran) Sayı: 3

Sağlam, Dünder, Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Para Politikasına Olan Etkileri Banka ve Ekonomik Yorumlar 1985 (Ekim),Yıl: 22, Sayı 10.

Sakarya, Kemal. Türkiye'de Planlı Dönem Sürecinde Konsolide Devlet Bütçeleri, Maliye Dergisi, Sayı: 68, Mart-Nisan.

Serin, Vildan. Para Politikası (Tarihi-Teorik Gelişmeler ve Türkiye Uygulaması), Marmara ün i. Yayın No: 44 0, İstanbul, 1987.

Sönmez, Nezihe. Bütçe ve Bütçe Politikası, İzmir. 1571.

Şener, Hasan. Bütçe Politikası ve Gelir Bütçesinde Değişmeler, Maliye Dergisi, 1984, Sayı: 72, ss 59-75.

Tokat, Yakup. Planlı Kalkınmanın Maliye Politikası, Maliye Dergisi, 1980 (Kasım-Aralık), Sayı: 48.

Türk, İsmail. Mal-iye Politikası, 5. Baskı, S yayınları, Ankara, .1983. Uluatam, özhan. Kamu Maliyesi, 2. Baskı, S yayınları, Ankara.

Yücer, Önder. Maliye ve Para Politikaları Arasındaki İlişkiler,Maliye Bülteni, Sayı: 666,(Mart-Nisan) 1971.

Resmi Yayınlar

Devlet Planlama Teşkilatı

I , II , III , I V . ve V. Beş Yıllık Kalkınma Planları Yıllık Programlar

Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri Yıllık Ekonomik Raporlar Kamu Hesapları Bültenleri Bütçe Gelirleri Yıllıkları

T.C. Merkez Bankası Yıllıkları - DİE Yıllıkları