

TÜSİAD

**1979 YILI PROGRAMI
ve
1979 YILI BÜTÇESİ
Üzerine
Görüşler
Öneriler**

**Türk
sanayicileri
ve
iş adamları
derneği**

**Türk
sanayicileri
ve
iş adamları
derneği**

**1979 YILI PROGRAMI VE 1979 YILI BÜTÇESİ
ÜZERİNE GÖRÜŞLER - ÖNERİLER**

İSTANBUL

5 OCAK 1979

(Yayın No: TOSİAD-T/79.1.57)

Cumhuriyet cad. Dörtler Apt. No. 18/2 Elmadağ - İstanbul, Tel. : 46 24 12

TOSİAD araştırma grubunca hazırlanan çalışmalarda her yıl "YILLIK PROGRAM VE BÜTÇE" üzerine görüş ve öneriler açıklanmaktadır.

Bundan önce aşağıdaki çalışmalar yayınlanmıştır:

1. 1976 Yılı Programı ve Bütçesi Üzerine Görüşler
Öneriler
Ocak 1976, 52 S.
2. 1977 Yılı Programı ve Bütçesi Üzerine Görüşler
Öneriler
Ocak 1977, 34 S.
3. 1978 Yılı Ara Programının Hedef ve Dengeleri
Üzerine Görüşler Öneriler
Ekim 1977, 48 S.

Aynı konularla doğrudan ilgili görüş ve önerileri toplayan diğer yayınlar şunlardır:

1. Ekonominin Darboğazları Üzerine Görüş ve Öneriler
Ağustos 1975, 63 S.
2. Üçüncü Beş Yıllık Planın Değerlendirilmesi
Ocak 1976, 26 S.
3. 1978 Yılına Girerken ve 1980'lere Doğru Türkiye'nin Temel Sorunları Üzerine Görüşler-Öneriler
Ocak 1978, 147 S.

Ayrıca TOSİAD tarafından yayınlanan ekonomik raporlarda ekonominin temel sorunlarıyla ilgili "öneriler" açık biçimde ortaya konmaktadır.

Bu yeni yayının amacı, ekonominin önemli sorunlarla karşılaştığı dönemde, uygulanmak istenilen ekonomi politikasının olumlu ve olumsuz yanlarını ilgililenenlere duyurmaktır.

İstanbul, 5 Ocak 1979

**1979 YILI PROGRAMI
VE 1979 YILI BÜTÇESİ
ÖZERİNE GÖRÜŞLER ÖNERİLER**

ÖZET VE SONUÇ

1979 Yılı Programı ve Bütçesi Çok Önemlidir
Türkiye "Kriz"den Çıkmak Zorundadır - Çıkacaktır
IMF Türkiye'yi Çıkmazdan Kurtaramaz, Fakat
"Çıkmazdan Çıkmakta Olduğunu Dünyaya Duyurabilir"
Bunun İçin Çok Önemlidir
TBMM'nin Sorumluluğu
1979 Bütçesi de 1978 Bütçesi Gibi Enflasyon Yaratıcı
Olmamalıdır
KİT'ler Devlet Bütçesini Yutan "Devler" Olmaktadır
Ciddi Bir Vergi Paketine Gerek Vardır
Alt Yapı Yatırımlarının Aksatılmaması Zorunludur
Devletin "Esas İşlevi" Dışına Çıkmaması Zorunludur
Vergi Düzenlemesine Mutlak Gerek Vardır
Sonuç

BÖLÜM I

DÜRDÜNCÜ PLAN DÖNEMİ BAŞINDA EKONOMİ

Kaynaklar Sağlanamamıştır	1
Öretim Geri Kalmıştır	3
Yatırımlar Geri Kalmıştır	3
Tüketim Aşırı Ölçüde Genişlemiştir	8
Kamu Kesiminin Finansmanı Sorun Yaratmaktadır	10
Fiyat Artışları Hızlanmıştır	11
Genel Görünüm Nasıl	12

BÖLÜM II

**PROGRAM VE BÜTÇEYİ OLUMLU VEYA OLUMSUZ YAPAN
POLİTİKALAR**

Maliye Politikası Aracı Olarak Bütçe	13
Bütçe ve Merkez Bankası	13
Bütçe - Yıllık Program İlişkisi	14
Bütçe Hazırlama Yöntemi	15
Bütçe Gelir / Gider Dengesi	15
Bütçe Ödenekleri	16
Otomatik Ödenek Ne Demektir?	17
KİT'lerin Durumu ve Etkisi	18
Merkez Bankası Avansı	19
Hazine Plasman Bonosu Nedir?	20
Bütçe Emaneti Ne Demektir?	21
Hazinenin Nakit Durumu Nedir?	22
Program Bütçe Ne Oldu	23
Bütçede Başka Nerelelere Dikkat Edilmesi Gerekir?	24

BÖLÜM III

1979 YILI PROGRAMI ÜZERİNDE GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

Dördüncü Planın 1979 Yılı Programını Etkileyecek Özellikleri

1979 Yılı Uygulaması Nasıl Etkilenecek?	29
Büyüme Hızı Nasıl Gelişiyor?	31
Üretimdeki Gelişmeler Nasıl Oldu?	33
Kalkınma Hızı Göstergeleri	34
Genel Ekonomik Denge	35
Kaynaklar - Harcamalar Dengesi	36
Yatırımlar	38
Tasarruflar Nasıl Gelişti?	38
Tasarruflardaki Tehlikeli Gelişmeler	40
Tüketim Nasıl Büyüyor?	41
Kamu Dengesi Nasıl Gelişiyor?	46
Bütçe Gerçekte Küçülüyor mu?	51
Fon Uygulaması Ekonomik Dengeyi Nasıl Bozacak?	52
KİT Dengesi Nasıl Gelişiyor?	52
Ödemeler Dengesi	54
	60

BÖLÜM IV

1979 BÜTÇESİ ÜZERİNE GÖRÜŞLER

Genel Açıklama	61
Bütçe Hazırlamadaki Güçlükler	61
1979 Yılı Bütçesinin Hazırlık Özelliği	62
Bütçelerin Karşılaştırılma Yöntemi	64
Bütçe ve Maliye Politikası	65
1979 Yılı Bütçe Büyüklükleri	66
Bütçe Büyümesinin Gerçek Değeri Nedir?	75
Bütçe Gelirleri Nasıl Gelişecek?	77
Bütçe Açığı Ne Olabilir?	81

"YAPISAL DEĞİŞİM" İÇİN BEŞ YILLIK

KALKINMA PLANI ÖNERİSİ

Neden "Yapısal Değişim" Planı	85
Temel Büyüklükler	86
İhracat	86
Yatırımlar	88
İthalat Gereği	89
Nasıl Bir Denge?	90
Temel Sorun Petrol	90

ÖZET VE SONUÇ

1979 Yılı Programı ve Bütçesi Çok Önemlidir

- Tüm programlar ve bütçeler önemlidir. Fakat 1979 yılı Programı ve Bütçesi çok önemlidir. 1978 Yılı Programı ve Bütçesi ile kaçırılan fırsat ve yapılan hataların tekrarı halinde ekonomik ve sosyal fatura çok yüksek olacaktır.
- Program ve Bütçe "kriz"den çıkış için kullanılabilecek temel araçlardır.
- 1978 Yılı'nın uzun ve acı tecrübesi "krizden çıkış için çözümün dışarıda değil içeride aranması" gerçeğini açıklıkla ortaya koymuştur.
- Türkiye'nin sorunları bellidir:
 - Tasarruf yetersizdir.
 - KİT'ler büyük açık vermektedir.
 - Ülke zorunlu döviz kazanamamakta, tersine döviz ihtiyacı giderek artmaktadır.
- Buna karşın 1978 yılı yanlış bir bekleyle harcanmıştır:
 - 2 milyar dolar borç ertelemeyle, 500 milyon dolar taze para gelirse tüm sorunların çözülebileceğine,
 - Dış kaynakların bu imkanları Türkiye'ye mutlaka sağlayacaklarına,
 - Önümüzdeki 5 yıllık dönemde ise döviz açığını kapatmak için dış kaynaklardan (Doğu veya Batı ve hatta İskandinav Ülkeleri ve hatta Bağımsız-Bağılantısız Fakir Blok'dan) yardım geleceğine uzun süre inanılmıştır.
- 1978 iyimser bekleylelerinin dayanağı şunlardır:
 - Türkiye dünya üzerinde stratejik bakımdan çok önemli yerde bulunmaktadır.
 - Türkiye demokrasiyle yöneltilen sayılı Ülkelerden biridir.
 - Türkiye Batı Savunması için 500 bin kişilik ordu beslemektedir.
 - Türkiye Batı Doğrultusunda dış politika izlemektedir.
 - Türkiye Kıbrıs ve Ege ihtilafı konularında çözüm arzulamaktadır.
 - Türkiye borcuna sadık bir Ülkedir. Osmanlı Borçlarını bile ödemiştir.

- Bu "savlar"ın 1980'lere doğru artık ekonomik ve mali ilişkilerde bir ülkeye "kredi itibarı" sağlayan faktörlerle ilişkisi yoktur.

Ülkenin kredi itibarını sağlayacak faktörler şunlardır:

- Fiyat istikrarının korunması ve bu doğrultuda ciddi bütçe-para-kredi politikası.
- KİT'lerin devlet kaynaklarına yük olmaması.
- Gönüllü ve cebri (vergiler) tasarrufların ekonomiye dışa el açmayacak boyutlara ulaştırılması. Bu yolda vergi düzenlemelerinin yapılması.
- Üdemeler Dengesinde dışa bağılılığı azaltmaya dönük ve ekonominin döviz gereğinin tamamını giderek kendi imkanlarıyla karşılayabilecek bir ekonomik yapının kurulması için ciddi uygulamalar.

- 1980'lerde dünya üzerindeki parasal hareketi Hükümetler, OECD, AET, NATO gibi amaçları ve yaptıkları işler belli kuruluşlar değil, "finansman kuruluşları" yönlendirmektedir.

Bu nedenle çözüm "politik" değil "ekonomik"tir.

"Ekonomik" çözümün göstergesi "kredi itibarı"dır.

- Türkiye:

- "Kredi itibarını sağlamak",
- IMF'den "yeşil ışık" almak,
- Dış finansman çevrelerinin "beğenisini kazanmak" için değil, "Ülkenin yararı gerektirdiği için, ciddi bir maliye ve ekonomi politikası uygulamak zorundadır."

Bu uygulama olursa "itibar-yeşil ışık-beğeni" kendiliğinden gelir.

1980'lere doğru ellerindeki parayı satmak için çırpınan dünya para piyasalarından bir ülkenin 500 milyon dolar taze para alamamasının tek nedeni vardır:

- "Aldığı parayı süresi ne olursa olsun geri ödeyebilecek bir ekonomi politikası uygulamayacağı görünümünde olması..."

Türkiye'yi bu görünümünden kurtarmanın araçları olarak:

- 4'üncü Plan
- 1979 Programı
- 1979 Bütçesi "çok önemlidir".

Türkiye "Kriz"den Çıkmak Zorundadır - Çıkacaktır

"Çıkmaz" için özürler aramak:

- Bozuk sanayileşme modelinden
- 1974 Petrol fiyatları artışından
- Ekonomiyi "enkaz" haline getiren bozuk yönetimlerden söz etmek, "çözüm" getirmez.

Türk ekonomisi ciddi ve iyi yöneltildiği dönemlerde "dünya örneklerinin üzerinde" başarılı gelişmeler gösterebilmektedir.

Türkiye "krizden çıkmak zorundadır" ve de çıkacaktır. Önemli olan "zamanı boşa geçirmemek, yanlış inanış ve arayışlarla" hem zamanı hem ülke itibarını yitirmemek, faturayı pahalı hale getirmemektir.

Çözümün içeride olduğu anlaşıldığında, "çıkış" kolay olacaktır.

IMF Türkiye'yi Çıkmazdan Kurtaramaz, Fakat "Çıkmazdan Çıkmakta Olduğunu Dünyaya Duyurabilir" - Bunun İçin Önemlidir.

IMF tek başına "yeşil ışık" yakarak Türkiye'yi çıkmazdan kurtaramaz. Türkiye'ye "kurtuluş reçeteleri" veremez. "Kurtuluş Reçeteleri" bütün dünyada, "sağlıklı bir ekonomi yönetiminin temel koşullarıdır." Bu reçeteleri ülkeyi yöneten politikaların danışmanı olan iktisatçıların bilmesi gerekir.

Bir ekonominin temel göstergeleri vardır:

- Bütçe gelir / gideri denk midir?
- KİT'ler tükettiklerinden fazla üretmekte midir?
- Para arzı ekonomik büyüme ile orantılı mıdır?
- Fiyatlar istikrar içinde midir?

Bir ülke bu temel göstergelere "IMF'e hoş görünmek için değil ciddi ekonomi yönetiminin gereği olduğu için" dikkat etmek zorundadır.

Ülkeler her yıl bu konuda kendi kendilerine bir takım sınırlamalar getirip hedefler koyar.

Dış finansman çevreleri bu sınırlamalara uyulup uyulmadığını izleyip "ekonominin iyiye mi - kötüye mi gittiğine karar verirler". Ekonomi iyiye gidiyorsa "kredi itibarı artar" tersi ise "azalır". Finansman kuruluşlarının ekonomiyi izlemesi "dışarıdan - gayri resmi" incelemedir. IMF ise, periyodik olarak denetçilerini gönderip gerçekleştirmeleri kağıda döker. Hedef ve sınırlamalara göre başarıları veya sapmaları bir rapor halinde yayınlar.

İşte bu rapor "olumlu ise" buna "yeşil ışık" denir. Demek ki, IMF "yeşil ışığı" durup dururken yakamaz. Bu yetkisi yoktur. IMF'in "yeşil ışığı" demek, ülkenin kendi yararına, kendi inisiyatifi ile tesbit ettiği hedef ve sınırlara uygun bir ekonomi politikasını gerçekleştirdiğinin raporda belirtilmesi demektir.

Eğer bir ülke, ekonomi politikasında başarılı ise, IMF bu gerçeğe çelişen biçimde rapor hazırlayamaz. O ülkenin "kıyameti koparma" hakkı doğar. Bütün dünyada "IMF gerçekleri yansıtmıyor, bizim ekonomimiz hakkında yanlış bilgi veriyor" diye göğsünü gererek hakkını arar.

Bu nedenle "çözüm ararken", "çözümün IMF'i memnun etmek için değil, ekonomiyi kurtarmak için aranacağı" hatırdan çıkarılmamalıdır.

TBMM'nin Sorumluluğu

Plan, Program, Bütçe hazırlık ve uygulamasında ve denetiminde TBMM'nin çok geniş ve önemli yetki ve sorumlulukları vardır.

Hürriyetçi, demokratik, parlamenter rejim içinde yaşamaya kararlı bir ülkede TBMM'nin bu yetki ve sorumluluğunun bilincinde olması en büyük teminattır.

Bu nedenle plan, program, bütçe tartışmalarının "politik" yaklaşımla değil, "ekonomik" yaklaşımla değerlendirilmesi zorunludur.

1979 Bütçesi de 1978 Bütçesi Gibi Enflasyon Yaratıcı Olmamalıdır

1978 yılı Bütçesi hazırlanırken sözü edilen "istikrar" ve "savurganlığı önleme" politikasıyla çelişen uygulama, ülkede enflasyonu rastlanmayan boyutlara çıkarıcı etkenlerden biri olmuştur.

Aynı uygulama 1979 yılında devam ederse, ekonomi "gerçek çıkmaza" girer.

KİT'ler Devlet Bütçesini Yutan "Devler" Olmaktadır

1978 yılında ülkeyi yöneten siyasi partinin ekonomik düzen inancında KİT'lerin önemli yeri ve ağırlığı vardır. Bu partiden oluşan Hükümetler inançlarının gereği olarak KİT'lerin başarılı olacağını ispat etmek, KİT'leri başarıya ulaştırmak zorundadırlar.

1978 yılı tam tersine olmuş, KİT'lere en fazla yandaş olan politik kadro, daha önceleri rastlanmayacak boyutlara ulaşan başarısızlıklarla "KİT'lerin devletin tüm kaynaklarını yutan devler haline gelmesine" neden olmuştur.

KİT'ler 1978'de bir yıl öncekinden fazla devlet kaynağıyla yaşayabilmıştır. 1979'da bir yıl öncekinden çok daha fazla devlet kaynağıyla yaşayabilecektir.

Ciddi Bir Vergi Paketine Gerek Vardır

Devletin gerçekçi gelir kaynağına kavuşmasının tek koşulu, ciddi bir vergi paketi ile, "vergilendirilmeyen ve vergi kapsamı dışında kalma becerisini gösterebilen" kesimlerin vergilendirilmesidir.

TBMM'ne sunulmuş bulunan vergi yasasında bu nitelik yoktur. Tam tersine "enflasyonu şiddetle artıracak" özelliktedir.

Mevcut Yasa:

- En iyimser bekleyle bütçeye sadece 5 milyar lira ek kaynak getirecektir.
- En az 40 milyar lirayı tasarrufçu kesimden, tüketici kesime kaydırarak, tüketimin bu kadar büyük boyutta şişirilmesi sonucu ortaya çıkacak enflasyon, alt gelir gruplarının satın alma güçlerini artırmayacak düşürecek.
- Gönüllü tasarrufları, kurumlaşmayı özendirmeyecek, gücendirecektir.

Alt Yapı Yatırımlarının Aksatılmaması Zorunludur

Yatırım Bütçesinin kapsamı çok genişlemiştir:

- Yatırımcı kuruluştaki çalışan işçi ve teknik personel giderlerinin büyük bölümü buradan karşılanmaktadır.
- Arsa alımları "transfer bütçesinden" buraya kaydırılmıştır.
- Binek otomobili alımı yatırım kalemindedir.
- Cami, idare binası, lojman yapmak, arsaya duvar çekmek, oda döşemek yatırım bütçesindedir. Birçok KİT'in ve hatta Başbakanlığa bağlı önemli kuruluşların yazlık kampı ve Uludağ'da yaptıkları dinlenme evleri yatırım bütçesindedir.

Buna karşın Keban'ın üretimini 2 katına çıkaracak tribünün yerine konması için yatırım bütçesinden harcama yapılamamaktadır.

Türkiye "sıfır kalkınma" hızına razı olsa bile, "yaşamak için" asgari alt yapısını genişletici yatırımları öncelikle yapmak zorundadır.

Bu önceliklerin Yıllık Programlarda açıklıkla belirlenmesi ve Bütçe ile ödeneklerinin mutlaka ayrılması ve bu ödeneklerin yıl içinde başka alanlara kaydırılmaması gerekir.

Devletin "Esas İşlevi" Dışına Çıkması Zorunludur

Devlet herşeyi yapmaya kalkarsa, hiçbirşey yapamaz. Devlet kaynaklarını ve gücünü "esas işlevi" olan konularda etkenlikle yoğunlaştırmak, başkalarının yapabileceği işleri, kamu yararı doğrultusunda düzenlemekle yetinmek zorundadır.

Devlet'in esas işlevleri, Anayasa ve kanunlarla belirtilmiştir. Ülke sınırlarının korunması, içeride can ve mal güvenliğinin korunması, ülkede yaşayanların yaşama düzeylerini dengeli biçimde yükseltmeyi amaçlayan ekonomik ve sosyal gelişmenin sağlanması, bu işlevlerin başında gelir.

Eğer devlet, konserve yapar, hindi besler, gömlek diker, bakkal dükkanı açar ve bu tip çabalar tüm vaktini ve kaynaklarını yutar hale gelirse, Devletin esas işlevi olan "ülke sınırlarının korunması, içeride can ve mal güvenliğinin korunması" gibi konularda görev ve sorumluluğunu yerine getirecek zaman ve kaynağı bulamaz olur. Bu çok tehlikeli bir gelişmedir.

Devletin ekonomik hayatı yönlendirmesi, düzenlemesi için mutlaka "bir takım üretim ve pazarlama" faaliyetlerini üstlenmesi gerekmez. Devlet "çok güçlü ve etkili" başka araçlara sahiptir. Bu araçlarla ekonomiyi istediği gibi yönlendirebilir, düzenleyebilir.

Dördüncü Plan dokümanında açıklandığına göre Devlet (küçük işletmeler, kooperatifler hariç) 4.572 adet işletme ile ticaret alanında faaliyet göstermekte ve genellikle zarar etmektedir.

Ticarete bu kadar giren ve her bir işletmesiyle ağır problemler yüklenen Devlet'in "esas işlevlerini" zaman ve kaynak yönünden ihmal etmesi tehlikeli bir gelişmedir.

Vergi Düzenlemesine Mutlak Gerek Vardır

Vergi düzenlemesine mutlak gerek vardır:

- Devletin sağlam kaynağa ihtiyacı olduğu için gerek vardır.
- Vergi adaletini sağlamak için gerek vardır.

O halde vergi düzenlemesinde amaç:

- Devlete ek gelir sağlamaktır.
- Vergi adaletini sağlamaktır.

Vergi adaleti nedir?

- Vergi kapsamı dışında kalanlar ile kalmayı berencelerin vergi kapsamına alınması gerekir.
- Herkes, kazancıyla orantılı vergi vermelidir.

Vergi Yasaları Ekonomik ve Sosyal politikanın bir uygulama aracıdır aynı zamanda. Bu nedenle, vergi düzenlemelerinde şunlara dikkat edilmelidir:

- Vergi yasaları tasarrufu, tasarrufun yatırıma dönüşmesini teşvik etmelidir. (Yani bir gelirden, tasarrufa-yatırıma ayrılan pay, daha az vergilendirilir. Veya hiç vergilendirilmez ki, yatırımlar artsın, üretim ve istihdam imkanı gelişsin.)
- Vergi yasaları ekonomik güçlerin dağılmasını, parçalanmasını önlemeli, birleşmeyi, kurumlaşmayı teşvik etmelidir. (Gelişen ekonomilerde dünya fiyatları ve teknolojisiyle rekabet edebilir üretimi ekonomik büyüklükteki kuruluşlar gerçekleştirebilir.)
- Vergi yasaları ile yapılacak sosyal transferle, "gelir dağılımını iyileştirme" politikası aracı olarak kullanılabilir. Ancak burada çok dikkatli olmak gerekir. (Tasarrufa, yatırıma ve üretime giden kaynaklardan pay alıp, bu tüketime yönlendirilirse, üretim düşer/tüketim artar, sosyal transferin yararı kalmaz. Enflasyon kaynağı haline gelir.)
- Vergi yasalarıyla tüketim yönlendirilebilir.

Halen TBMM'nde olan vergi değişiklik tasarıları bu ilkelerle çelişmektedir.

Sonuç

Türkiye "kriz"den çıkmak zorundadır. Çıkacaktır. Krizden çıkmak için "çözümün dışarıda değil - içeride aranması" zorunludur.

Bu nedenle radikal - gerçekçi ekonomi politikaları uygulamasına ihtiyaç vardır.

Radikal - gerçekçi ekonomi politikalarını yönlendirecek
3 önemli araç:

- Dördüncü Plan,
- 1979 Programı,
- 1979 Bütçesidir.

Halbuki bu üç aracın önemi anlaşılmamış görünmektedir. Her
üç araç, bugünkü hazırlanış şekilleriyle ekonomik değil "po-
litik yaklaşımlarla" ortaya konulmaktadır. Bu hatalıdır.

Çözüm içeride aranacağına göre, çözümün araçlarının gerçekçi
olması zorunludur.

Bu zorunluluk araçlara (Dördüncü Plan'a, 1979 yılı Programı'na,
1979 yılı Bütçesi'ne) yeni baştan eğilmeyi, yeniden radikal cesur
düzenlemeleri gerektirecektir.^{1/}

^{1/} Bu çalışmanın amacı 1979 yılı Programı ve 1979 Yılı Bütçesini
sadece tenkit etmek değil, ekonomiye getireceği yarar ve za-
rarı ortaya koymaktır.

TÜSİAD diğer konularda olduğu gibi bu konuda da alternatif
önerilerini açık biçimde geliştirmiştir.

"Kriz'den çıkış için" öneriler:

1. 1978 Ara Programının Hedef ve Dengeleri Üzerine Görüşler-
Öneriler, 10 Ekim 1977 tarihinde yayınlanmıştır. 57 S.
2. TÜSİAD'ın "Yapısal Değişim İçin Beş Yıllık Kalkınma Planı
Önerisi" özeti, 18 Ağustos 1978 tarihinde yayınlanmıştır.

BÖLÜM I

DÖRDÜNCÜ PLAN DÖNEMİ BAŞINDA EKONOMİ

Dördüncü Plan dönemi başında Türk Ekonomisi, iki önemli baskı altındadır.

- 1) Döviz dar boğazı bütün etkinliği ile sürmektedir
- 2) Fiyat artışları son yıllarda rastlanmamış ölçüde hızlı bir gelişme göstermiş ve tüm ekonomik yaşamı etkilemiştir.

Bu iki etkene bağlı olarak Türk ekonomisi, öngörülen plan hedeflerine ulaşamamış ve istenilen yapısal değişiklik gerçekleştirilememiştir. Böyle bir yapı içindeki Türk ekonomisinin genel görünüşü aşağıdaki başlıklarda özetlenmiştir.

Kaynaklar Sağlanamamıştır

Üçüncü Plan dönemi için öngörülen büyüme hızına ulaşamamıştır. Üçüncü Plan dönemi için öngörülen % 7.4'lük büyüme hızına karşılık gerçekleşme % 6.5 oranında olmuştur. Bu geri kalma, gerçi uluslararası düzeyde ortaya çıkan petrol bunalımından, enerji kıtlığından ve döviz darboğazına bağlı olarak ham madde temininde ortaya çıkan tıkanıklıklardan büyük ölçüde etkilenmiştir. Fakat olumsuz sonucun temel etkenleri yanlış ve başarısız ekonomi yönetiminden kaynaklanmaktadır.

Hammadde ithalat imkansızlığı, yatırımların öngörülen sürelerde gerçekleşmelerinin sağlanamaması, üretime alınacak işletmelerin ithalat güclüğü nedeniyle atıl tutulması sınai üretimde düşmelere neden olmuştur. Bu geri kalmaya karşılık, tarımsal üretimin büyük ölçüde hava koşullarına bağlı bir gelişme göstermesi, planın ilk ve son yılında tarımsal üretimin düşmesi, öngörülen büyüme hızına ulaşamamasında önemli rol oynamışlardır.

Üçüncü Planda öngörülen yapısal değişiklik sağlanamamıştır. Sanayi sektörünün daha hızlı biçimde artarak GSYİH içindeki payının yükseltilmesi amaçlanmış olmasına rağmen, üretim düşüklüğü nedeniyle hedefe ulaşamamıştır. Tarım sektörü 1973

ve 1977 yıllarında önceki dönemlere oranla daha düşük düzeylerde gelişme göstermiş olmasına rağmen GSYİH'daki payını korumaktadır. Hizmetler sektörü payının ise planda hedef alınan düzeylerde tutulması sağlanamamıştır.

Tarımdan sanayi sektörüne kaynak aktarılması da sağlanamamıştır.

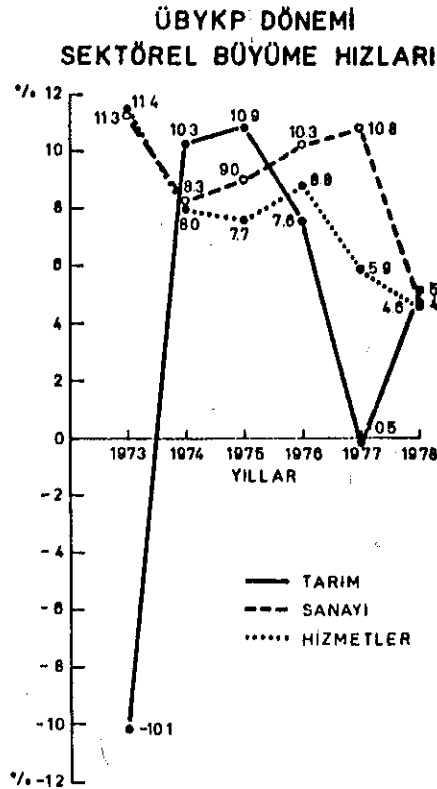
TABLO 1

GAYRİSAFİ MİLLİ HASILANIN VE
SEKTÖREL KATMA DEĞERLERİNİN BÜYÜME HIZLARI

(Sabit Faktör Fiyatları ile)(%)

	1973	1974	1975	1976	1977	III. Plan Hedefi	III. Plan Dönemi Gerçekleşme	1978 Tahmini
GSMH	5.4	7.4	8.0	7.7	4.0	7.4	6.5	3.0
GSYİH	4.4	8.5	8.9	8.5	5.4	7.6	6.9	4.7
Tarım	-10.1	10.3	10.9	7.6	-0.5	3.7	3.3	5.1
Sanayi	11.3	8.3	9.0	10.3	10.8	11.4	9.9	4.8
-Madencilik	4.8	21.4	11.8	7.0	37.9	13.7	16.0	17.3
-İmalat San.	12.1	6.9	8.1	10.0	7.1	11.1	8.8	3.1
-Enerji	9.1	11.8	17.1	18.4	22.6	12.4	15.7	6.5
Hizmetler	11.4	8.0	7.7	8.8	5.9	6.8	7.9	4.6

Kaynak: Devlet Planlama Teşkilatı. DBYKP



Öretim Geri Kalmıştır

Üçüncü Plan döneminde öngörülen sınai üretim bileşimine ulaşamamıştır. Üçüncü Planda öngörülen sınai üretim bileşimi ve gerçekleşen üretim yapısı karşılaştırmalı olarak (Tablo 2)de verilmektedir. İmalat sanayi içinde aramalı ve yatırım malları sanayileri lehine oransal bir gelişme elde edilmiş olmasına rağmen, bu gelişme planlanan hedeflerin gerisindedir.

TABLO 2
SINAI ÜRETİMİN BİLEŞİMİ

	1972	1977	III. Plan Hedefi 1977
Madencilik	2.7	3.9	3.7
İmalat Sanayii	94.9	94.0	93.5
- Tüketim Malları	53.2	49.0	42.6
- Ara Malları	33.9	37.7	40.7
- Yatırım Malları	12.9	13.3	16.7
Toplam İmalat San.	100.0	100.0	100.0
Enerji	2.4	2.1	2.8
Toplam Sanayii	100.0	100.0	100.0

Kaynak: DPT

Sanayi Sektöründe, ödemeler dengesi darboğazı nedeniyle ham madde ve ara malı sağlama zorluklarının sonucu olarak kapasite kullanımı düşük olmuştur.

Yatırımlar Geri Kalmıştır

Üçüncü Plan dönemi içinde yatırımların geri kaldığı görülmektedir. Birinci ve İkinci Plan dönemlerinde imalat sanayiinin yatırım hedefleri aşılmış olmasına karşın, Üçüncü Plan döneminde imalat sanayi yatırım gerçekleştirmelerinde plan hedefinin gerisinde kalmıştır.

Üçüncü Plan döneminde kamu yatırımlarında öngörülen hedeflerin çok gerisinde kalınmış olmasına karşılık, özel kesim yatırımları plan hedefini aşmış ve bu gelişmenin sonucu olarak toplam yatırımlar, plan hedefinin % 90'ı düzeyine ulaşmıştır. Kamu kesimi için sabit sermaye yatırım gerçekleşme oranı % 82 iken, özel kesim için sabit sermaye gerçekleşme oranı % 101.5'e yükselmiştir.

Yatırımların hedef ve gerçekleştirmeler olarak özel ve kamu kesimleri arasındaki dağılımı sektörel ayrıntısı ile (Tablo 3)de verilmektedir.

TABLO 3

III. PLAN DÖNEMİNDE PLANLANAN VE
GERÇEKLEŞEN SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

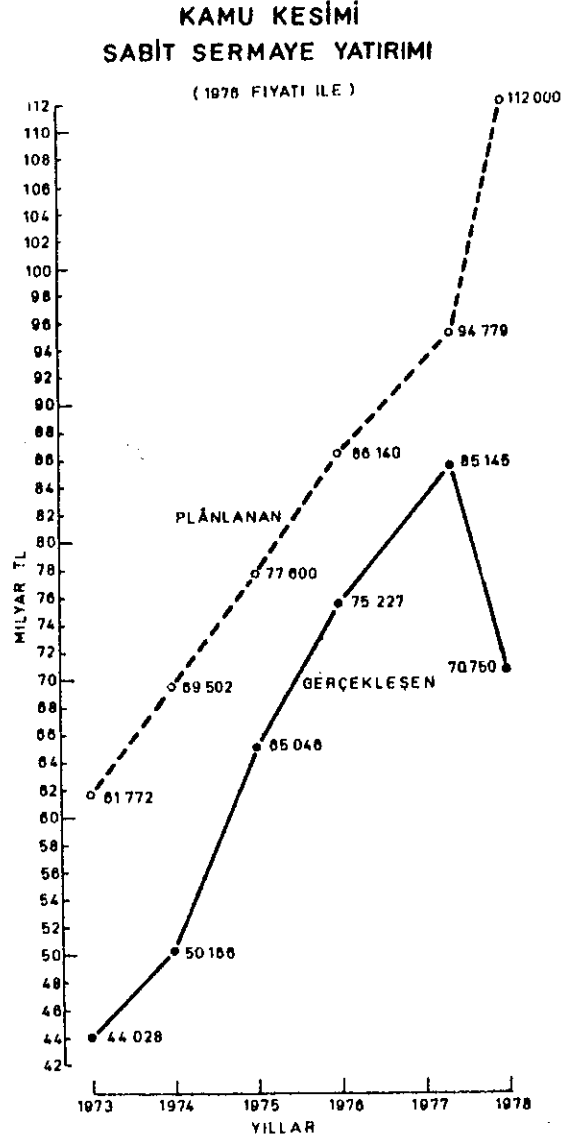
	K A M U			Ö Z E L			(1976 Fiyatlarıyla) (Milyar TL.) T O P L A M		
	Plan	Gerçek- leşme	Gerçek- leşme Oranı %	Plan	Gerçek- leşme	Gerçek- leşme Oranı %	Plan	Gerçek- leşme	Gerçek- leşme Oranı %
Tarım	42.9	32.3	75.3	38.3	41.7	108.9	81.2	74.0	91.1
Madencilik	33.0	21.3	64.6	7.1	1.7	23.9	40.1	23.0	57.4
İmalat	105.9	76.7	72.4	109.9	100.1	91.1	215.8	176.8	81.9
Enerji	54.4	44.9	82.5	4.7	1.3	27.7	59.1	46.8	78.2
Ulaştırma	78.6	79.4	101.0	21.3	49.4	231.9	99.9	128.8	128.9
Turizm	4.2	2.8	66.7	6.9	3.5	50.7	11.1	6.3	56.8
Konut	5.4	6.8	125.9	102.9	99.3	96.5	108.3	106.1	98.0
Eğitim	32.8	19.9	60.7	1.7	0.7	41.2	34.5	20.6	59.7
Sağlık	9.4	6.4	69.2	0.4	0.4	100.0	9.8	6.8	70.4
Diğer Hizm.	23.4	29.1	124.4	8.6	8.3	96.5	32.0	37.4	116.9
Toplam									

Kaynak: DPT

TABLO 4
KAMU KESİMİ SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

	Planlanan	Gerçekleşen	(1976 Fiyatlarıyla) (Milyon TL.) Gerçekleşme Oranı %
1973	61.972	44.028	71.0
1974	69.502	50.166	72.8
1975	77.600	65.046	83.8
1976	86.140	75.227	87.3
1977	94.779	85.145	89.8
Toplam	389.993	319.612	81.9

Kaynak: DPT. DBYKP



TABLO 5

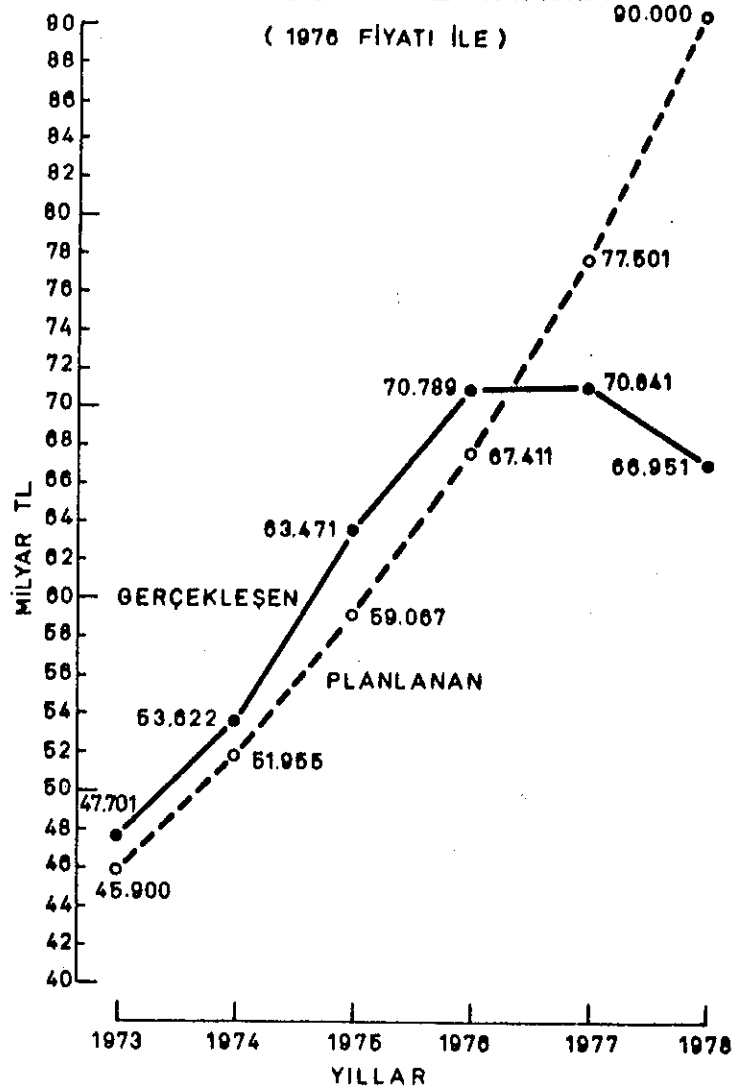
ÖZEL KESİM SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

	Planlanan	Gerçekleşen	(1976 Fiyatlarıyla) (Milyon TL.) Gerçekleşme Oranı %
1973	45.900	47.701	103.9
1974	51.955	53.622	103.2
1975	59.067	63.471	107.5
1976	67.411	70.789	105.0
1977	77.501	70.841	91.4
Toplam	301.834	306.370	101.5

Kaynak: DPT. DBYKP

ÖZEL KESİM
SABİT SERMAYE YATIRIM

(1976 FİYATI İLE)

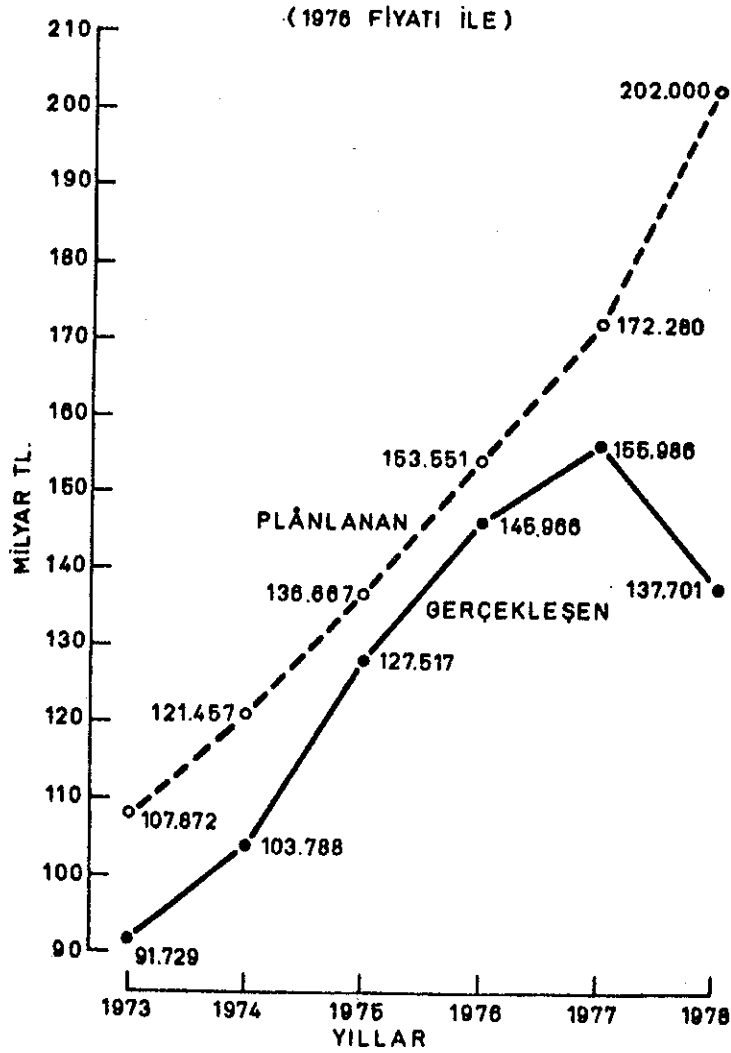


TABLO 6
TOPLAM SABİT SERMAYE YATIRIMLARI

	Planlanan	Gerçekleşen	(1976 Fiyatlarıyla) (Milyon TL.) Gerçekleşme Oranı %
1973	107.872	91.729	85.0
1974	121.457	103.788	85.5
1975	136.667	128.517	94.0
1976	153.551	145.966	95.1
1977	172.280	155.986	90.5
Toplam	691.827	625.986	90.5

Kaynak: DPT. DBYKP

TOPLAM SABİT SERMAYE
YATIRIMLARI



Tüketim Aşırı Ölçüde Genişlemiştir

Üçüncü Plan dönemi içinde tüketim artışı denetlenememiştir. Bu dönemde özel tüketim artışı sabit fiyatlarla % 6.2, kamu tüketimindeki artış ise sabit fiyatlarla % 10.4 olmuştur. Böylece toplam tüketim artışı plan hedefini önemli ölçüde aşarak % 6.8 düzeyinde gerçekleşmiştir. Artan enflasyon ve sağlıksız tüketim eğilimi sonucunda, toplam tüketimin GSMH içindeki payı plan döneminde daha da yükselmiştir. Türk ekonomisi üçüncü plan dönemi içinde GSMH'nın % 85'ini tüketime ayırmıştır.

Tüketim harcamalarının gelişme seyri (Tablo 7)de verilmektedir.

TABLO 7
TÜKETİM HARCAMALARI VE GSMH

				(1976 Fiyatlarıyla) (Milyar TL.)	
	1 9 7 7			III. Plan Dönemi	
	1972	Planlanan	Gerçekleşen	Ortalama Artış Hızı	Planlanan Gerçekleşen
GSMH(P.F.)	509.3	726.6	696.5	7.4	6.5
Toplam Tüketim	423.7	552.0	588.8	5.4	6.8
Özel Tüketim	363.5	459.9	490.0	4.8	6.2
Kamu Tüketimi	60.2	92.1	98.7	8.9	10.4
Birey Başına Toplam Tüketim(TL)	11.414	13.197	14.079	2.9	4.3
Birey Başına Özel Tüketim (TL)	9.792	10.995	11.717	2.3	3.7
Toplam Tüketim/ GSMH	83.2	76.0	84.5	-	-

Kaynak: DPT

Özel tüketim harcamalarının dağılımında dikkati çeken husus, gelir artışına bağlı olarak talep yapısında tarımsal ürünlerden sınai ürünlere doğru bir kayma görülmektedir.

Tüketim artışlarının mal grupları itibariyle dağılımı ve gelişmesi cari ve 1976 yılı fiyatları ile (Tablo 8 ve 9)da verilmektedir.

TABLO 8
ÖZEL TÜKETİM HARCAMALARINDA GELİŞMELER

	1 9 7 2		1 9 7 7		(Cari Fiyatlarla)	
	Milyar TL.	%	Milyar TL.	%	1977 Endeksi 1972=100	Yıllık Ortalama Artış %
Tarım Ürünleri	36.4	21.6	116.9	19.9	321	26.5
Gıda Sanayii	35.5	21.0	128.8	21.9	363	29.5
İçki ve Tütün	6.5	3.8	18.0	3.1	277	22.8
Dokuma-Giyim	14.5	8.6	59.9	9.7	392	31.6
Basım Sanayii	0.4	0.3	1.1	0.2	275	22.7
Deri ve Mamulleri	2.1	1.3	6.7	1.3	319	26.4
Kimya Sanayii	3.4	2.0	11.9	2.0	350	28.8
Dayanıklı Tüketim Malları	5.5	3.2	21.4	3.6	389	31.4
Enerji(Konut için)	11.3	6.7	16.1	2.7	142	7.1
Hizmet ve Diğerl.	* 53.2	31.5	210.7	35.7	396	31.9
Toplam Özel Tüketim	168.8	100.0	588.8	100.0	349	28.8

Kaynak: DİE

TABLO 9
ÖZEL TÜKETİM HARCAMALARINDA GELİŞMELER

	1 9 7 2		1 9 7 7		(1976 Yılı Fiyatlarıyla)	
	Milyar TL.	%	Milyar TL.	%	1977 Endeksi 1972=100	Yıllık Ortalama Artış %
Tarım Ürünleri	84.2	23.2	96.8	19.7	115	3.1
Gıda Sanayii	79.7	21.9	106.6	21.8	134	6.0
İçki ve Tütün	9.4	2.6	14.9	3.1	158	9.7
Dokuma-Giyim	29.1	8.0	47.1	9.6	162	10.3
Basım Sanayii	0.6	0.2	0.9	0.2	150	9.0
Deri ve Mamulleri	4.3	1.2	6.7	1.4	156	8.3
Kimya Sanayii	7.4	2.0	9.9	2.0	134	6.0
Dayanıklı Tüketim Malları	8.4	2.3	17.7	3.6	211	16.5
Enerji(Konut için)	11.8	3.2	13.3	2.7	113	2.7
Hizmet ve Diğerl.	128.6	35.4	176.0	35.9	137	6.4
Toplam Özel Tüketim	363.5	100.0	490.0	100.0	135	6.2

Kaynak: DİE

Kamu Kesiminin Finansmanı Sorun Yaratmaktadır

Üçüncü Plan dönemi içinde dikkati çeken önemli bir olgu, kamu finansmanında görülen aksamalardır. Bu durum Dördüncü Plan dönemi için öngörülen finansman dengesini büyük ölçüde etkileyecektir.

Kamu gelir ve harcamalarının Üçüncü Plan dönemi itibariyle saptanan hedefleri ve gerçekleştirmeleri (Tablo 10)da gösterilmektedir.

Kamu kesimi Üçüncü Plan dönemi içinde 1976 yılı fiyatları ile 187 milyar lira açık vermiştir. Bu açığın büyük bir bölümü Merkez Bankası kaynaklarından karşılanmış ve ülkede görülen enflasyonist gidişin hızlandırılmasında, bu tür finansman yöntemlerinin benimsenmesinin etkisi büyük olmuştur.

TABLO 10

KAMU GELİR VE HARCAMALARI

	(Milyar TL.) (1976 Fiyatlarıyla)				
	III. Plan Hedefi	Yüzde Dağılım	Gerçek- leşme	Yüzde Dağılım	Gerçekleşme Yüzdesi
A. Toplam Gelirler	858.2	100.0	734.8	100.0	85.6
Vergi Gelirleri	635.0	74.0	574.6	78.2	90.9
Vergi Dışı Gelirler	33.4	3.9	33.4	4.6	100.0
Faktör Gelirleri	164.1	19.1	56.8	7.7	34.6
Sosyal Fonlar	- 1.7	- 2.0	42.2	5.7	-
Dış Borçlanma	27.4	3.2	27.8	3.8	101.5
B. Toplam Harcamalar	911.7	100.0	921.6	100.0	101.1
Cari Harcamalar	386.3	42.4	383.6	41.6	99.3
Yatırım Harcamaları	399.3	43.8	363.8	39.5	91.1
a. Sabit Sermaye	390.0	42.8	319.6	34.7	82.0
b. Stok Değişimi	9.4	1.0	44.2	4.8	470.2
Transfer Harcamaları	126.1	13.8	174.2	18.9	138.1
C. Ek Finansman Gereği	53.5	-	186.8	-	349.2

Kaynak: DPT

Fiyat Artışları Hızlanmıştır

Üçüncü Plan döneminde fiyat artışları, önceki yıllar ile kıyaslanmayacak ölçüde hızlı bir gelişme içine girmiştir.

Maliye, iç ve dış ticaret politikaları ile para/kredi politikaları arasında tutarlılık ve uyumlu uygulama sağlanamaması, fiyatlar genel düzeyindeki artışlarda büyük ölçüde etkili olmuştur.

Tarımsal destekleme politikası, maaş ve ücretlerde yapılan parasal genişleme, toplu sözleşmeler ve benzeri türde uygulamalar fiyat artışlarının hızlandırılmasında etkili olmuştur. Özellikle döviz darboğazı nedeniyle arz-talep dengesi kurulamamıştır. Bu dönemde kredi hacmi mal arzının üstünde artış göstermiş, bu durum fiyat artışlarını hızlandıran bir etken olmuştur. Toplu sözleşmelerin getirdiği yük maliyet enflasyonunu hızlandırırken, talep enflasyonu daha hızlı bir gelişme göstermiş ve özellikle 1978 yılı içinde fiyatlar genel düzeyindeki artış yıllık olarak ortalama % 52'ye ulaşmıştır.

TABLO 11

FİYAT ENDEKSLERİNDE YÖZDE ARTIŞLAR

	Toptan Eşya Fiyatları Endeksi (1963=100)			Ankara Geçinme Endeksi		İstanbul Geçinme Endeksi	
	Genel Endeks	Gıda Maddeleri ve yemler	Sanayi ham- maddeleri ve yarı mamulleri	Genel	Gıda	Genel	Gıda
1968	3.2	1.9	5.4	4.1	4.9	6.2	5.1
1969	7.2	8.1	5.9	5.7	4.5	4.8	5.6
1970	6.7	3.2	12.5	11.8	10.5	7.9	7.2
1971	15.9	14.2	18.6	21.8	17.0	19.0	16.1
1972	18.0	15.2	22.1	15.3	12.5	15.4	15.8
1968-1972	10.1	8.4	12.7	11.6	9.8	10.5	9.9
1973	20.5	21.5	19.0	15.8	15.7	14.0	14.7
1974	29.9	35.6	21.8	15.4	14.1	23.9	22.3
1975	10.1	17.2	1.2	19.0	20.3	21.2	27.1
1976	15.6	15.0	16.6	16.4	19.7	17.4	21.3
1977	21.4	22.8	26.4	22.5	22.6	26.0	23.2
1973-1977	19.8	22.2	16.1	17.8	18.4	20.4	21.6

Kaynak: Ticaret Bakanlığı

TABLO 12

Bir önceki yılın Aralık ayına oranla 1975, 1976, 1977 ve 1978 Kasım ayı fiyat endeksleri karşılaştırması.(%)

(11 aylık % artışlar)

	<u>Toptan Eşya Fiyat Endeksi</u>	<u>Ankara Geçinme</u>	<u>İstanbul Geçinme</u>
1975 / Kasım	6.4	16.4	14.7
1976 / Kasım	17.5	13.7	15.8
1977 / Kasım	31.5	38.8	46.7
1978 / Kasım	44.6	47.6	51.4

Genel Görünüm Nasıl?

1979 yılı başında ekonominin genel görünümü, uygulanacak Bütçe ve Program için büyük önem taşımaktadır.

Üçüncü Planda benimsenen temel ilke, Ülkenin sanayileşerek kalkınması ve bu gelişmelerin sonuçta toplumsal yapıdaki değişimi uyuracak boyutlara ulaşması idi. Bu hedef gerçekleştirilememiş ve neticede Türk ekonomisi Üçüncü Plan dönemi başındaki durumunu muhafaza etmiştir. Bu nedenle, bütün planlarda büyük önem verilen ve ısrarla gerçekleştirilmek istenen sanayileşme hedefi, Dördüncü Plan dönemi başında tüm tazeliğini korumaktadır.

Üçüncü Plan döneminde sanayi kesimine iç ticaret hadleri ile kaynak aktarılamadığı anlaşılmıştır. Bu koşullar altında sanayi, kendi birikimi ile gelişme eğilimi içine girmiştir.

Yine Üçüncü Plan dönemi içinde gözlenen önemli bir gelişme, tüketimin aşırı ölçülerde genişlemesi ve iç tasarrufların düşmesidir. Fiyat artışları nedeniyle ekonomide yeni tüketim imkanlarının getirilmesi amacıyla toplu sözleşmeler, katsayı uygulamaları ve benzeri parasal ferahlatma eğilimleri yeniden fiyat artışlarına neden olan kısır döngüleri oluşturmaktadır. Fiyat artışları denetlenmeyecek boyutlara varmıştır.

Mali sistem, kaynak sağlama ve yönlendirme işlevinde başarılı olamamıştır.

Dış ödemeler dar boğazı giderek zorlayıcı noktalara ulaşmaktadır. Üçüncü Plan dönemi başında gözlenen kısa vadeli ferahlatıcı etkilerin zaman içinde kaybolmasına karşılık, planlarda öngörülen yapısal ve kurumsal değişimin sağlanamaması, döviz darboğazını tüm ekonomiyi çarpıttırarak düzeye yükseltmiştir.

Bu koşullar altında, Dördüncü Planın ilk uygulama dilimini oluşturan 1979 Yılı Programının ve Bütçesinin ayrı bir önemi olacağı açıktır.

BÖLÜM II

PROGRAM VE BÜTÇEYİ OLUMLU VEYA OLUMSUZ YAPAN POLİTİKALAR

Maliye Politikası Aracı Olarak Bütçe

Türk ekonomisinin istenilen şekilde yönlendirilebilmesi için kullanılacak aletler içinde en önemlileri,

- a)Yıllık programlar ve
- b)Bütçedir.

Bu iki araç birlikte ve birbirinin destekleyicisi olarak maliye politikasının uygulanmasını sağlar. Bütçe ve program bütünlüğü sağlanamaz ise, maliye politikasının uygulanmasında güçlüklerle karşılaşılır. Etkin bir maliye politikası uygulanamaz. Öte yandan etkin ve başarılı bir maliye politikasının uygulanmadığı ekonomilerde, para-kredi politikalarının başarı şansı olmaz.

Ölkenin bir yıl içinde uygulayacağı ekonomik ve mali politikaların birbirleri ile tutarlı olması zorunludur. Bu zorunluluğun sağlanmasında, maliye politikası, hareket noktası olarak değerlendirilebilir. Bu aşamada bütçenin yeri ve önemi büyüktür. Türk ekonomisinde Kamu kesimi, tasarruf ve yatırım hacimleri yönünden ve harcama potansiyeli bakımından ekonominin yarısını elinde tutmaktadır. Hatta son yıllarda ve özellikle Dördüncü Planda, kamunun yatırım hacmi daha geniş tutulmuştur. Böyle bir uygulama genişliğinde Bütçenin önemi artacaktır.

Bütçe ve Merkez Bankası

Özellikle 1979 yılı uygulamasında bütçe ağırlığı olan bir politika aracıdır. Bilindiği gibi, gerek İkinci Plan döneminde, gerekse Üçüncü Plan döneminde, Maliye politikası uygulamasında istikrar ve kalkınma hedefinin bağdaştırılması sağlanamamıştır. Kamunun gelir kaynakları yetersiz kalmıştır. Buna karşılık genişleyen harcama talebi kontrol edilememiştir. Merkez Bankası kredileri ile yapılan harcamaların büyük bölümü cari nitelikte harcamalar olmuştur. Üçüncü Plan döneminde karşılaşılan enflasyonist gelişmenin temelinde, kamu kesiminin Merkez Bankasından finanse edilmesi yatar.

Bütçe, maliye politikasının aracı olarak önemli işlevleri yüklenmiştir. Bu işlevlerin yerine getirilmesinde Yıllık Programlarla çizilmiş harcama tavanlarına (Cariler ve transferler için) ve yatırım hedeflerine ulaşılması gereği gözönünde tutulur. Bütçe harcama bileşimi ile, ekonomiye aktarılabilecek kaynakların fiyatlar genel seviyesi üzerindeki etkilerini de denetleyebilir. Bütçe harcamalarının büyük bölümünün cari harcamalara yönlendirilmesi halinde ekonomide ilave ve gereksiz talep hacmi yaratılır. Buna karşılık ödemelerin yatırım harcamalarında yoğunlaştırılması ile ekonomide büyüme sağlanır.

Bütçe - Yıllık Program ilişkisi

Bütçelerin Programlara uygunluğu, yasal zorunluluktur. 91 Sayılı Yasaya göre, Bütçeler, Yıllık Programlara uygun olarak hazırlanmak durumundadır. Bütçe dengeleri, Yıllık Program dengeleri ile tutarlı olmak zorundadır. Nitekim, bu ilişki, Planda açık biçimde belirtilmiştir. Bu yasal çerçeveye göre, Bütçe, Planlanan kamu gelirleri ile, öngörülen harcamalar arasında kaynakların en etkin biçimde dağılımını sağlamak zorundadır. Ekonominin genel dengesi Yıllık Programlarla kurulmakta ve yatırımların zorunlu kıldığı gelişme carileri yıllık programlarda belirlenmektedir. Bütçe, bu görevin sorumlusudur. Bütçe harcamaları bu dengelere göre hazırlanmalıdır. Cari harcamalar ve yatırımların zorunlu kıldığı gelişme carileri için verilmiş tavanlara riayet edilmesi gerekir. Yatırımlar ise Devlet Planlama Teşkilatı'ndan vize almaktadır. Böylece, ekonominin iki önemli harcama türü, iki ayrı kuruluş bünyesinde değerlendirilmekte ve uygulanmaktadır. Cari harcamalar, Yıllık Program tavanları çerçevesinde Maliye Bakanlığı tercihleri ile Bütçeye yansımaktadır. Yatırım Harcamaları ise, DPT'nin kabulü olarak Bütçede yer almaktadır. Oysa, program ile Bütçe ilişkisinde sıralama ve önem değişiklikleri baş göstermiştir. Artık önce bütçe hazırlanmakta, bu hazırlık içinde harcama tavanları tespit edilmekte ve daha sonra yıllık program dengeleri bütçenin tespit edilmiş büyüklüklerine uydurulmaktadır. Bu tür uygulama ile, Plan hedeflerine riayet imkanı kaybolmaktadır.

Program, Planın dengelerinde sapmalar göstermektedir. Örnek olarak 1978 yılı Bütçe uygulaması gösterilebilir. 1978 yılı programının Konsolide Bütçe dengesinde yer alan büyüklükler, Bütçenin Meclislerde değiştirilerek kabul edilen büyüklükleridir. Bu örnek, Program dengelerinin tamamen bütçeye uydurulduğunu göstermektedir. Aynı yaklaşıma gelir tahminlerinde rastlanılmaktadır.^{1/}

^{1/} 1978 Programı, Sayfa: 84, Tablo 50.

Bütçe Hazırlama Yöntemi

Bütçe hazırlama tekniğinin karşılaştığı güçlükler ekonomiyi olumsuz yönde etkilemektedir. Bütçe hazırlığında iki önemli nokta söz konusudur.

- a) Bütçe geliri veri kabul edilip, bu imkanın en etkin biçimde dağılımı esas alınır.
- b) Ekonominin harcama ihtiyacı tespit edilir ve bu harcamaları karşılayacak ölçüde gelir sağlanması planlanır.

Gerçekte her iki yöntem de sağlıklı bütçe dengesi kurulmasına imkan verir.

Ancak, son yıllarda bütçenin hazırlama uygulaması bu iki yöntemden farklı olmaktadır. Gelir imkanı belli olduktan sonra, harcama türleri arasında dağıtıma çalışılmaktadır. Ancak harcama talepleri daima gelir imkanlarının üstünde olmaktadır. Bu nedenle, bütçe dengesi kurulurken, ödeneklerin çok kısıtlı tutulmasına çalışılmakta, daha sonra yıl içinde ödeneklerin geliştirilmesi suretiyle istenilen harcamaların yapılmasına izin verilmektedir. Böylece sınırlı artış kaydeden gelire karşı bütçenin harcamaları yıl içinde genişlemekte ve yıl sonunda bütçeler önemli açıklar vermektedir.

Bütçe Gelir / Gider Dengesi

Planların hazırlığı sırasında kamu gelirlerinin gelişmeleri ve imkanları dikkate alınmaktadır. Ekonomik kalkınmanın gerektirdiği kaynak artışlarının sağlanması amacıyla, finansman yasaları öngörülmektedir. Nitekim, Üçüncü Beş Yıllık Plan hazırlandığı zaman, kamu kesimi finansmanı için vergi yasalarında değişiklikler yapılması öngörülmüştür. Bu amaçla vergi değişiklik tasarıları hazırlanmış ve 1972 yılında meclislere sunulmuştur. Ancak Üçüncü Planın Kamu Finansman dengesi büyük açıklar vermiştir. Üçüncü Plan dönemindeki finansman açığı 1976 yılı fiyatları ile 187 milyar lira olmuştur. Cari fiyatlarla bu açık 250 milyar lira düzeyindedir.

Dördüncü Plan döneminde de planın Finansman dengesini sağlayabilmek amacıyla yeni vergi yasaları meclislere sunulmuştur. Bu yasalar, 1972 yılında sunulmuş bulunanların hemen hemen aynı özelliklerini taşımaktadır. Ancak, değişen koşullar nedeniyle, bu yasaların istenilen finansman imkanını getirmeyeceği görülmektedir. Yasaların sosyal amacı ön plana alınmıştır. Özellikle gelir vergisi uygulaması ile kaynak aktarılması planlanmıştır. Bu yasaların gerçekleşmesi varsayılrsa bile, kamuya net ek gelir olanakları 5 milyar lirayı aşamayacak ve Dördüncü Planda öngörülen kamu finansmanı sağlanamayacaktır. Aksine bir gelişme ile, tüketim teşvik edilecektir. Bütçe, gelir ve harcama politikaları ile ekonomide gereksiz tüketim teşvikçiliği yapmış olacaktır.

Bütçe Ödenekleri

Bütçenin başlangıç ödenekleri bir anlam taşımaz. Bu rakamlar yıl içinde büyük değişiklik gösterir. Başlangıç ödenekleri yıl içinde iki şekilde değişir.

- a) Cari ve transfer harcamalarında başlangıç ödenekleri aşılrken, yatırım harcamalarında başlangıç ödeneğinin gerisinde kalınır. Bütçe yasalarında cari ve transfer ödenekleri arasında kolay kullanım imkanları gözlenmektedir. Bütçe yasaları ile, Maliye Bakanlığına ödenek arttırma yetkisi verilmektedir. Bazı hallerde bu yetki konulmuş ödeneklerin 5-6 katına kadar çıkarılmaktadır. Otomatik olarak arttırım imkanı bulunan bu tür ödenekler, yıl içinde mutlaka harcama yapılacak konularda kullanılmaktadır. Böylelikle yetersiz gelir nedeniyle dengesi kurulduğu izlenimi verilen bütçenin, Meclisten geçer geçmez harcama kalemleri birden genişlemektedir. Bu uygulama Yıllık Program tavanlarının aşılmasına yol açmaktadır. Gerçekte bu yıl ile Bütçe, kısmen de olsa Meclisin denetimi dışında kalmış olmaktadır.1/

Bu durumun önlenmesi için bazı girişimler olmuş ve otomatik ödeneklerin kullanımında mutlaka Yüksek Planlama Kurulunun kararının alınması ilkesi benimsenmiştir. Gerçekte, Planda öngörülen bu tedbire, yasal bir nitelik kazandırılması ve otomatik ödeneklerin YPK kararı olmaksızın kullanılmaması için Bütçe Kanununa madde eklenmesi zorunludur.

- b) Ayrıca yıl içinde ek ödenekler alınır. Fakat Meclislerden ek ödenek almadan da yapılabilecek ödeme türleri vardır. Kömür parası verilmesi, çalışmayan eşler için yapılan ödemeler gibi. Bunlar gerçek ihtiyaç yerine politik ve sosyal amaçlarla belli ölçüde gelir aktarma kaygısından doğmaktadır. Ve bütçe uygulamasında cari harcamaları arttırmaktadır.

Ödeneklerin yıl içinde yasal yollardan artırılması ekonominin sağlıklı olmadığıının göstergesidir. Sağlıklı bir ekonomide bütçenin ekonominin koşullarına göre hazırlanması, yıl içinde denge bozucu arttırmalardan kaçınılması esastır.

Son yıllarda başvuru olan bir ilginç uygulama da şudur: Ödenekler arasına otomatik arttırma yetkisi bulunanlar yerleştirilmekte, bu ödenekler yıl içinde ihtiyaç duyulduğunda kendiliğinden arttırılmakta ve böylece meclislerin denetimi dışında Bütçenin

1/ Bütçe hakkı Fransız ihtilali ile gelmiş en önemli haktır. Hatta "insan haklarından da" önce savunulan bir haktır. Ve bu hak sadece Meclislere aittir.

harcama kesimi büyükmektedir. Son yıllarda bütçe kalemlerinin, bütçe yasalastıktan sonra büyümesini gösteren (Tablo 1) konunun ciddiyetini ortaya koymaktadır.

Otomatik Ödenek Ne Demektir?

Otomatik ödeneklerin artırılmasında iki usul vardır: İratlı otomatik ödenek ve iratsız otomatik ödenek.

a) İratlı Otomatik Ödenek Ne Demektir?

Bütçeye bir ödenek konur ve bunun karşılığı belirtilir. İhtiyaçlar artıkça ödenekler de otomatik olarak karşılanmış sayılır. Örneğin 1061 Sayılı Kanuna göre RE-MO planı çerçevesinde ki ödenekler böyledir.

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununa göre yıl içinde kullanılmayan ödenekler iptal edilir ve gelecek yıl bütçesinden yenden ödenek alınması gerekir. Ancak bazı ödenekler özel kanunla verilmiştir ve bu ödeneklerden ödeme yapılmayan kısımlar gelecek yıl bütçesine aktarılır. Örneğin 1061 Sayılı Kanunla uygulanan RE-MO ödenekleri böyledir. Bunlara "İratlı Otomatik Ödenek" denir.

b) İratsız Otomatik Ödenek Ne Demektir?

Bütçelerde bazen gelir imkansızlığı nedeniyle belli bir ödenek konur. Ama yıl içinde harcamanın ödeneği aşacağı önceden bilinir. Ve ödeneklere artırma yetkisi tanınır. Yıl içinde bu ödenekler kendiliğinden artar. Örneğin 1979 Yılı Bütçesi içinde "Yatırımları Hızlandırma Fonu", "Personel Ödemelerini Karşılama Fonu" gibi ödenek hesaplarına artırılma yetkisi verilmiştir. 1979 yılı bütçesinde "Yatırımları Hızlandırma Fonu"nun yedi katına kadar artırılması yetkisi vardır. Bu fon 4.5 milyar liradır. Yedi kat artırılma yetkisi verilmek suretiyle ödenekleri aşan miktarda vize verilmiş yatırımlar için harcama imkanı sağlanmak istenmiştir. Bu ödenekler ile yıl içinde Bütçe büyük genişleme göstermekte, ne var ki fiili harcama daha düşük kalmaktadır. Örneğin, 1978/Eylül sonu itibariyle otomatik ödenek artışları tutarı 120 milyar lirayı aşmıştır. Buna göre 1978 yılının ilk yedi aylık döneminde iratlı ve iratsız olmak üzere bütçe ödenekleri 121 milyar 875 milyon lira artmıştır.

Böylece 1978 bütçesinin başlangıç ödeneği 266 milyar 358 milyon iken 1978 Eylül ayı sonunda ödenek toplamı 388 milyar 232 milyon lira olmuştur. 1978 mali yılı sonunda ödeneklerin 430 milyarı bulacağı tahmin edilmekte, diğer yandan harcama gerçekleşmesi ise 325 milyar olarak beklenmektedir. Ödeneklere göre gerçekleşme oranı % 76 düzeyinde olacaktır.

TABLO 1

BÜTÇE ÖDENEKLERİ YIL İÇİ GELİŞMESİ
(Eylül Sonu Olarak)
(1977 - 1978)

(Milyon TL.)

	Başlangıç Ödeneği	İratsız Otomatik	İratlı Otomatik	Toplam Ödenek	Başlangıç Ödeneğine göre Artış Oranları		
					İratsız	İratlı	Toplam
1978 Genel	262.753	95.170	24.158	382.081	% 36.2	% 9.2	% 45.4
Katma	46.070	1.591	955	48.616	% 3.5	% 2.1	% 5.6
Toplam	308.823	96.761	25.113	430.697	% 31.3	% 8.2	% 39.5
- Hazine Yardımı	- 42.464	-	-	-42.464	-	-	-
Konsolide Bütçe	266.359	96.761	25.113	388.233	% 36.4	% 9.4	% 45.8
1977 Genel	222.949	38.046	36.960	297.955	% 17.0	%16.6	% 33.6
Katma	40.328	643	1.138	42.109	% 1.6	% 2.8	% 4.4
Toplam	263.277	38.689	38.098	340.064	% 14.7	%14.5	% 29.2
- Hazine Yardımı	- 37.525	-	-	- 37.525	-	-	-
Konsolide Bütçe	225.752	38.689	38.099	302.540	% 17.1	%16.9	% 34.0

Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerine dayanılarak TOSİAD Çalışma Grubu tarafından hazırlanmıştır.

KİT'lerin Durumu ve Etkisi

Bütçe harcamalarını etkileyen bir diğer faktör, Kamu İktisadi Teşebbüsleridir. Kamu İktisadi Teşebbüsleri, ekonomik ve sosyal fedakârlıkların yüklendiği birimlerdir. Devletin ekonomiye müdahalesi ve katılımı KİT'ler aracılığı ile yürütülmektedir. Ancak KİT'lerin ekonomik yaşamdaki yerlerini sağlıklı bir biçimde tayin etmek güçtür. Örneğin "savurganlık" konusunda, KİT'lerdeki gelişmeyi Konsolide Bütçe kapsamındaki kuruluşlar gibi yakından izleyebilmek mümkün değildir.

Konsolide Bütçeden Cari Harcamalar için ödenek ayrılır ve gerçekleşen harcamalar yıl sonunda belli olur. Nereye ne kadar harcandığı bellidir. KİT'lerin Cari Harcamaları ise hemen ortaya çıkmaz, çünkü KİT'lerin gelirleri, işletme ve cari giderleri çıkarıldıktan sonra tespit edildiğinden Kamu Kesimi Cari Harcamaları içinde görülmez. Diğer bir deyimle, "Kamu Tüketimi" denilen rakamın içinde sadece Konsolide Bütçenin ve Mahalli İdarelerin ödenekleştirilmiş veya yapılmış cari harcamaları yer alır. KİT'lerin bünyesindeki savurganlık kesin olarak izlenemez. Fakat ergeç Bütçenin harcamalar bölümüne yansır, çünkü 440 Sayılı Yasaya göre KİT'lerin görev zararlarının Transfer Bütçesinden karşılanması zorunludur. KİT'lerin bünyesindeki aksamalar ve görev zararları bu kanaldan karşılanırken bütçenin ödeneklerini genişletir ve Bütçe Açığı ortaya çıkar.

KİT'lerin dengesi kurulurken tahmin edilen işletme açıklarına karşılık gerçekleşen açıklar daima daha büyüktür. Yıl içinde, daha önceden görülemeyen bir harcama biçimi oluşur. Örneğin destekleme alımı yapmakla görevli KİT'lerin ödemeleri genişler. Bunların karşılanması zorluklar yaratır. Örneğin Toplumsal anlaşmanın yükü gibi nedenlere bağlı olarak KİT'lerin giderleri yükselir ve beliren işletme açıklarının karşılanması için bütçe transferlerinin yükseltilmesi gereği doğar.

Merkez Bankası Avansı

Bütçenin finansmanında kullanılan bir takım yollar ve imkanlar vardır. Bu yollardan yıl içinde yapılan kullanım ekonomiyi olumlu veya olumsuz etkiler. Merkez Bankası Avansları bu tip bir finansman yolu ve imkanıdır.

Merkez Bankası Kanununun 50.Maddesine göre, Bütçenin nakit sıkıntısı olduğu zamanlarda Merkez Bankası Hazineye kısa vadeli avans hesabı açar. Açıkçası para kullanır. Bu avansın limitini Genel Bütçe Üdeneklerinin toplamı tayin eder. Burada bir yanlışlığı önlemek gerekir. Meclislere Konsolide Bütçe sunulur. Yani Genel

Bütçeli idareler ile Katma Bütçeli idarelerin netleştirilmiş ödenekleri olarak Konsolide Bütçe takdim edilir. Merkez Bankasının kullanacağı avans, Genel Bütçe Üdeneklerinin % 15'i kadardır.

1979 yılı Genel Bütçe ödenekleri toplamı 385 milyar 834 milyon liradır. Buna göre 1979 yılı içinde Hazine, Merkez Bankasından 57 milyar 875 milyon lira avans kullanabilir. Bu gerçekte büyük bir imkandır.

Burada dikkat edilecek önemli bir nokta şudur: Yıl içinde ödenekler artar, başlangıç ödeneklerini aşar. Yıl içinde kullanılacak avans da otomatik olarak yükselir.

Hazinenin elindeki en önemli araçlardan birisi bu avans hesabıdır. Merkez Bankası kredilerini genişleten bir etkisi vardır. Emisyon hacminin ve para arzının genişlemelerini kontrol ederken bu avans hesabına dikkat etmek gerekir. Ancak bütçenin ödeme zorunlulukları ağır bastığından para politikasının önemli bir aracı olan bu avans ödemelerinin kontrolüne pek önem verilmez. Tabii bu da genel ekonomik durumu ve özellikle fiyatlar genel düzeyini etkiler.

Son yıllarda kullanılan Kısa Vadeli Hazine Avanslarının gelişmesi (Tablo 2)de gösterilmektedir.

TABLO 2
HAZİNE AVANSLARI

	Avans Tutarı	% Artış Oranı
1970	4.359	-
1971	6.088	% 39.7
1972	7.469	% 22.7
1973	7.843	% 5.0
1974	12.484	% 59.2
1975	16.761	% 34.3
1976	21.739	% 29.7
1977	45.178	%107.8
1978/Kasım sonu	53.040	% 17.5

Kaynak: TC Merkez Bankası

Hazine Plasman Bonosu Nedir?

Bütçe gelirlerini artırmada kullanılan bir başka imkan da "Hazine Bonoları"dır.

Hazine bonoları ne demektir? Nasıl ve ne zaman kullanılmaktadır?

Hazinenin kullandığı en geniş imkan "Merkez Bankası Kısa Vadeli Avans Hesapları"dır. Bu limitler dolduğu zaman, Hazine, nakit ihtiyacını gidermek için Hazine Plasman Bonolarını çıkarır. Bu bonolar genellikle ticari bankalara satılır. Vadeleri 9 ay veya bir yıldır. Faizi % 9'dur. Hazine nakit ihtiyacının karşılanması amacıyla çıkarılır. Vadeleri dolduğunda yenilenme imkanı bulunduğundan sürekli kullanılabilen nakit imkanı sağlar. Eylül sonları esas alınmak suretiyle Hazine Plasman Bonolarının geçmiş dönem kullanımları (Tablo 3)de verilmektedir.

TABLO 3
HAZİNE PLASMAN BONOLARI

	Tutarı	% Artış Oranı
1975 Eylül	1.344	-
1976 Eylül	2.387	% 71.7
1977 Eylül	7.058	%205.6
1978 Eylül	8.029	% 13.8

Bütçe Emaneti Ne Demektir?

Bütçe uygulamalarında Hazinece kullanılan bir diğer büyük imkan da "Emanetler Hesabı"dır. İki türlü emanet hesabı mevcuttur: "Bütçe Emanetleri" ve "Adi Emanetler".

Bütçe Emaneti, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 91. maddesinde tanımlanmıştır. Bir bütçe yılı uygulaması içinde ödeme emrine bağlanan fakat bütçe yılı sonuna kadar ödenmeyen miktarlar bütçeye gider kaydedilerek "Bütçe Emanetleri" hesabına alınır. Bir meblağın bütçe emanetine alınabilmesi için o ödemeye ait işin tamamen bitmiş olması gerekir. Adeta sahibine ödenecek gibi her türlü eyrakı hazırdır. Bütçe emanetine alınmayı gerektiren nedenler şunlardır:

- a) Nakit yetersizliği,
- b) Hak sahibinin müracaat etmemesi,
- c) Mutemetlerce ödemelerin yapılmaması.

Bütçe emanetleri Hazine işlemlerine büyük imkan sağlamaktadır. Eylül sonları esas alınmak suretiyle Bütçe Emanetleri Hesabındaki gelişmeler (Tablo 4)de gösterilmektedir.

TABLO 4
BÜTÇE EMANETLERİ HESABI

	Emanet Tutarı	(Milyon TL.) % Artış Oranı
1975 Eylül	4.675	-
1976 Eylül	9.146	% 95.6
1977 Eylül	18.378	%100.9
1978 Eylül	42.293	%230.1

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Emanet Hesapları arasında yer alan ikinci tür emanetlere "Adi Emanetler" denilmektedir.

Adi Emanetler, şahısların devlet ile olan ilişkilerinden doğar ve bütçeyi ilgilendirmez. Ancak, Hazine için önemli bir nakit imkanı sağlar. Şahısların bütçe ile ilgili olmaksızın girişilen işlemleri nedeniyle yatırdıkları paralar Adi Emanet hesabına alınır ve Hazineye nakit imkanı sağlar. Örneğin müteahhitlerin ihaleye girmek için yatırdıkları teminatlar bu niteliktedir. Adi Emanetler niteliğindeki paraların tutarı büyük meblağlara ulaşmıştır. Eylül sonu itibarıyla Adi Emanet Hesabındaki gelişmeler (Tablo 5)de verilmektedir.

TABLO 5
DİĞER EMANET HESABI

(Milyon TL.)		
	Emek Tutarı	% Artış Oranı
1975 Eylül	8.544	-
1976 Eylül	9.550	% 11.8
1977 Eylül	20.492	%214.6
1978 Eylül	26.881	% 31.2

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Hazinenin Nakit Durumu Nedir?

Hazinenin nakit karşılama kabiliyeti nasıl gelişir? Başka bir deyişle hazinenin nakit durumu ne demektir?

Hazinenin ödeme kabiliyeti, mevcutları ile borçları arasındaki farka göre belli olur. Hazinenin mevcutları ne demektir? Hazine'nin elinde nakit imkanları ile avansları vardır. Nakit imkanları kasada ve bankalarda bulunan nakit paralardır. Avans hesapları ise çeşitlidir. Avans hesapları şu şekilde dağılır:

- a) Bütçeden doğan avanslar,
- b) Gelecek yıla aktarılan avanslar,
- c) Geçen yıldan devreden avanslar,
- d) Hazinece verilen kredi ve avanslar,
- e) Mahsup edilecek ödemeler,
- f) Şahıs borçları.

Avans hesapları mevcut imkanlar arasında görülür ama gerçekte bu avansların yaklaşık % 75'i esasen gider niteliğindedir. Kısa bir süre sonra bu avanslar fiili ödeme haline dönüşecektir.

Hazinenin borçları da büyük meblağlara ulaşmaktadır. Hazine borçları yukarıda ayrıntısı verilen hesaplardan (yani Merkez Bankası Avansı, Hazine Plasman Bonosu, Bütçe Emanetleri ve Diğer Emanetlerden) oluşmaktadır. Hazine Mevcutları ile borçları arasındaki fark "Hazinenin Nakit İhtiyacını" ifade eder.

Hazinenin nakit ihtiyacı (Tablo 6)da gösterilmiştir.

TABLO 6
HAZİNE NAKİT İHTİYACI

	(Milyon TL.)		
	1977 Eylül	1978 Mart	1978 Eylül
I. MEVCUTLAR			
Nakit	3.921	3.851	6.132
Alacaklar	31.056	29.115	36.237
TOPLAM	34.977	32.966	42.369
II. BORÇLAR			
Bütçe Emanetleri	18.378	27.341	42.293
Diğer Emanetler	20.492	20.425	26.881
Merkez Bankası Avansı	39.094	46.912	57.153
Hazine Bonosu	7.059	7.337	8.029
TOPLAM	85.823	102.015	134.356
FARK(Hazine Nakit İht.)	50.846	69.049	91.897

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Program Bütçe Ne Oldu?

Bütçe, ekonomik anlamda değerlendirilmek istenirse, "Kamu Hizmetleri Toplamı" olarak ifade edilebilir. Değişik hazırlanış türleri vardır. Üçüncü Plan dönemi ile birlikte bütçe hazırlığında bir değişiklik yapılması görüşü benimsenmiş ve "Program Bütçe" uygulamasına geçilmiştir.

Program Bütçe genellikle iş hayatında kullanılan bir tekniktir. Kamu idaresine uygulanması yenidir. Gerçekte yeni bir bütçe anlayışı olarak değerlendirilmektedir. Program bütçe tekniğinde ödenekler belli işlerin yapılması için verilir. Bu anlayış içinde yapılacak hizmetler ve ödenecek miktarlar önemlidir. Açık anlatımı ile (fayda / masraf) analizi yapılarak ödenek tahsis edilir.

Türkiye'de bu uygulama için 1968 yılında bir grup kurulmuş ve bazı bakanlıklar için örnek bütçeler hazırlanmıştır. 1973 yılında uygulamaya geçilmiştir. Ancak görülmektedir ki bütçe halâ klasik bütçe anlayışı içinde hazırlanmaktadır. Bu nedenle "Program Bütçe" adeta süs olarak kalmıştır.

Nitekim, başlangıç ödeneklerine oranla yıl içinde ödeneklerin % 50'ye varan oranlarda artırıldığı ve bu iş için otomatik ödenek mekanizmasının kullanıldığı gözönünde tutulursa, Program Bütçe uygulamasından söz etmek mümkün olamaz. Bütçede kendiliğinden artırılma yetkisi bulunan fon hesapları ile Yasama Meclisi denetimi dışında kalan ödenek uygulamasının yaygınlaştığı bir bütçe usulünde Program Bütçeden bahsedilemez.

Program bütçelerde hizmetlerin ekonomik analizlerinin yapılması, bu analiz sonuçlarına göre ödenek ayrılması gereği vardır. Bu gereğin yerine getirilmesinde hizmetin ekonomik analizinde, hizmet götüren kuruluşun, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatının ortak çalışması gerekir. Ancak uygulamada DPT / Maliye / Hizmet Götüren Kuruluş üçlüsünün ortak çalışması sağlanamamaktadır. Hizmetlerin ekonomik analizinde DPT'nin bilgi ve deney birikimi kullanılmamaktadır. Sadece tavanların tespiti ile yetinilmesi yeterli değildir.

Bütçede Başka Nerelere Dikkat Edilmesi Gerekir?

Her Bütçe'de bazı özel ödenek ve harcama kalemleri ile ekonomi için önem taşıyan tercihler yer alır.

- a) 1979 yılı Dördüncü Planın ilk uygulama dilimi niteliği taşımaktadır. Plan hedefleri 1978 yılı fiyatları ile hazırlanmıştır. Hedef ve denge değerleri yeni tespit edilmiştir. Bu nedenle fiyat hareketlerinden mümkün olan en düşük düzeyde etkileneceği kabul edilebilir. Ancak 1979 yılı Bütçesi, cari harcamalar konusunda büyük baskı altında kalmıştır.

1978 yılı uygulamasında personel ücretleriyle ilgili olarak getirilen ek imkanlar daha geniş bir yapı için 1979 yılı Bütçesine yansımıştır. 1979 yılı cari harcamalarının % 75'i personel giderleridir. Personel giderleri kadrolara bağlı bulunduğundan mutlaka karşılıklarının sağlanması gereği vardır. Ancak ödenekler yıl içindeki gelişmeleri izleyecek büyüklükte ayrılmamaktadır. Yıl içi değişimleri için fon uygulamasına gidilmektedir. Bu tür uygulamalar için Transfer Bütçesi aracılığı kullanılmaktadır.

- b. Transfer Bütçesi, Maliye Bakanlığına Bütçeyi dengeleme rahatlığı kazandıracak özellikte hazırlanmaktadır. Örneğin personel ödeneklerindeki muhtemel artışlar için "Fon Uygulamasına" geçilebilmektedir. Yatırımları hızlandırma fonu kurularak, gelir yetersizliği nedeniyle ödenek dengesi kurulamayan ödemelerin yapılabilmesi imkanı sağlanmaktadır. KİT'lerin cari ve sermaye transfer ihtiyaçları bu yoldan karşılanmaktadır. Bu nedenle Transfer Bütçesi içinde çok sayıda cari nitelikli ödenek ve dolayısıyla ödeme imkanı gizlenmiş bulunmaktadır.

Personel ödemeleri genellikle Transfer Bütçesinden dolaylı biçimde yararlanılarak büyümektedir. Personel sayısı da sürekli artmaktadır. 657 Sayılı Personel Kanununa tabi memur sayısındaki gelişme (Tablo 7)de verilmiştir.

TABLO 7

MEMUR SAYISI

1974	870.000
1975	940.000
1976	1.050.000
1977	1.165.000
1978	1.200.000

1974 yılı sonunda Türkiye'deki memur sayısı 870 bindir. 4 yılda % 40 artışla, 1978 yılı sonunda bu rakam 1 milyon 200 bin olmuştur.

1974 yılı sonunda 70 bin boş kadro varken MC Hükümeti döneminde bu kadrolar kullanılmıştır. Ek olarak 224.656 kadro alınmıştır. 3 Yılda toplam 294.656 yeni tayin yapılmıştır. (Emekli olan ayrılan veya ölenlerin yerine yapılan tayinler bu rakama dahil değildir.)

CHP Hükümeti de 1978 yılı içinde 35 bin yeni kadroya tayin yapınca, "azar azar artış" 1978 yılı sonunda 1 milyon 200 bine ulaşmıştır.

1979 Yılı Bütçe Kanununda "bir sınırlama" sözkonusudur. Memur sayısında yıl içinde % 2'den fazla artış yapılmayacaktır. Ancak bu sınırlamanın gerçek anlamı, önümüzdeki yıl 24 bin yeni memur alınmasıdır.

KİT'lerin istihdam durumu yakından izlendiğinde görülen durum şudur: Yatırım harcamaları içinde büyük bölümü işçi ücretleri oluşturmaktadır. Nitekim yatırım gerçekleştirmelerinde nakit harcamalar ile fiziki gerçekleştirmeler karşılaştırıldığında fiziki gerçekleştirmelerin çok geri kaldığı ve yatırım gerçekleştirme değerleri içinde işçi ücretlerine doğru bir kaymanın hızlandığı görülmektedir.

KİT'lerin finansmanı Transfer Bütçesine yük olmaktadır. Özellikle önem taşıyan KİT'lerin finansman açıklarının karşılanması bütçe dengesini zorlamaktadır. Gelir imkanları sınırlı olduğundan KİT'lerin finansmanı bütçe dışına taşırılmaktadır. Bütçe dışı kaynaklar gerçekleştirilemediğinden KİT finansmanının sağlanması bütçeye yük olmaktadır. Bütçenin hazırlanışı sırasında KİT'lerin kaynak ödeme farkı gerçekçi biçimde hesaplanmamakta ve işletme açığı küçük gösterilmektedir. Böylece başlangıçta küçük tutulan KİT transferi yıl içinde büyümektedir.

1978 yılında KİT'ler konusunda gündeme gelen bir başka konu da "işçi-memur" ücret dengesizliğidir.

Türk-İş'in açıklamalarına göre "Toplumsal Anlaşma" çerçevesinde sadece Ekim 1978 ayı başına kadar 320 bin işçiyi kapsayan 23 sözleşme imzalanmıştır.

"Toplumsal Anlaşma", bir çok KİT'de kıdem tazminatı yükü hariç işçinin ortalama yıllık maliyetini (350 bin liraya) çıkarmıştır.

Yıllık yükü ortalama 350 bin lira olan işçinin aylık ortalama brüt ücreti 20 bin lira dolayındadır. Yani aylık net ücreti 10 bin liradır. Diğer yükler, ikramiye, yan ödeme, sosyal ödemeler, giyim ve yemek paraları gibi harcamalardan ortaya çıkmaktadır.

Birçok sözleşmede ücret artışlarının 1978 ve 1979 yıllarında 2 kademede uygulanması öngörülmektedir.

Aynı KİT içinde, aynı eğitimi görmüş, aynı yıl çalışmaya başlamış "memur" statüsündeki (10'uncu derecenin 1'inci kademesinde) bir personel ile, "işçi" statüsündeki bir personelin aylık gelirleri şöyle olmaktadır:

	Memur	İşçi
1977	5.778 TL.	8.828 TL.
1978	6.042 TL.	15.387 TL.
1979	6.042 TL.	20.518 TL.

1979 yılı Bütçe Taslağına göre memur katsayısı 1979 yılında artmayacak, fakat işçiler "Toplumsal Anlaşma" gereğince ikinci kademe zammı alacaklardır.

d. "Kamulaştırma" ödenekleri gerçekte bir sermaye transferi niteliğindedir. Bu nedenle "Transfer Bütçelerinde" yer alması gerekir. Ancak, yatırım hacminin yüksek gösterilmesi istendiğinde kamulaştırma bedelleri de "Yatırım Bütçesi" içine alınmaktadır. Bu uygulamanın ne denli yanıltıcı olduğu ortadadır.

e. Yatırımlar DPT tarafından tayin edilir ve vizesi verilir. Bütçelerde, verilen vize kadar yatırım ödeneği bulunması zorunludur. Ancak bazan yatırım vizesi verilenler ile konulan kadar ödenek bulunamaz. Bu takdirde "Yatırım Uygulama Fonu" tekniği kullanılır. Bu fona belli bir miktar ödenek tahsis edilir ve fonun belli oranda otomatik olarak artırılacağı belirtilir. Böylece ödeneye bağlanmamış olan yatırımların bütçe dışından karşılanması imkanı sağlanmış olur. Bu tip fon iratsız, otomatik artan bir ödenek genişlemesi yaratırlar, bu nedenle sakıncalıdır:

a) Bu fonun nasıl kullanıldığı Yasama Meclisinin ve YPK'nın denetimi dışında kalır.

b) Sorumlu kuruluş, programlanan büyüklükte ödenek kullanamaz. Yatırım gecikir.

c) Geciken yatırım, fiyat artışı nedeniyle konulan ödeneklerle karşılanamaz hale gelince otomatik artan ödenekli fonun uygulanması amaçtan saptırılmış olur.

1979 yılı bütçesinde bu amaçla yaklaşık 4.5 milyar liralık fon ayrılmış ve 6.5 katına kadar artırılma yetkisi verilmiştir. Demek ki, 1979 yılı bütçesi daha başlangıçta $(4.5 \times 6.5 = 29.250)$ yaklaşık 30 milyar TL. gelirsiz harcama öngörmek suretiyle zımni açığını ortaya koymaktadır.

BÖLÜM III

1979 YILI PROGRAMI ÜZERİNDE GÖRÜŞ VE ÖNERİLER

Dördüncü Planın 1979 Yılı Programını Etkileyecek Özellikleri:

Dördüncü Planın, önümüzdeki beş yıllık zaman içinde yeni bir ekonomik ve sosyal yapı oluşturulmasını hedef alması ve bu hedefin zorunlu kıldığı sayısal değerlere, politikalara ve önlemlere yer vermesi gerekir.

Ancak Dördüncü Plan hazırlıklarında, ileriye dönük hedef ve büyüklüklerin tespitinde 1978 yılı değerlerinin kullanılması Plan büyüklükleri ile hedeflerinin nasıl gerçekleşeceği konusunda kuşku- lar yaratmaktadır. Bu kuşkuların kaynağı Türk ekonomisinin 1978 yılında geçirdiği olumsuz sonuçlar ve deneylerdir.

1978 yılı Türk ekonomisi açısından başarılı bir yıl olmamıştır. Bu yargıyı destekleyen ekonomik, mali ve sosyal gelişmeler ve sonuçlar şöylece başlıklandırılabilir:

- 1) Kaynaklar bakımından istenilen büyüklüklere ulaşamamıştır. GSMH artış oranı hedefin çok gerisinde kalmıştır. Buna karşılık ithalat hacmi yoluyla kaynak gereğinin büyük bir bölümü dışardan temin edilmiş ve dışa bağımlılığın devamına neden olmuştur.
- 2) GSMH'nın artışında öngörülen hedefin gerçekleştirilememişinin yanında GSYİH'nın yapısında varılmak istenilen niteliksel değişim de elde edilememiştir. Açıkçası GSYİH'da sanayi sektörünün payı artırılmamıştır.
- 3) Mevcut kaynakların büyük bölümü tüketime yönelmiştir. Tüketim eğilimi son derece hızlanmıştır. Bu eğilim hem kamu kesimi hem de özel kesim tüketimlerinde görülmektedir.
- 4) Tasarruflar konusunda varılmak istenilen hedeflere ulaşamamıştır. Bunun iki nedeni mevcuttur. Birinci neden Plan ve Program hazırlıklarında gerçekçi tasarruf hedefleri tespit edilememiştir. Böylece iyimser bekleyişler hakim olmakta, ancak uygulamada görülen gelişmeler tasarrufların giderek azalmakta olduğunu kanıtlar biçimde gelişmektedir.

- 5) Kamu Tasarrufu sağlanamamaktadır. Kamu kesimi içinde Tasarruf açığı veren birim KİT'lerdir. KİT'lerin en büyük tasarruf kaynağı olan faktör gelirlerinde öngörülen hedeflerin çok gerisinde kalınmıştır. Üçüncü Plan dönemi itibariyle faktör gelirleri yönünden Hedef/Gerçekleşme oranı % 35 düzeyindedir.
- 6) Özel Kesim harcanabilir gelirinden büyük tasarruf edebilmek eğilimi yavaşlamış hatta 1978 yılında ilk defa eksi değer almıştır.
- 7) Yatırımlar gerçekleşmemiştir. Yatırımlar konusundaki geri kalmalara hem kamu hem de özel kesim yatırımlarında rastlanılmaktadır. Bunun temel nedeni, Türk ekonomisinin yatırım kapasitesinin iyi tayin edilememesidir. Kurumların yatırım kapasiteleri 15 yıllık planlı uygulama sonunda gözlenmiştir. Gerçekleştirebilme yetenekleri sınanmıştır. Buna rağmen aşırı yatırım görevi yüklemeleri, yatırım hedefinden geri kalmalara neden olmaktadır. Özel kesim yatırımlarında kamuya nisbetle daha başarılı sonuçlara ulaşılmış olmasına rağmen bunu plan ve program hedefleri doğrultusunda gerçekleştirmeler saymak mümkün değildir.
- 8) Yatırımların bileşiminde de plan ilkelerine uygunluk sağlanamamıştır. Genel yatırım hacmindeki geri kalmaya paralel olarak bileşimdeki hedef de gerçekleştirilememiştir.
- 9) Tüketim eğilimini hızlandıran yeni tedbirler ve uygulamalar, programın maliye politikası ile ve önlemleri ile ters düşen gelişme içinde olmuştur. Tüketim harcamalarında aşırı genişlemeye neden olan uygulamalar arasında tam gün yasası, toplu sözleşme ödemeleri, ücret artışları, aile yardımı gibi yıl içinde ortaya çıkan uygulamalardır. Bu tür uygulamaların getirebileceği mali yüklerin, plan ve program hedefleri ve dengelerinde başlangıçta öngörülmemiş kamu finansmanında büyük açıkların doğmasına neden olmuştur.
- 10) Dış ödemeler konusunda yeteri kadar ferahlatıcı bir gelişme görülmemektedir. Mevcut koşullar ileriki yıllarda bile bu ferahlatıcılığın sağlanamayacağı izlenimini vermektedir.
- 11) Fiyatlar aşırı ve hızlı artış içindedir. Fiyat artışlarının bu denli hızlı artışını etkileyen çeşitli nedenler vardır. Bunların en önemlileri, döviz darboğazı nedeniyle mal ve hizmet sunumlarında arz-talep dengesinin kurulamamasıdır. Öte yandan sosyal amaçla parasal gelir aktarmasına dönük tüketim harcamaları ve bunların maliyetlere yansıyan büyük-lükleri maliyet enflasyonunu artırırken talep enflasyonunu da hızlandırmıştır. İkili enflasyon etkisi fiyat artışlarının 1978 yılı içinde ortalama değer olarak % 60'ı, yıl sonu değeri olarak % 50'yi aşacağını göstermektedir.

- 12) Üretim hedeflerinde son derece büyük geri kalmalar vardır, Planın tespitlerine göre, kapasite kullanımındaki düşüklükler ekonomide istihdam imkanlarını da ortadan kaldırmaktadır. Döviz yokluğu nedeniyle yatırımların ithal bileşimleri monte edilememekte, aramalı ve hammadde yoklukları ile üretim artırılamadığından yeni iş imkanları yaratılmamaktadır.
- 13) Kamu kesimi finansman açığının kapatılması için yeni imkanların bulunmaması doğal sonuç olarak Merkez Bankasına başvurmayı gerektirmektedir. Merkez Bankası kredilerinin genişlemesinde kamu kesimi finansman ihtiyacının büyük ve olumsuz etkisi bulunmaktadır.
- 14) GSMH'nin artışı halâ tarım sektörünün gelişmesine göre oluşmaktadır. GSYİH'nin yapısal değişimi sağlanamamaktadır.
- 15) Kamu İktisadi Teşebbüslerinin maliyet fiyat ilişkisinin iyi kurulamaması, bu kurumların ürettikleri mal ve hizmet sunumlarında dengesizlikler ve üretim sorunları yaratmakta ayrıca önemli büyüklükte işletme açıklarının doğmasına neden olmaktadır.

1979 Yılı Uygulaması Nasıl Etkilenecek?

1978 yılında yaşanan ekonomik durumun 1979 yılı uygulamasını büyük ölçüde etkisi altında tutacağı görülmektedir. Ekonomiyi bir yılın günlük takvim değişikliği içinde tümüyle değiştirmenin olanaksızlığı ortadadır. 1979 Yılı'nın yepyeni bir ekonomik yapı ve işlerlik kazanacağını beklemek mümkün değildir. Geçmiş dönemlerin biriken etkilerinden 1979 yılı'nın büyük ölçüde etkileneceği açıktır. Bu tür etkilenmelerin hangi noktalarda bariz görünümeler kazanabileceği aşağıda başlıklandırılmıştır:

- 1) Fiyat artışları devam edecektir.
- 2) 1979 yılı programı için öngörülen enflasyon oranları iyimser bekleyişleri yansıtmaktadır. Bu oran daha yüksek düzeylerde gerçekleşebilir. Bu takdirde program hedefleri gerçekleştirilemeyeceği gibi gelecek seneye önemli büyüklükte proje stokları devri sorunu yaratılacaktır.
- 3) Bütçe düzenlemesinde öngörülen enflasyon oranı ile gerçekleşme arasında belirebilecek büyük fark, bütçenin önemli bir açık vermesine neden olacaktır. Ödeneklerin kısıtlı, gelirlerin ise iyimser tahminlere dayandırılarak yapılmış olması, 1979 yılı bütçesinin daha başlangıçta büyük bir açığı bünyesinde taşıdığını göstermektedir.

- 4) Döviz darboğazının 1979 yılında aşılması olanaksızdır. Bu durum bir yandan yatırımları öte yandan üretimi yine olumsuz yönde etkileyecektir. Üretim azlığı arz-talep dengesinin çarpıklığını ve fiyat artışlarını hızlandıran etkisini 1979 yılında devam ettirecektir.
- 5) Tüketime kısılması ihtimali zayıftır. Fiyatlar nedeniyle harcanabilir gelirin hemen tümüne yakın bölümü tüketime yönelmektedir. Bütçe uygulaması bu eğilimi hızlandıran bir yapı içindedir. Bütçenin en önemli bölümü cari harcamalara ayrılmıştır.
- 6) Tüketim eğilimi tasarruf hedeflerinin gerçekleşmesine imkan vermeyecektir. Programın hedefleri çok iyimser olup gerçekçi değildir.
- 7) KİT'lerin düzenlenebilmesi sağlanamayacaktır. Bu kuruluşların ekonomideki yerleri, önemleri ve özellikleri, gelenekleri kısa dönemli düzenlemeler ile sağlıklı hale getirilemez. Sistemin tümünden düzenlenmesi ise bir program dönemi içinde gerçekleştirilemez. Bu nedenle işletme açıkları giderek büyümeye devam edecek, ekonomiye olan yükleri belirgin hale gelecektir.
- 8) Kamu kesimi finansmanı için öngörülen hedefler program ve dolayısıyla bütçe dengesinin kurulması açısından abartmalı tahminlere dayanmaktadır. Bu abartmaların arınması halinde beliren açığın finansmanı için Merkez Bankasına başvurma gereği doğacaktır. Bu eğilim ise, enflasyonun artmasına neden olacaktır.
- 9) Toplu sözleşme gibi sosyal müesseselerin mali plana yansıyan etkileri sağlıklı tahmin edilememektedir. 1978 yılında yapılan ve 1979 yılında yapılacak toplu sözleşmelerin getireceği ilave yükler nedeniyle bütçe açığı umulandan daha büyük değerlere ulaşabilecektir.
- 10) Yasalaştırılmak üzere Meclislere sunulmuş bulunan yeni vergi tasarılarının mali kapsamı ekonominin kaynak ihtiyacını sağlayacak yapıda değildir. Kaynak aktarılmasının yoğunlaştığı sosyal amacın karşılanmasında vergi sistemi beklenen gelir artışını sağlamayacaktır. Bu nedenle hem 1979 yılı hem de Dördüncü Plan dönemi kamu kesimi finansman ilkeleri yönünden ciddi bir sorun içinde bulunmaktadır.
- 11) 1979 yılı için hem kamu kesimi hem de özel kesim için alınan tüketim artış hedefleri gerçekçi değildir. 1978 yılı fiyat artışlarının büyük yansımalar göstereceği 1979 yılında tüketime bu ölçüler içinde tutulması mümkün değildir. Bu durum, tasarruf hedeflerindeki aksamalara, dolayısıyla yatırım programlarına olumsuz ölçülerde yansımaktadır.

Büyüme Hızı Nasıl Gelişiyor?

1978 yılında GSMH'nın sabit fiyatlarla artış oranı % 3 olmuştur. Katma değer büyüme hızları dikkate alınarak yapılan bir gözlem, 1978 yılı büyüme hızını etkileyen sektörün Tarım kesimi olduğunu göstermektedir. Bu durumun ortaya koyduğu gerçek, Türkiye'de büyüme hızının belirlenmesinde tabiat koşullarına bağlı tarımın halâ en etkin sektör olduğudur.

GSMH'nın büyüme hızı ve sektörlerin katma değer hızları (Tablo 1)de gösterilmektedir. Tablodan görüleceği üzere, Tarım sektörü hariç, bütün diğer sektörlerde katma değer büyüme hızları, hem program hedefinin hem de 1977 yılı gerçekleştirmelerinin altında olmuştur. Tarımın katma değer büyüme hızı % 5.1 olarak tahmin edilmektedir. 1977 yılında bu oran -% 0.5 düzeyinde olmuştur. Tarım sektörü katma değeri ayrı tutulmak suretiyle yapılan mukayesede 1978 yılında büyüme hızının önemli ölçüde düştüğü görülmektedir.1/ Eğer tarım sektörü 1977'deki seviyesini muhafaza etseydi, 1978 yılı GSMH büyüme hızı % 1.8'e düşmüş olacaktı.

TABLO 1
KATMA DEĞER BOYÖME HIZLARI

	1 9 7 7 Gerçekleşme	(Sabit Faktör Fiyatları ile) (Yüzde olarak)	
		1 9 7 8 Program Hedefi	1 9 7 8 Gerçekleşme Tahmini
Tarım	- 0.5	4.1	5.1
Sanayi	10.8	8.0	4.8
Hizmetler	5.9	6.1	4.6
GSYİH	5.4	5.9	4.7
GSMH	4.0	6.1	3.0

Kaynak: DPT

1/ Katma Değer Büyüme Hızı Ne Demektir? Milli gelir çeşitli sektörleri ihtiva eder. Bunlar sırasıyla Tarım, Sanayi ve Hizmetlerdir. Her yıl yaratılan mal ve hizmetlerin parasal değeri milli geliri oluşturur. Bu sektörlerin bir yıl içinde yaratıkları mal ve hizmetlerin parasal değerlerinin bir evvelki yıla oranla değişimine katma değer büyüme hızı denir. Bu oran cari ve sabit fiyatlarla saptanır.

Sektörlerin GSMH içindeki marjinal katkıları konusunda öngörülen hedeflere de ulaşamamıştır.^{1/} Sektörlerin GSMH ve GSYİH içindeki payları ve marjinal katkıları (Tablo 2)de gösterilmektedir.

TABLO 2
GSMH'DA SEKTÖRLERİN MARJİNAL PAYLARI
(Sabit Fiyatlarla)

	Mutlak Artış 1978/1977 (Milyon TL)	Marjinal Pay %
Tarım	2.200.8	36.5
Sanayi	2.149.1	35.7
İmalat San.	(1.122.2)	(18.6)
Diğerleri	1.671.7	27.8
GSMH	6.021.6	100.0

Üretimdeki Gelişmeler Nasıl Oldu?

1978 yılı üretim açısından olumsuz bir yıldır. Tarım, sanayi sektörlerinde üretim hedeflerine ulaşamamıştır. Tarım sektöründeki hedefe yaklaşılrken, sanayi sektöründe özellikle imalat sanayi sektörü üretim hedeflerinde büyük düşmeler bulunduğu görülmüştür. Üretime ilişkin hedef ve gerçekleştirmeler (Tablo 3)de verilmektedir.

TABLO 3
1978 YILI ÜRETİM HEDEF VE GERÇEKLEŞMELERİ

	Hedef	Gerçekleşme	Fark
I.Tarım Sektörü	4.1	4.0	- 0.1
- Bitkisel Üretim	2.8	3.3	0.5
- Hayvancılık	5.3	4.8	- 0.5
- Ormancılık	10.8	6.6	- 4.2
II.Sanayi Sektörü	8.8	2.7	- 6.1
- Madencilik	16.5	3.3	-13.2
- İmalat Sanayii	8.5	2.6	- 5.9

Kaynak: DPT yayınlarına dayanılarak TOSİAD Çalışma Grubu tarafından hazırlanmıştır.

^{1/} Marjinal Katkı Nedir? Milli Gelir her yıl değişir. Büyür veya küçülebilir. Bu büyüme Milli Geliri oluşturan sektörlerden etkilenir. İki yıl arasındaki Milli Gelir büyümesi, bu sektörlerdeki büyüme miktarlarının ne denli yer aldığının ölçüsüdür. Örneğin bir yılda Milli Gelir 100 birim artmış. Bu artışta tarım sektörünün artış payı 20 birim olmuş ise, tarım sektörünün marjinal katkısı (20/100) % 20'dir.

Kalkınma Hızı Göstergeleri

1979 Yılı Programında 1979 yılı için Kalkınma Hızı hedefi % 6.7 olarak alınmıştır. Bu oran Dördüncü Planda 1979 yılı için öngörülen büyüme hızından düşüktür. Planda 1979 yılı için öngörülen büyüme hızı oranı % 7.3'dür.

Sektörel katma değer artış hızlarının saptanmasında ise Dördüncü Planın yıllık ortalama artış hızlarından farklı büyüklükler seçilmiştir. Planda öngörülen yıllık ortalama artış oranları ile 1979 yılı programında öngörülen sektörel katma değer artış hızları arasındaki farklılık (Tablo 4)de verilmektedir.

TABLO 4
SEKTÖREL KATMA DEĞER ARTIŞ HIZLARI

	Dördüncü Plandaki	1979 Programı
Tarım Sektörü	% 5.3	% 3.8
Sanayi Sektörü	9.9	10.2
Hizmetler Sektörü	8.5	7.0
GSYİH (p.f.)	8.2	6.9
GSMH (p.f.)	8.0	6.7

Kaynak: DPT. DBYKP ve 1979 Programı

Sektörel katma değer hızları itibarıyla benimsenen hedeflerin 1978 yılı koşullarından etkileneceği kabul edilmelidir. 1978 yılı genel ekonomik durumunun 1979 yılını etkileyeceği kabul edildiğinde ise, sanayi sektöründe öngörülen katma değer artış hızının abartmalı biçimde tespit edilmiş olduğu ifade edilebilir. 1978 Yılında sanayi sektörü katma değer artış hızının % 4.8 gibi düşük bir düzeyde gerçekleştiği gözönünde tutulursa, 1979 yılı için hedef alınan % 10.2 oranına ulaşılması sınırlı ihtimaller içinde gerçekleşebilir. Zira sanayi sektörünün ekonomideki etkinliğini kısıtlayan tüm olumsuz etkenler 1979 yılı uygulamasında da karşılaşılabilecek izlenimini vermektedir.

Bu durumda Kalkınma Hızı, büyük ölçüde tabiat şartlarına bağlı tarım sektörünün iyi bir ürün idrak yolu olmasına göre değişebilecektir. Hizmetler sektörünün GSMH'nin artışını etkileyen yapısının plan mantığı gereği tercih edilebilirliği bulunmadığına göre 1979 yılı kalkınma hızı açısından en önemli görevi Tarım sektöründen beklemek durumu doğacaktır.

Genel Ekonomik Denge

1979 yılı programında Genel Ekonomik Denge hesapları içindeki kaynak tahminlerinde plan hedefine göre muhafazakar davranılmıştır. Genel ekonomik dengenin kurulmasında üzerinde durulması gereken noktalar şöyle özetlenebilir:

- a) Dış kaynak kullanımı, program hedefine göre daha düşük olabilecektir. TOSİAD'ın ödemeler dengesi tahminine göre dış kaynak kullanımı 1.300 milyon dolar düzeyindedir.
- b) GSMH artışında program hedefi, sektörel katma değerler bölümünde açıklanan kayıtlara göre değişik olabilir. Ancak DPT'nin tüm hesaplarına dayanak olan GSMH büyüklüğünü değiştirmek, hesaplamalarda büyük karışıklıklara yol açacağından TOSİAD dengesinde program hedefi olan GSMH artış oranı aynen benimsenmiştir.
- c) Yatırım hesaplarında öngörülen hedeflere ulaşılması ihtimali sınırlıdır. Bu durum kamu yatırımları ve dolayısıyla toplam yatırımları etkileyecektir.
- d) Harcamaların büyük bölümü tüketime yönelecektir. Tüketim artışları daha yüksek düzeylerde oluşabilir.
- e) Tüketim artışlarının doğal sonucu olarak tasarruf hedeflerine ulaşılması mümkün görülmemektedir.
- f) Programın öngördüğü marjinal tasarruf oranları abartmalıdır.
- g) Ekonominin tasarruf açığının sorun olarak devam ettiği görülmektedir. Bu nedenle tüketim artışlarının kısılması yolunda getirilen önlemler, tasarruf politikasının istenilen sonuçları getirmesi imkansız görülmektedir.

Yukardaki temel kabuller çerçevesinde, TOSİAD Araştırma Grubu tarafından düzenlenen Genel Denge, program hedefleri ile karşılaştırılmalı olarak (Tablo 5)de gösterilmektedir.

TABLO 5
GENEL EKONOMİK DENGİ

(1978 Fiyatlarıyla) (Milyar TL.)					
	1978	1979	Yüzde Değişim	TOSİAD Tahmini 1979	Yüzde Değişim
I. GAYRİ SAĞİ MİLLİ HASILA	1.195.0	1.275.1	6.7	1.275.1	6.7 ^{1/}
Dış Açık	32.5	37.5	15.4	32.5	-
Toplam Kaynaklar(1+2)	1.227.5	1.312.6	6.9	1.307.6	6.5
Toplam Yatırımlar(5+6)	248.4	296.5	19.4	265.0	6.7
Sabit Sermaye Yatırımı	245.3	291.3	18.8	260.0	6.0
1) Özel	120.5	130.5	8.3	125.0	3.7
2) Kamu	124.8	160.8	28.8	135.0	8.2
Stok Değişmeleri	3.1	5.2	67.7	5.0	-
1) Özel	- 1.4	1.0	-	1.0	-
2) Kamu	4.5	4.2	- 6.7	4.0	-
Tüketim	979.1	1.016.1	3.8	1.042.6	6.5
II. KAMU HARCANABİLİR GELİRİ	259.3	292.9	13.0	280.0	8.1
Kamu Tüketimi	162.0	168.5	4.0	180.0	11.1
Kamu Tasarrufu(8-9)	97.3	124.4	27.9	100.0	2.8
Kamu Yatırımı	129.3	165.0	27.6	139.0	7.5
Kamu(Tasarruf-Yatırım) Farkı(10-11)	- 32.0	- 40.6	-	- 39.0	-
III. ÖZEL HARCANABİLİR GELİRİ	935.7	982.2	5.0	995.1	6.5
Özel Tüketim	817.1	847.6	3.7	862.6	5.6
Özel Tasarruf(13-14)	118.6	134.6	13.5	132.5	11.7
Özel Yatırım	119.1	131.5	10.4	126.0	5.8
Özel-Tasarruf Yatırım Farkı(15-16)	- 0.5	3.1	-	6.5	-
Özel Tasarruf Oranı	12.7	13.7	-	13.3	-
Marjinal Özel Tas.Oranı	-	34.4	-	23.4	-
Toplam Yurtiçi Tasarruflar (10+15)	215.9	259.0	20.0	232.5	7.7
Toplam Marjinal Tas.Oranı	-	53.8	-	20.7	-
Yatırımlar / GSMH	20.8	23.3	-	20.7	-
Tasarruflar / GSMH	18.5	20.3	-	18.2	-

Kaynak: TOSİAD Araştırma Grubu

1/ GSMH artışının 1979 yılı için % 6.7 olarak kabulü gerçekçi değildir. Ancak "Denge" bölümünün (b) paragrafında açıklanan nedenlerle bu oran "veri" kabul edilmiştir.

Kaynaklar-Harcamalar Dengesi

1979 yılı Programı, kaynaklar-harcamalar dengesi özellikle kaynak tahmini açısından gerçekçi görülmemektedir. TOSİAD tahminleri 1979 yılında yaratılacak kaynakların daha az olacağı biçimindedir. Bu geri kalma daha az dış kaynak kullanma sonucudur.

Harcamalar ise program tahminlerinin üzerinde olacaktır. Tüketim artacak, buna karşılık yatırımlar daha düşük düzeyde gerçekleşebilecektir. 1979 Yılı Programının "Kaynak-Harcama Dengesi" ile TOSİAD Araştırma Grubunun hazırladığı denge (Tablo 6)da verilmektedir. Aynı şekilde, TOSİAD Araştırma Grubunun Yatırım-Tasarruf Dengesi ile 1979 Yılı Program Yatırım-Tasarruf Dengesi (Tablo 7)dedir. Bu dengelerin geçmiş yıllar uygulamaları izlenerek değerlendirilmesi gereği vardır. Ekonominin genel dengesinde yer alan önemli kaynak ve harcama kalemlerinin son beş yıllık gelişmeleri bu yaklaşımla TOSİAD Araştırma Grubu'nca değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme, 1979 yılı Kaynak-Harcama ve Yatırım-Tasarruf Dengelerinin gerçekçi olmadığı izlenimini vermektedir.

Yatırımlar

Üçüncü Plan döneminde kamu kesimi sabit sermaye yatırımları planda ve yıllık programlarda öngörülen hedeflerine ulaşamamıştır. Genel değerlendirme sonuçlarına göre kamu kesimi sabit sermaye yatırımları gerçekleşme oranları % 82 düzeyinde olmuştur. Bu geri kalmaların meydana getirdiği proje birikiminin öngörülen zaman aralıklarında bitirilmesi isteği ile yıllık programlarda yatırım hedefleri yüksek tutulmaktadır. Ancak kamu kesiminin yatırım yapabilme kapasitesinin sınırlılığı dikkate alındığında, programdaki yatırım hedeflerinin yüksek olduğu, buna karşılık bu hedeflerin gerçekleştirilebilmesi için gereken kapasitenin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Öte yandan aşırı enflasyon nedeniyle nakit harcamalar yüksek olsa bile fiziki gerçekleştirmeler istenilen ölçülerde olmamaktadır.

TABLO 6
KAYNAKLAR VE HARCAMALAR
DENGESİ

(1978 Fiyatlarıyla)
(Milyar TL.)

	1978	1979	Yüzde Artış	TOSİAD Tahmini 1979	Yüzde Artış
GSMH	1.195.0	1.275.1	6.7	1.275.1	6.7
Dış Kaynaklar	32.5	37.5	15.4	32.5	-
Toplam Kaynaklar	1.227.5	1.312.6	6.9	1.307.6	6.5
Sabit Serm.Yatırımları	245.3	291.3	18.8	260.0	6.0
- Kamu	124.8	160.8	28.8	135.0	8.2
- Özel	120.5	130.5	8.3	125.0	3.7
Stok Değişmesi	3.1	5.2	67.7	5.0	-
- Kamu	4.5	4.2	- 6.7	4.0	-
- Özel	- 1.4	1.0	-	1.0	-
Toplam Yatırımlar	248.4	296.5	19.4	265.0	6.7
- Kamu	129.3	165.0	27.6	139.0	7.5
- Özel	119.1	131.5	10.4	126.0	5.8
Toplam Tüketim	979.1	1.016.1	3.8	1.042.6	6.5
- Kamu	162.0	168.5	4.0	180.0	11.1
- Özel	817.1	847.6	3.7	862.6	5.6

Kaynak: TOSİAD Araştırma Grubu

TABLO 7
YATIRIM-TASARRUF DENGESİ

(1978 Fiyatlarıyla)
(Milyar TL.)

	1978	1979	Yüzde Değişme	TOSİAD Tahmini 1979	Yüzde Artış
I.Toplam Yatırımlar	248.4	296.5	19.4	265.0	6.7
A.Sabit Sermaye Yatırımları	245.3	291.3	18.8	260.0	6.0
- Kamu	124.8	160.8	28.8	135.0	8.2
- Özel	120.5	130.5	8.3	125.0	3.7
B.Stok Değişmeleri	3.1	5.2	67.7	5.0	-
II.Toplam Tasarruflar	248.4	296.5	19.4	265.0	6.7
A.Toplam İç Tasarruflar	215.9	259.0	20.0	232.5	7.7
- Kamu	97.3	124.4	27.9	100.0	2.8
- Özel	118.6	134.6	13.5	132.5	11.7
B.Dış Tasarruflar	32.5	37.5	15.4	32.5	-
- Özel Tasarruf Oranı	12.7	13.7	-	13.3	-
- Marjinal Özel Tas.Eğilimi	-49.2	34.4	-	23.4	-
- Toplam Marjinal Tas.Eğilimi	-14.1	53.8	-	20.7	-
- Kamu Marjinal Tas.Eğilimi	-	80.9	-	13.0	-

Kaynak: TOSİAD Araştırma Grubu

Toplam yatırımlara bakıldığında, özellikle kamu kesimi yatırımlarındaki geri kalmalardan etkilendikleri görülmektedir. Toplam yatırımların planlanan ölçülerin gerisinde kalmasını etkileyen nedenler değişiktir. Kamu kesimi için özel kesimden daha fazla yatırım programlanmaktadır. Kamu kesiminde görülen yatırım geri kalmaları doğal sonuç olarak toplam yatırım hacminin geri kalmasını etkilemektedir.

1979 yılı için bu gelişmenin olumsuz etkilerinin görüleceğini tahmin etmek mümkündür. Bu nedenle, 1979 yılı için gerek kamu, gerekse özel kesim için öngörülen yatırım hedeflerinin gerçekleştirilme ihtimallerini sınırlı tutmak gereği vardır. Bu gelişmede 1978 yılı uygulamasında görülen aksamaların payı büyük olacaktır.

- Yatırım için gerekli ithalatın döviz darboğazı nedeniyle gerçekleştirilmesi mümkün görülmemektedir.
- Kamu kesimi yatırım kapasitesinin sınırlılığı devam etmektedir.
- Tasarruflar öngörülen düzeylere ulaşamayacaktır.
- Tüketim eğilimi sınırlandırılmaktadır.
- Tüketim eğilimi, yatırım ve üretim konusunda finansman darboğazı yaratmaktadır.
- Özellikle kamu yatırımlarının nakit harcamaları anlamlı değildir. Gerçekleşen yatırım harcamaları içinde ödemelerin büyük bölümü işçi ücretlerine kaymaktadır. Bu eğilim 1979 yılında artarak devam edecektir. Dolayısıyla fiziki gerçekleştirmeler çok düşük olacaktır.

Tasarruflar Nasıl Gelişti?

Tasarruf, Türk ekonomisinin sürekli sorunudur. Çözümü için öngörülen ilkeler ve önlemler, ekonominin bu aşamada içinde bulunduğu sorunlara çare olacak etkinlikte değildir. Tasarruf konusunda plan ve programlarda yüksek hedefler tespit edilmesi yeterli değildir. Yeni kurumlar getirilmesi zorunluluğu ortadadır.

Tasarruflar konusunda en büyük katkının kamu kesiminden sağlanması öngörülmektedir. Bu benimseyişe her üç Planda da rastlanmaktadır. Dördüncü Plan hazırlığında aynı gelenek içinde hareket edilmiş ve ekonominin gelişen koşullarına uygun düşmeyen büyüklükte tasarruf hedefleri tesbit edilmiştir.

Tasarrufların artırılmasında kamu kesiminin katkısının büyük olmasını beklemek doğaldır. Planlama mekanizmasının uygulamaya tartışmasız konulabildiği kesim kamu kesimidir. Dolayısıyla büyük tasarruf hedefleri tespiti mümkün görülmektedir. Ancak hedeflerin tespiti ile uygulama sonuçları birbirlerine uymamaktadır. Zira kamu kesimi cari harcamaları giderek artan oranlarda hızlanmakta ve denetlenmesi olanaksız ölçülere varmaktadır.

Kamu kesimi için önceki plan döneminde öngörülen tasarruf hedefleri ile gerçekleşme sonuçları (Tablo 8)de verilmiştir. Kamu kesimi tasarrufları her yıl sürekli biçimde düşme göstermiştir. 1977 yılı, tasarruflar konusunda en kötü yıl olmuştur. Kamu tasarrufları gerçekleşme oranı 1977 yılında % 44.6, 1978 yılında % 56.6'dır.

Özel kesim tasarrufları da planda öngörülen düzeylere ulaşamamıştır. Özellikle 1975 yılından itibaren düşmeler başlamıştır. Özel kesim tasarruflarının son 7 yılda gerçekleşme oranı ortalama % 91'dir. (Tablo 9)

Toplam tasarruflar ise, kamu kesimi tasarrufları geri kalmalarının sonucu olarak son 6 yılda ancak % 77 dolayında gerçekleşmiştir. (Tablo 10)

Yurtiçi tasarruflarında beliren geri kalma, dış kaynak kullanmak suretiyle giderilebilmiştir. Dış tasarrufların öngörülene göre gerçekleşmesi % 500'ü aşmıştır. Bu durum ekonominin dışa bağımlılığının devam ettiğini ve giderek arttığını göstermektedir.

Tasarruflardaki Tehlikeli Gelişmeler

1979 yılı için toplam tasarrufların % 19.4 oranında artması öngörülmüştür. Bu hedefin gerçekleştirilebilmesi için kamu kesimi tasarrufunun % 27.9, özel tasarrufların % 13.5 artması programlanmıştır. Bu oranlarda tasarruf edilebilmesi olanaksızdır. Özel kesimin marjinal tasarrufu % 34.4 olarak programlanmıştır. Kamu kesiminin marjinal tasarruf oranı olarak % 81 hedefi benimsenmiştir. (Kamu kesimi harcanabilir gelirinin 1979 yılı içinde artan kısmının % 81'inin tasarruf edilebileceğini düşünmek, bugünkü ekonomik koşullarda imkansızdır.) Toplam Marjinal Tasarruf Oranı 1979 yılı için % 54 olarak alınmıştır.^{1/}

Bu tip gerçekçi olmayan değerlere dayalı dengelerle ekonomiyi düzenlemenin imkansızlığı ortadadır.

Geçmiş yıllardaki "Marjinal Tasarruf Oranları"nın kısaca hatırlanması hedeflerin ne kadar hatalı olduğunu ortaya koyabilir:

1/ Marjinal Tasarruf Eğilimi, gelir değişikliğine bağlı olarak tasarruf miktarında kaydedilen değişikliği ifade eden orandır. Örneğin Gayri Safi Milli Hasıla 80'den 100'e, iç tasarruflar ise 16'dan 20'ye çıkmış ise, bu iki artışın birbirine oranı, yani $4/20 = \% 20$ ekonomideki Marjinal tasarruf Eğilimini verir. Marjinal Tasarruf Eğilimi önemlidir. Şunu gösterir: Acaba herkes gelirinde meydana gelen her 100 lira artışın acaba ne kadarını tasarruf ediyor? Bu oran (0) ise, millet artan gelirinin tamamını yemiş demektir. Bu oran menfi de olabilir. 0 zaman millet gelirinde artan miktarın tamamını yemiş, bununla da kalmamış, birikmiş tasarrufunu veya dışarıdan yatırım yapacağı diye getirdiği paraları da oturup yemiş anlamı ortaya çıkar. 1977 yılından bu oran % -25.20, 1978 yılında % 14.1'dir.

MARJİNAL TASARRUF ORANLARI

	Marjinal Özel Tasarruf Oranı Özel Tasarruf Özel Harcama Geliri	Toplam Marjinal Tasarruf Oranı Toplam Tasarruf GSMH
1964	48.30	30.96
1965	- 31.37	6.16
1966	20.83	30.06
1967	- 3.19	12.10
1968	16.02	33.74
1969	17.45	21.15
1970	32.04	34.54
1971	7.45	2.64
1972	- 9.93	20.29
1973	78.02	67.59
1974	14.79	8.78
1975	- 20.49	18.90
1976	9.92	3.78
1977	- 29.60	- 25.20
1978	- 49.20	- 14.10

1977'deki "menfi" gelişmenin üstüne 1978 yılında da marjinal tasarruflar:

Özel Kesimde -% 49.2
Toplam -% 14.1

olarak gerçekleşmiş iken DPT, 1979 yılı dengesini şu gerçekçi olmayan marjinal tasarruf hedeflerine dayandırmaktadır:

Özel Kesimde % 34.4
Toplam % 80.9

Tasarruf eğiliminde bir yıl içinde "çok ciddi" tedbirler alınmadan bu ölçüde değişim imkansızdır.

Ciddi bir "gönüllü ve zorunlu" tasarruf politikası uygulaması halinde ise tasarrufların ne oranda gelişebileceği hakkındaki TOSİAD tahmini (Tablo 7)de verilmiştir.

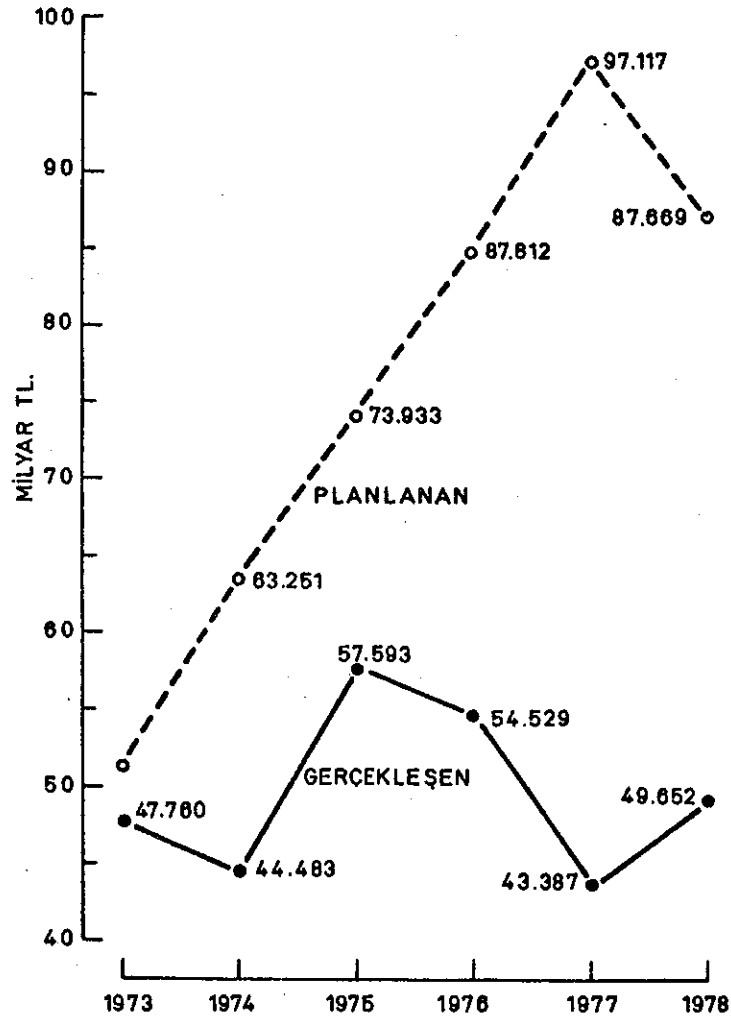
TOSİAD tahminlerine göre, 1979 yılında yurtiçi tasarruflar % 6.7 oranında artabilir. Kamu tasarrufları % 2.8, özel tasarruflar % 11.7 oranlarında büyüyebilir. Bu durumda marjinal özel tasarruf eğilimi % 23.4, toplam tasarruf eğilimi ise % 20.7 düzeyinde gerçekleşebilir.

TABLO 8
KAMU TASARRUFLARI
(1972-1978)

	Planlanan	Gerçekleşen	(1976 Fiyatlarıyla) (Milyon TL.) Gerçekleşme Yüzdesi
1972	42.370	42.370	% 100
1973	51.734	47.760	92.3
1974	63.251	44.483	77.9
1975	73.933	57.593	77.9
1976	84.812	54.529	64.3
1977	97.117	43.327	44.6
1978	87.669	49.652	56.6
Toplam	485.516	297.344	61.2

Kaynak: DPT. DBYKP 1979 Programı

KAMU TASARRUFU
(1976 FİYATI İLE)

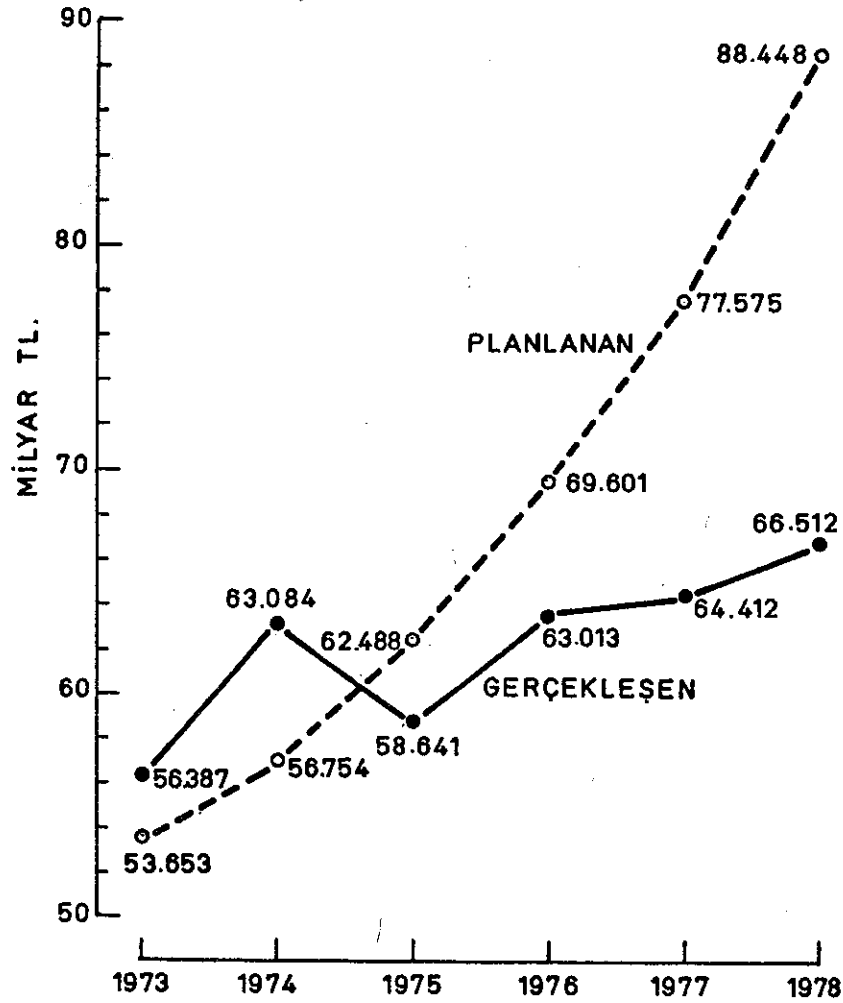


TABLO 9
ÖZEL TASARRUFLAR
(1972-1978)

	Planlanan	Gerçekleşen	(1976 Fiyatlarıyla) (Milyon TL.) Gerçekleşme Yüzdesi
1972	43.213	43.213	% 100
1973	53.653	56.327	104.9
1974	56.754	63.084	111.5
1975	62.488	58.641	93.8
1976	69.601	63.513	91.3
1977	77.575	64.412	83.0
1978	88.448	66.562	74.2
Toplam	408.519	372.539	91.2

Kaynak: DPT, DBYKP, 1979 Programı

ÖZEL TASARRUF
(1976 FİYATI İLE)



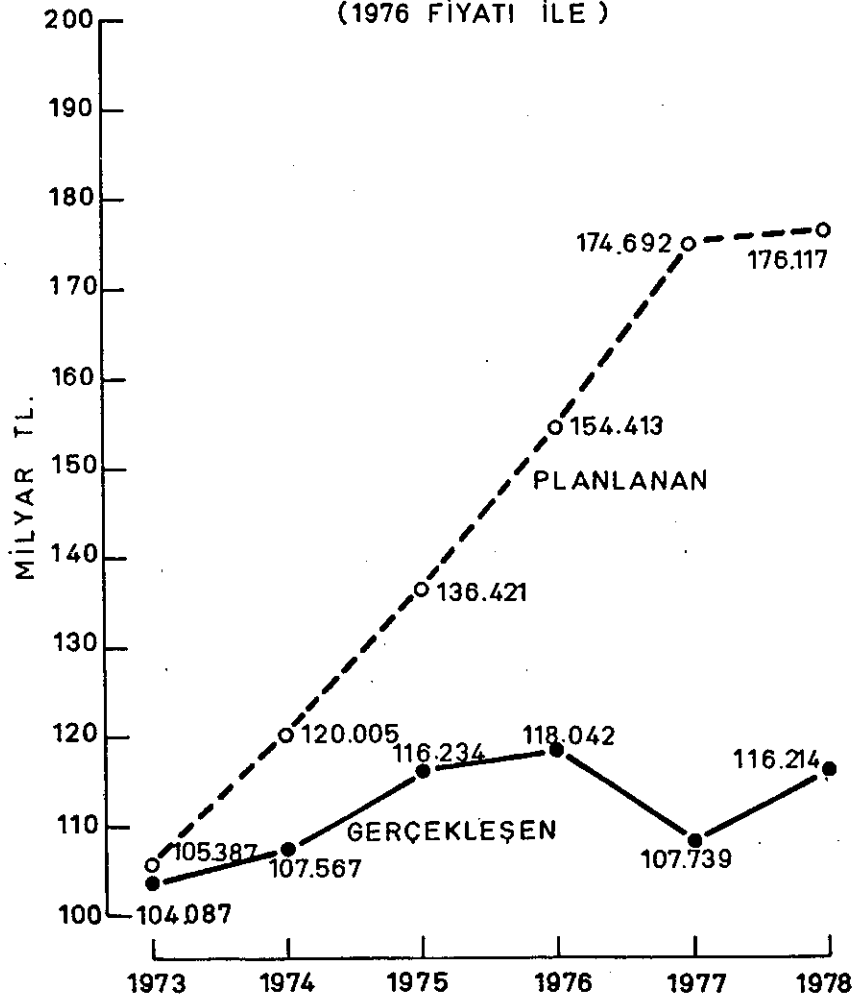
TABLO 10
TOPLAM YURTDİİ TASARRUFLAR
(1972 1978)

	Planlanan	Gerçekleşen	(1976 Fiyatlarıyla) (Milyon TL.) Gerçekleşme Yüzdesi
1972	83.583	85.583	% 100
1973	105.387	104.087	98.8
1974	120.005	107.567	89.7
1975	136.421	116.234	85.2
1976	154.413	118.042	76.4
1977	174.692	107.739	61.7
1978	176.117	116.214	68.0
Toplam	867.035	669.883	77.3

Kaynak: DPT, DBYKP, 1979 Programı

TOPLAM YURTDİİ TASARRUFLAR

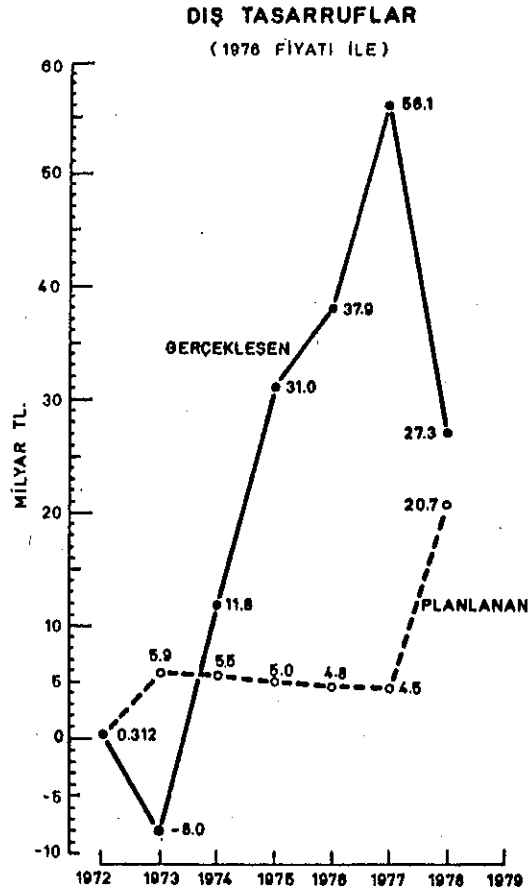
(1976 FİYATI İLE)



TABLO 11
DIŞ TASARRUFLAR
(1972 1978)

	Planlanan	Gerçekleşen	(1976 Fiyatlarıyla) (Milyon TL.) Gerçekleşme Yüzdesi
1972	312	312	% 100
1973	5.931	-8.019	- 135.2
1974	5.513	11.864	215.2
1975	5.045	31.020	614.9
1976	4.799	37.950	790.8
1977	4.479	56.100	1.252.5
1978	20.732	27.300	131.7
III. Plan Toplamı	25.767	128.915	500.3

Kaynak: DPT, DBYKP ve 1979 Programı



Tüketim Nasıl Büyüyor?

Üçüncü Plan döneminde öngörülen tüketim hedefleri aşılmıştır. Kamu kesiminde nisbi denge görülmektedir. Kamu kesimi tüketim hedefleri çerçevesinde kalırken, özel kesim tüketiminde plan hedeflerinin üzerinde gerçekleştirmeler olduğu görülmektedir.

1978 yılında cari fiyatlarla tüketim son derece büyük oranlarda artmıştır. Kamu tüketim artışı % 35 oranındadır. Özel tüketim artışı ise, % 40 düzeyindedir. Toplam tüketim % 39 düzeyinde gerçekleşmiştir. Sabit fiyatlarla bakıldığında tüketim artışının daha düşük düzeyde olduğu görülmektedir. Kamu tüketimi % 1.3, özel tüketim % 4.7 ve toplam tüketim % 4.1 oranında artmıştır. Cari ve sabit fiyatlarla yapılan tüketim artışı karşılaştırmalarından varılan sonuç şudur:

- Tüketim artışı rakamları gerçek tüketim artışını yansıtmamaktadır.
- Fiyat artışları yüksek oranlarda seyretmektedir.
- Bu nedenle gerçek bir tüketim artışı olmadığı halde fiyat artışları nedeniyle artan gelirin hemen tümüne yakın bölümü tüketime yönelmektedir.

Devamlı fiyat artışlarına ilişkin bekleyiş, fiyatlar arasındaki nisbi dengenin bozulması, gönüllü tasarruftan kaçış, vergi uygulamasındaki hatalar "tüketim büyümesinin" öngörülen sınırları aşmasına neden olmaktadır. Ve işin ilginç yanı parasal olarak büyüyen tüketime rağmen vatandaşların büyük kısmının reel tüketimi gerilemektedir.

1978 yılı tüketim artış oranlarını cari ve sabit fiyatlarla aşağıda gösterilmiştir. Özellikle kamu cari harcamalarına ağırlık veren bir Bütçe 1979 yılında tüketim artışını daha da artıracaktır.

1978 YILI TÜKETİM ARTIŞI VE 1979 TAHMİNİ

	1978		1979	
	Cari Fiyatlarla	Sabit Fiyatlarla	Sabit Fiyatlarla DPT	TOSİAD
Özel	40.0	4.7	3.7	5.6
Kamu	35.0	1.3	4.0	11.1
Toplam	39.0	4.1	3.8	6.5

Hele, TBMM'ne sunulan Vergi Değişiklikleri Yasa Taslağı mevcut haliyle kanunlaşırsa toplam tüketim artışı tahminleri aşabilir.

1979 yılı için TOSİAD'ın en iyimser tüketim artış tahmini kamu kesimi için % 11.1, özel kesim için % 5.6 ve toplam tüketim için % 6.5'dir. (Tablo 5)

Tüketimin bu artışı, yatırım hacmindeki geri kalmaların nedenleri arasında önemli bir yer tutacaktır. Nitekim 1978 yılı uygulamasında da aynı olumsuz etkenler söz konusu olmuştur. 1978 yılında toplam yatırımlar sabit fiyatlarla % 19 oranında düşme göstermiştir. Diğer bir deyimle, 1978 yılında yapılan yatırım 1977 yılının altındadır. Bu düşme kamu kesiminde % 17, özel kesimde % 6.2'dir.

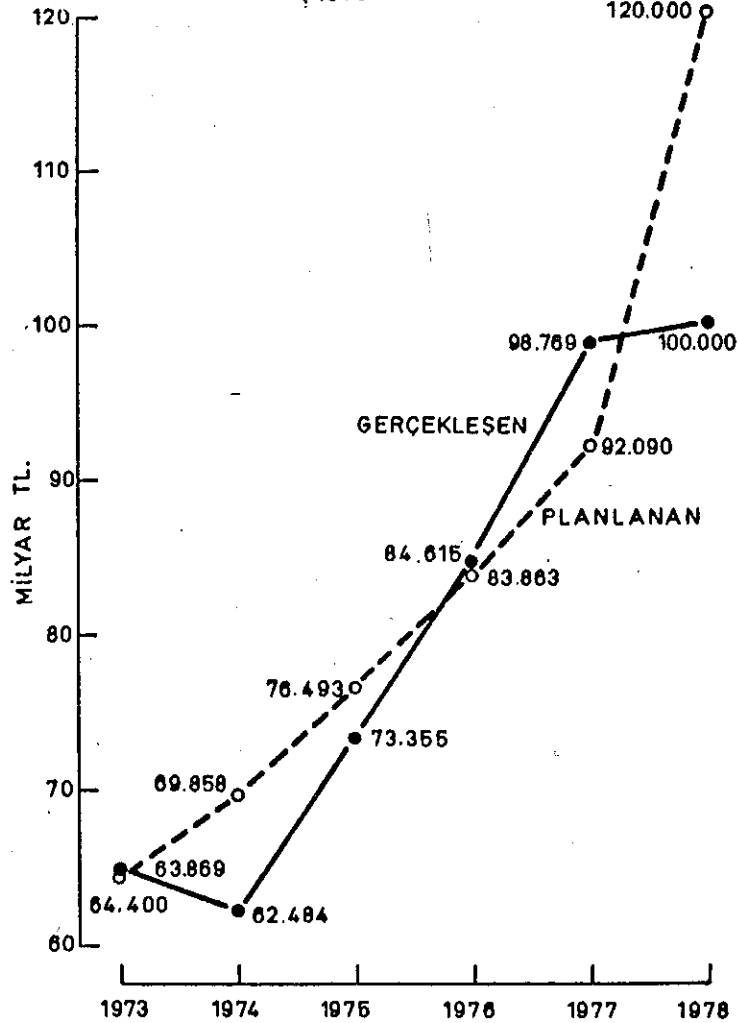
TABLO 12
KAMU TÜKETİMİ
(1973-1978)

(1976 fiyatlarıyla)
(Milyon TL.)

	Planlanan	Gerçekleşen	Gerçekleşme Yüzdesi
1973	63.969	64.400	% 100.7
1974	69.858	62.484	89.4
1975	76.493	73.355	95.9
1976	83.863	84.615	100.9
1977	92.090	98.769	107.3
1978	120.100	100.00	83.3
Toplam	506.273	483.617	95.5

Kaynak: DPT, DBYKP, 1979 Programı

KAMU TÜKETİMİ
(1976 FİYATI İLE)



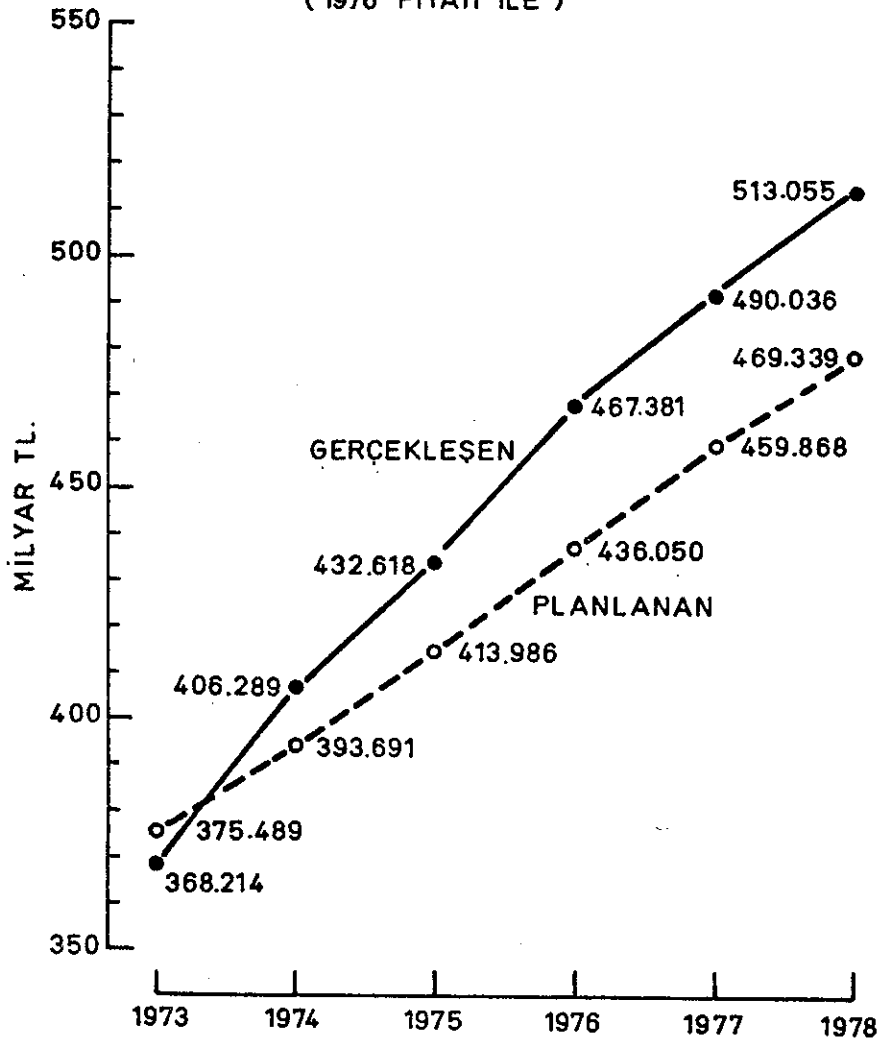
TABLO 13
ÖZEL TÜKETİM
(1972 -1978)

	Planlanan	Gerçekleşen	Gerçekleşme Yüzdesi
1973	375.489	368.214	% 98.1
1974	393.691	406.289	103.2
1975	413.986	432.618	104.5
1976	436.050	467.381	107.2
1977	459.868	490.036	106.6
1978	469.339	513.055	109.3
Toplam	2.548.423	2.647.593	103.9

Kaynak: DPT, DBYKP, 1979 Programı

ÖZEL TÜKETİM

(1976 FİYATI İLE)



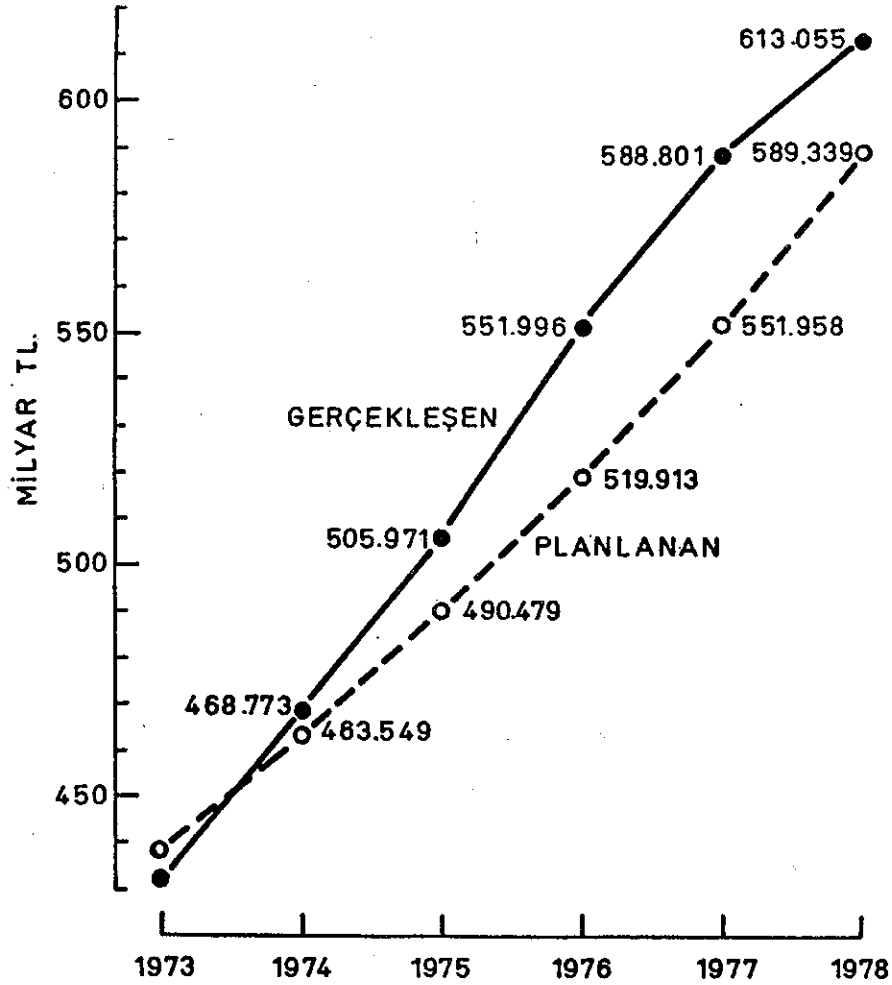
TABLO 14
TOPLAM TÜKETİM
(1973-1978)

(1976 Fiyatlarıyla)
(Milyon TL.)

	Planlanan	Gerçekleşen	Gerçekleşme Yüzdesi
1973	439.485	432.614	% 98.4
1974	463.549	468.773	101.1
1975	490.479	505.971	103.2
1976	519.913	551.996	106.2
1977	551.958	588.801	106.7
1978	589.339	613.055	104.2
Toplam	3.054.696	3.161.210	103.5

Kaynak: DPT, DBYKP, 1979 Programı

TOPLAM TÜKETİM
(1976 FİYATI İLE)



Kamu Dengesi Nasıl Gelişiyor?

1978 yılında kamu kesimi dengesinin 30 milyar lira açık verdiği görülmektedir. 1979 yılı program tespitlerine göre bu açığı 12.5 milyar lirası Konsolide Bütçe, 17.5 milyar liralık kısmı Kamu İktisadi Teşebbüsleri işletmecisi kurumlarına aittir. (Burada bir çelişki dikkati çekmektedir. Kamu kesimi Genel Dengesinde Konsolide Bütçe açığı 12.5 milyar lira olarak belirtilmekte, buna karşılık Konsolide Bütçe Dengesinde ve Maliye Bakanının konuşmasında açık 16 milyar lira olarak ifade edilmektedir.)

Gerçekte 1978 yılı Bütçesinin ve dolayısıyla kamu kesiminin finansman gereği (yani açığı) daha da büyüktür. Bu konudaki görüşler ve sayısal değerlendirmeler Bütçe ile ilgili bölümde verilmiştir.

1979 yılında kamu kesiminin finansman açığı 17 milyar lira olarak tahmin edilmiştir. Ancak 1979 yılı bütçesinin sınırlı ödenekler ile hazırlandığı ve fon uygulaması ile genişletileceği dikkate alınırsa, bu açığın çok daha büyüyeceği beklenmelidir. Kamu İktisadi Teşebbüslerinin işletme açıkları 15 milyar lira olarak tahmin edilmektedir. Yıllık uygulama sonuçları, KİT'lerin finansman gereğinin büyüyeceğini belirtmektedir.

Kamu kesimi içinde Konsolide Bütçenin 9 milyar lira dış borç kullanımı imkanı düşünülmüştür. Bu mümkün görülmemektedir. Gelir tahminlerinin abartmalı olarak yapıldığı kabul edilince 1979 yılı bütçesinin açığı daha da büyüyecektir.

1979 yılında kamu kesiminin 42 milyar liralık tasarruf açığı vardır. Bu açık gerçekte KİT'lerin toplam 56 milyar liralık tasarruf açığının sonucudur.

Kamu kesimi dengesi, 1979 yılı programında cari fiyatlarla verilmektedir. Bu durumda ekonominin gelişmesinde fiyat hareketlerinin etkisini görebilmek için genel denge tablosu aracılığı ile mukayeseler yapmak zorunluluğu belirmektedir.

Kamu kesimi dengesinin cari fiyatlarla düzenlenmesi sırasında,

Yatırımlar için	% 23.5
Cariler için	% 21.7

oranlarında enflasyon öngörülmüş bulunmaktadır. Özel kesim yatırımları için öngörülen enflasyon oranı % 18.9'dur.

Bu oranlara dayalı rakamlarla ekonomiye yeni bir yön vermenin güçlüğü ortadadır.

Bütçe Gerçekte Küçülüyor mu?

1979 Yılı Bütçesi, ödenekleri itibariyle 1978 Yılı Bütçe gerçekleştirmelerine göre büyük bir gelişme göstermemektedir.

Meclislere sunulan 1979 Yılı Bütçesi ile 1978 gerçekleştirme tahmini (Tablo 15)de verilmektedir. Bütçe düzenlemesinde öngörülen enflasyon oranlarının gerektirdiği genişleme ayıklan-
dığında 1979 yılı bütçesinin gerçek bir büyüme göstermediği görülmektedir.

Maliye Bakanlığı gerçekleştirme tahminleri, enflasyon oranlarına göre yeniden bir düzenlemeye götürüldüğünde 1979 yılı bütçesi-
nin sadece % 3.7 oranında bir büyüme getirdiği görülmektedir.

Ekonominin onarılması gerektiği görüşünü doğrulamak ve uygulamaya koymak gereğinden hareket eden 1979 yılı Bütçesinin ger-
çekten bu onarım görevini başarabilmesi bu büyüklüklerle hayli güçtür.

1979 Yılı Bütçesi yıl içinde harcama yönünden büyük genişleme gösterecektir. Nitekim transfer bütçe içine yerleştirilmiş bu-
lunan çok sayıda fon hesabı yıl içindeki genişlemelerin kayna-
ğını oluşturmaktadır.

Fon Uygulaması Ekonomik Dengeyi Nasıl Bozacak?

Fon uygulaması finansman sıkıntısına çözüm yolu gibi görünmek-
tedir. İlk uygulamalarda küçük finansman sıkıntılarının çaresi
olarak önerilen fonlar, daha sonra bütçe açıklarının doğmasın-
da ciddi etken olmuştur.

1979 Yılı Bütçesinde de çok sayıda fon yer almaktadır. Bu
fonların ne oranlarda artırılacağı konusunda ise geniş dav-
ranılmış ve hatta bazı fonların uygulamasında arttırma mik-
tarları dahi belirtilmemiştir.

Önceki fon uygulamalarında belli bir fon ayrılır ve yıl için-
de yatırımlar konusunda beliren ödenek ihtiyacı bu fondan
karşılanırken, 1979 yılında fondaki ödenek ve pek tabii ola-
rak arttırma yetkisi ile genişletilen tüm ödenekler daha baş-
langıçta kuruluşlara tahsis edilmiştir. Böylece bütçenin ya-
tıırımları olarak yeralan ödeneklerden daha fazla bir miktar,

kuruluşlara ödenek olarak verilmiş bulunmaktadır. Bu uygulama ilk defa denenmektedir. Ancak, gelir imkanlarının kısıtlılığı dikkate alınırsa fon içine yerleştirilmiş görüntüsünde dağıtılan yatırım ödenekleri ile bile yatırım programının gerçekleşmesinin güçlüğü ortadadır.

Aşağıda bazı fon örnekleri verilmektedir. Bu fonların bir bölümü için arttırma katsayısı dahi tespit edilmemiştir. Böyle bir uygulama Meclisin Bütçe denetim hakkını ciddi ölçüde sınırlamaktadır.

- 1) Personel Giderleri Fonu:
Devlet Memurları Kanununun ve yönetmeliklerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla Maliye Bakanlığı Transfer Bütçesine 3.5 milyar liralık fon konmuştur. Maliye Bakanı bu fonu (YETERİNCE ARTIRMAK) yetkisine sahiptir. Diğer bir deyimle Maliye Bakanı cari harcamalar konusunda sınırsız genişletme yetkisi ile teçhiz edilmiş bulunmaktadır. Bu ödemeler, cari harcamalardır. Nitekim Bütçe ile 1979 Yılı Programı değerleri arasında cari harcamalar konusunda görülen fark bu fondan ileri gelmektedir. Bütçede bu fon, Transferler arasına alınmıştır. 1979 Yılı Programında cari harcamalara ilave edilmiştir.
- 2) Toplu sözleşmelerin yükünü karşılama fonu:
Maliye Bakanı, bu fonu da (YETERİNCE ARTIRMA) yetkisi ile teçhiz edilmiştir.
- 3) Öngörülmeyen giderler fonu:
(5 kat arttırılabilir.)
- 4) Uluslararası kuruluşlarca finansmanı sağlanmış projelerin Türk Lirası ihtiyacını karşılama fonu:
Bu fonu Maliye Bakanı (GEREKİĞİNDE, GEREKSİNİM ÖLÇÜSÜNDE) arttırmaya yetkilidir.
- 5) Yabancı Ülkelere verilecek proje kredileri fonu:
(5 kat arttırılabilir.)
- 6) Yüksek öğretim kapasite fonu:
(5 kat arttırılabilir)
- 7) Genel sigorta fonu:
(Yeterince arttırılabilir)

- 8) Tarım sigortası fonu:
(Yeterince artırılabilir)
- 9) Güvenlik sigortası fonu:
(Yeterince artırılabilir)
- 10) Yatırımları Hızlandırma Fonu:
(6 kat artırılabilir) Bu fon muhtelif hesap grupları arasında esasen bölüştürülmüştür.

TABLO 15

1979 BÜTÇESİNİN ENFLASYON ETKİSİNİ
AYIKLADIKTAN SONRAKİ BOYÖME DURUMU

	1978 Bütçe Gerçekleşmesi	1 9 7 9 Ödeneği	1 9 7 9 Enflasyon Oranı	1979 Enflasyonsuz Ödenek	(Cari Fiyatlarla) (Milyar TL.) 1979 Artış Oranı %
Cariler	150	118.5	% 23.5	152.6	1.7
Yatırımlar	62.5	89.6	% 21.7	73.6	17.8
Transfer	97.4	117.6	% 23.5	95.2	- 2.3
Toplam	310.0	395.7	-	321.4	3.7

Kaynak: DPT ve Maliye Bakanlığı yayınlarına dayanılarak TOSİAD Araştırma Grubu tarafından hazırlanmıştır.

KİT Dengesi Nasıl Gelişiyor?

Kamu İktisadi Teşebbüsleri 1977-1978 yıllarında önemli açık vermiştir. 1978 yılında yapılan fiyat ayarlamalarına rağmen, KİT'lerin işletme açıklarını gidermek mümkün olmamıştır. Toplu iş sözleşmelerinin getirdiği yük nedeniyle maliyet artışları, tespit edilmiş satış fiyatlarının üzerine çıkmıştır.

Enerji ve hammadde sorunları nedeniyle üretimde meydana gelen darboğazların giderilememesi, KİT'lerin finansman sorunlarının artmasında etken olmuştur. Öte yandan KİT'lerin sayısal olarak gerektiğinden daha çok personel istihdam etme alışkanlığı sürdürülmektedir. Bu durum, doğal olarak KİT'lerin finansman açıklarının büyümesini etkilemektedir. 1978 yılı için öngörülen finansman açığının yıl sonunda tahmin edilenin üstünde olacağı gözlenmektedir. 1979 yılı finansman açığında ise çok iyimser beklayişlerin egemen olduğu görülmektedir.

Gerçekçi bir finansman açığı bekleyişi ve tahmini 1979 yılı bütçesinin takdiminde görülen başlangıç dengesini imkansız bir noktaya getirecektir. Zira gerçekçi finansman açığı tahminine göre, 1979 yılında KİT'lerin finansman açığının program değerinin üstünde olduğu görülmektedir.

1979 Yılı Programında KİT'lerin işletme açığı toplam 5 milyar TL. olarak tahmin edilmiştir. 1979 yılında işletme açığının 30 milyar lira civarında olacağı tahmin edilebilir. 96 milyar lira civarındaki yatırımlar ile birlikte finansman gereği 125 milyar liraya yükselecektir.

Programa göre işletmeci kurumların kaynak/ödeme farkı 15 milyar liradır. Bu iyimser bir tahmindir. 35 milyar lira civarında bir kaynak/ödeme farkı verecekleri beklenmelidir. Tasarrufcu kurumların müspet kaynak farkı 1979 yılı programında 10 milyar lira olarak tahmin edilmiştir. Bu oranda kaynak fazlası yaratılmaları mümkün görülmemektedir. Bu nedenle işletme açıkları 30 milyar lira düzeyinde gerçekleşecektir. Bu durum KİT dengesini olumsuz yönde etkileyecek, dolayısıyla bütçe transferlerinin artırılmasını gerektirecektir.

1979 yılında KİT'lerin bütçe dışı finansman kaynaklarına yeni bir kaynak daha ilave edilmiştir. Bu kaynak ilk defa 1979 yılında uygulamaya konulmaktadır. Bu kaynak, Yatırımları Hızlandırma Fonu'ndan 12 milyar 900 milyon lira aktarmayı öngörmektedir. Bunun anlamı, 1979 yılı Bütçesinde yer alan Yatırımları Hızlandırma Fonu'nun daha başlangıçta dağıtılması demektir. Açık ifadesi ile, daha başlangıçta Bütçenin Meclis denetimi dışında genişletilmesidir.

1978 yılı uygulaması, KİT'lerin finansmanında bir başka ilginç gelişmeyi daha yansıtmaktadır.

- 1) Bütçeden transferi öngörülen miktar transfer edilmemiştir.
- 2) Devlet Yatırım Bankasından aktarılması gereken kaynaklar, başka yerlere aktarılmıştır. 1978 yılında Devlet Yatırım Bankasından KİT'lere 18 milyar lira verilmesi gerekirken, bu aktarma ancak 9 milyar lira düzeyinde kalmıştır.
- 3) Fon aktarmaları yeterli düzeyde olmamıştır.

1979 yılında programa göre 101 milyar lira kaynak bulunması zorunluluğu vardır. Bunun 51 milyar lirası bütçe transferi olarak programlanmıştır. Geri kalan 50 milyar Bütçe dışına taşmaktadır. Karşılansız olasılığı yoktur. Bunun 15 milyar liralık kısmı da özel fondur. Özel fon, Merkez Bankası kaynağı demektir.

KİT'lerin sayısı o kadar süratle artmaktadır ki, Devlet bu işletmeleri yönetmekten esas işlevine vakit ayıramaz hale gelmektedir.

DPT'nin tespitlerine göre kamu yönetimindeki işletmelerin sayıları 4.500'ü aşmıştır. Bunların bir kısmı demir çelik üretirken, bir kısmı konserve kutulamakta, bir kısmı hindi beslemektedir. (Tablo 16)

TABLO 16

KAMU GİRİŞİMLERİNİN AYRIMI VE ANA KARAKTERİSTİKLERİ^{1/}

	Kuruluş Sayısı	Kuruluşlardaki Birim Sayısı	Kuruluşların Nominal Sermaye Toplamı (Milyon TL)	Kuruluşlardaki Gerçek Kamu Payı Toplam Tutar (Milyon TL.)	Ortalama %	Kuruluşların Bağlı Değerleri Toplamı (Milyon TL.)
Katma Bütçeli Kuruluşlar (Üniversiteler Haric)	10	540	-	-	100.00	-
Kamu İktisadi Teşebbüsleri (DPT'ce İzlenen KİT'ler)	(40)	(3.198)	(148.179)	(146.302)	98.50	(147.830)
Özel Yasalı Kuruluşlar	4	279	69.410	69.410	100.00	5.425
İktisadi Devlet Teşekkülleri	18	1.952	61.493	61.493	100.00	106.694
Anonim Ortaklıklar	6	506	7.500	7.337	97.83	19.325
Anonim Şirketler	12	461	9.776	8.062	82.47	16.386
Özel Yasalı Diğer Kuruluşlar	14	216	1.041	1.041	100.00	3.351
Kamu Payı % 50'den Fazla Olan Diğer Şirketler	65	124	6.744	6.364	94.37	23.121
Kamu Payı % 50'den Az Şirketler	111	494	6.149	1.685	27.40	12.983
	240	4.572	162.113	155.392	95.85	187.285

^{1/} Döner Sermayeli kuruluşlar, yerel yönetim girişimleri ve Kamudan sermaye katkısı alan Kooperatifler ile birlikleri dahil edilmemiştir.

Bu kadar büyük ve yaygın işletme içinde, Kamu'nun ekonomiye gerçekten yarar sağlayabilecek üretim konularında etkinliğini giderek kaybettiği dikkati çekmektedir.

1978 Yılında başlıca önemli üretim konularında KİT üretim birimlerindeki kapasite kullanımının düşüklüğü ciddi tehlikeyi işaret etmektedir. (Tablo 17)

Kapasite kullanımı düşerken, KİT'lere her yıl ek 40 ilâ 50 bin yeni politik kökenli tayinlerin yapılması, konuyu temelden çarpıtmaktadır. (Tablo 18)de son yıllarda KİT'lerde personel artışının ne boyutlara ulaştığı açık şekilde vurgulanmaktadır.

TABLO 17

BAZI KİT'LERDE KAPASİTE KULLANIMI

	1977 %	1978 %		1977 %	1978 %
İŞDEMİR			ETİBANK		
Kok ve Koktozu	41.9	46.9	Konsantre Fosfat	9.2	12.5
Sıvı Çelik	16.0	31.1	Wolfram Konsantre	0.8	0.1
KARABÖK			Sıvı Alüminyum	78.0	71.7
Kok ve Koktozu	73.4	71.3	Kromit Konsantre	35.3	29.3
Sıvı Çelik	100.2	96.1	Saf Kükürt	56.8	53.6
ERDEMİR			Blister Bakır	47.5	29.5
Kok ve Koktozu	31.7	30.0	Ferrokrom	74.1	88.8
Sıvı Çelik	69.3	68.4	Sülfürik Asit	13.5	6.1
TCDD			AZOT SANAYİİ		
Dizel Lokomotif	88.2	88.9	Amonyum Sülfat-Gübre	115.6	91.1
Yük Vagonu	25.6	19.6	Diamonyum Fosfat	30.8	28.0
Yolcu Vagonu	32.5	37.5	Kalsiyum Amonyum Nitrat	35.8	46.7
KARADENİZ BAKIR			Amonyum Nitrat	114.6	133.3
Blister Bakır	33.2	33.9	Normal Süper Fosfat	15.5	13.1
Sülfürik Asit	11.5	14.7	Tripla Süper Fosfat	47.7	49.1
ÇİNKÜR			Sülfürik Asit	51.1	15.5
Ham Çinko	35.8	39.1	Fosforik Asit	41.9	39.2
İGSAS			AKDENİZ GÜBRE		
Ore Gübresi	33.0	34.5	Kalsiyum Amonyum Nitrat	48.3	28.5
Amonyak	38.4	41.5	Diamonyum Fosfat	88.9	9.7
ET-BALIK			Sülfürik Asit	51.3	11.1
Et	26.9	23.6	Fosforik Asit	44.9	10.8
TZDK			MAKİNA-KİMYA (MKE)		
Traktör	20.5	9.2	Sıvı Çelik	-	65.4
			Tekstil Tezgahları	-	56.1
			Takım Tezgahları	-	104.9
			İş Makinaları	-	60.8
			Dökümhane	-	30.1
			Madeni Eşya İm.San.	-	21.2
			SOMERBANK		
			Pamuk İpliği	75.5	47.4
			Pamuklu Dokuma	79.3	81.0
			Makina Halısı	58.4	51.7
			Ayakkabı	70.1	61.7

TABLO 18

KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİNDE İSTİHDAM

	Memur-Teknik Personel			İşçi (Daimi Kadroda)			T o p l a m		
	Kişi	Yıl İçinde Alınan	% Artış	Kişi	Yıl İçinde Alınan	% Artış	Kişi	Yıl İçinde Alınan	% Artış
1970	165.738	-	-	196.562	-	-	362.300	-	-
1971	170.601	4.863	2.9	204.020	7.458	3.8	374.621	12.321	3.4
1972	179.921	9.320	5.4	212.462	8.442	4.1	392.383	17.762	4.7
1973	192.360	12.439	6.9	233.502	21.040	9.9	425.862	33.479	8.5
1974	179.291	-13.069	-6.8	324.543	91.041	39.0	503.834	77.972	18.3
1975	195.979	16.688	9.3	348.399	23.856	7.3	544.378	40.544	8.0
1976	217.345	21.366	10.9	369.020	20.621	5.9	586.365	41.987	7.7
1977	255.471	38.096	17.5	383.758	14.738	4.0	639.199	52.834	9.0
1978	272.775	18.304	7.2	405.610	21.852	5.7	679.355	40.156	6.3

Bütün bunların etkisinde KİT'in Hazineye yükü çığ gibi büyümektedir. KİT'ler, Bütçe Gelirinin 1/3'ünü yutarak yaşayabilen devler haline gelmişlerdir.

KİT'lerin finansman açıklarını azaltmak bir yana, durdurmak bile önemli bir sorundur.

Çok önemli bir gelişme şudur: Şimdiye kadar KİT zararları (Kaynak/Ödeme Farkı) diye gösterilen rakamların içinde takip edilir idi. Halbuki şimdi, (Yatırımlar) rakamı içinde de KİT zararları yer almaktadır.

Bir bölüm teknik personel ve işçi ücretleri ile, görev zararları yatırım rakamları içine kaydırılmaktadır.

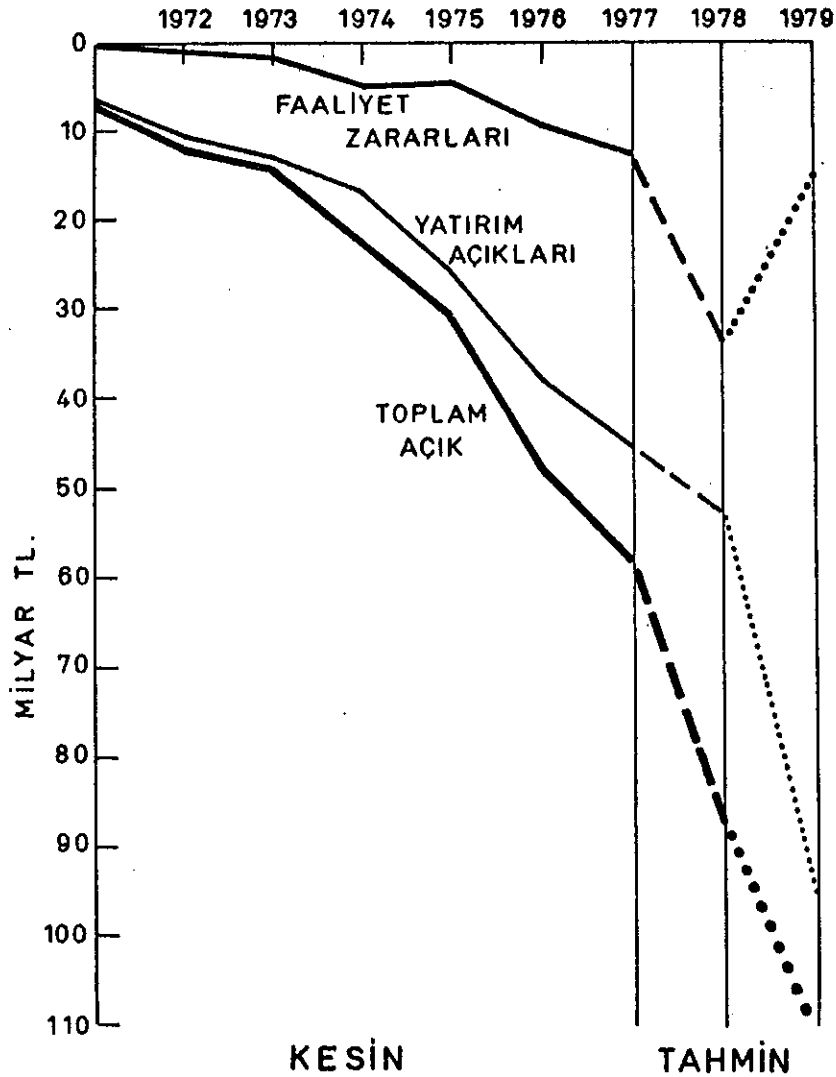
Son ve kesin olmayan bilgilere göre KİT'lerin İşletme Zararları (Kârlı Kuruluşların Kâr Toplamları Düşüldükten sonra bakiye zararlar) ve görev zararları (KİT'ler fiyat tesbiti konusunda Hükümet politikasına bağlı olduklarından bu nedenle uğradıkları kayıpları görev zararı olarak nitelendirmektedirler) şu şekilde gelişme göstermektedir:

	(Milyon TL)		
	İşletme Zararı	Görev Zararı	Toplam Net Zarar
1971	829	- 520	387
1972	1.450	- 866	698
1973	384	-1.729	-1.037
1974	829	-5.161	-3.385
1975	-2.250	-6.924	-6.873
1976	-6.703	-11.124	-12.162
1977	-8.862	-21.741	-30.603
1978	-32.000	-42.000	-74.000

Yukarıda açıklanan ve kesin olmayan zarar bölümüne karşın, Maliye Bakanlığı ve DPT'nin açıklamalarına göre, KİT'lerin Hazineye yükleri yıllar itibariyle şöyle gelişmiştir:

	Bilanço Net Zararı	Yatırım Finansman Açığı	Toplam Finansman Yükü
1971	- 43	7.224	7.287
1972	- 862	10.671	11.833
1973	- 1.318	12.915	14.233
1974	- 5.433	16.893	22.326
1975	- 4.509	26.177	30.686
1976	-12.733	35.495	48.228
1977	-12.688	46.148	58.833
1978	-34.348	52.977	87.325
1979	-18.103	95.797	110.900

KİT ZARAR ve AÇIKLARI



Ödemeler Dengesi

Ödemeler Dengesi ile ilgili DPT tahminleri ile TOSİAD gerçekçi tahminleri (Tablo 16)da verilmiştir.

DPT'nın iyimser tahminleri dengelerin gerçekçi olmasını imkansız kılmaktadır.

TABLO 16
ÖDEMELER DENGESİ GERÇEKLEŞMELERİ

	1977	1978 TOSİAD	1979 TOSİAD	1978 DPT	1979 DPT
CARI İŞLEMLER					
A. Dış Ticaret					
1. İhracat(FOB)	1.753	2.200	2.450	2.250	2.750
2. İthalat(CIF)	- 5.796	- 4.400	- 4.850	- 4.500	- 5.000
Dış Ticaret Dengesi	- 4.043	- 2.200	- 2.400	- 2.250	- 2.250
B. Görünmeyen Kalemler					
1. Dış Borç Faiz Ödemeleri	- 320	- 225	- 615	- 375	- 795
2. Turizm ve Dış Seyahat	- 64	140	175	140	200
3. İşçi Gelirleri	982	1.000	1.000	975	1.100
4. Kâr Transferleri	- 116	- 70	- 75	- 58	- 75
5. Proje Kredileri Hizmet Ödemesi	- 60	- 50	- 50	- 45	- 45
6. Diğer Görünmeyenler	224	300	350	310	350
Görünmeyen Kalemler Dengesi	646	1.095	785	947	735
C. Enfrastrüktür ve Off-Shore Gelirleri	12	5	15	3	15
Cari İşlemler Dengesi	- 3.385	- 1.100	- 1.600	- 1.300	- 1.500
SERMAYE HAREKETLERİ					
1. Dış Borç Ödemeleri	- 214	- 250	- 450	- 440	- 790
2. Özel Yabancı Sermaye	67	175	80	175	80
3. Proje Kredileri	499	450	600	500	900
4. Bedelsiz İthalat	103	110	120	100	100
5. Program Kredileri	3	150	250	360	300
6. Diğer Sermaye Hareketleri	710	600	600	622	735
Sermaye Hareketleri Dengesi	+ 1.168	+ 1.235	+ 1.200	1.317	1.325
Genel Denge	- 2.217	+ 135	- 400	17	- 175
REZERV HAREKETLERİ(- = Artış)	566	- 365	-	-	-
ÖZEL ÇEKİŞ HAKLARINDAN KULLANMA	-	194	175	233	175
KISA VE ORTA VADELİ SÖRELİ SERMAYE HAREKETLERİ	2.284	300	425	-	-
NET HATA VE NOKSAN	633	- 264	- 200	- 250	-

BÖLÜM IV

1979 BÜTÇESİ ÜZERİNE GÖRÜŞLER

Genel Açıklama

Türk ekonomisinin planlı döneme geçişinden önce Bütçe, ekonominin tümünü düzenleyen ve politika kararlarını uygulamaya aktaran tek araç olarak büyük önem taşımakta idi. Planlı döneme geçişle birlikte Bütçenin ekonomik ve mali yaşamdaki yeri ve ekonominin yönetimindeki etkinliği zaman içinde kaybolmuş, bu görev Beş Yıllık Planlar ve ona uygun olarak çıkartılan Yıllık Programlarla yerine getirilmeğe başlanmıştır. Bugün için bütçe siyasi bir hesaplama aracı olarak önem taşımaktadır.

Bütçenin giderek önem kaybetmesinde ve ekonominin yönetim ilke ve önlemlerinin Yıllık Programlara aktarılmasında en önemli yeri, bütçe hazırlama tekniğinin ekonomik yapıyı yansıtacak özellikte olmaması teşkil etmektedir. Bütçenin günümüz koşullarında taşıdığı önem, Planlarda ve Yıllık Programlarda kamu için öngörülen hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli harcamalara yasal çerçeve kazandırmasıdır.

Daha önceki uygulamalarda bütçe, kamu gelir ve harcamaları kullanılabilecek kaynakların en etkin dağılımı yoluyla ve öngörülen değişik ekonomik ve sosyal amaçların yıllık dönemlere yansıyan ilke ve önlemlerini sağlamak durumundaydı. Bugün ise ekonominin genel dengesi Plan ve Yıllık Programlarla kurulmakta, genel denge içinde planlanan yatırımlar ve yatırımların zorunlu kıldığı gelişme carileri Yıllık Programlarla belirtilmektedir. Bu genel çerçeve içinde, gelirlerin ilgili kuruluşlar arasında dağılımında Bütçe hala önemini sürdürmektedir. Bununla beraber Bütçe hazırlama yönteminde karşılaşılan güçlükler, bu işlevin de gereğince yerine getirildiği izlenimini vermemektedir.

Bütçe Hazırlamadaki Güçlükler

Bütçe, ekonominin yapısını ve gelişme doğrultularını tümüyle yansıtabilecek özellikler içinde hazırlanamamaktadır. Bu kısıtlama bir yandan yıllık programlarda belirlenen hedeflerden, öte yandan kıt kaynakların üstünde beliren taleplerin sıralama gereklerinden

ileri gelmektedir. Her ne kadar Yıllık Program ve Bütçe, Bakanlar Kurulunda görüşülmekte ise de bakanlıkların talepleri, programda öngörülen ilkelerin ve önlemlerin üstünde olmaktadır. Bu çelişik durumun giderilebilmesi için bütçe hazırlanışı sırasında ekonomik yönden geçerli olmayan yöntemlere gidilmesi zorunluluğu doğmaktadır.

Bütçe hazırlanışı sırasında en önemli engel, kıt kaynaklara karşı giderek genişleyen harcama taleplerinin dengelenmesidir. Bu nedenle kaynakların elverdiği ölçüler içinde kalınmak amacı ve tedbiri içinde ödenekler, gerçek ihtiyaçların çok altında tutulmakta, daha sonra yıl içinde bu ödenekler program ve plan disiplini dışına taşan bir gelişme ile genişletilmektedir. Bu genişletilmelere rağmen mali yıl sonunda fiili harcamalar, alınan ödeneklerin altında kalmaktadır. Bu durum bütçenin, gerçekleri yansıtacak biçimde hazırlanmamış olduğunu göstermektedir. Eğer ekonomik yapı sağlıklı olsaydı ve bütçe gerçekleri yansıtacak biçimde hazırlanabilseydi, alınan ödenekler kadar harcama yapılması beklenirdi.

Kaynakların kıtlığı nedeniyle gerçek ihtiyaçların ödenekleştirilmesi yerine belli bir ödenek ayrılmakla yetinilmekte, ancak bu ödeneklere kendiliğinden artma imkanı ve fırsatı tanınmaktadır. Nitekim bütçenin uygulama sonuçlarında sık sık görülen açıklar, büyük ölçüde otomatik ödenek mekanizmasının işletilmesinden ileri gelmektedir.

Fon uygulaması, bütçe hazırlanışında karşılaşılan sıkışık durumların geçici çözümleri olmaktadır. Çok kere Planlama Teşkilatı tarafından vizeleri verilen yatırımlara karşılık yeterli kadar ödenek ayırmak imkanı bulunamamakta, bu gibi durumlarda da "hızlandırma fonları" uygulamaya konulmakta ve böylece bütçe büyüklükleri yıl içinde genişletilmektedir.

1979 Yılı Bütçesinin Hazırlık Özelliği

1979 Yılı Bütçesinin hazırlanışı sırasında, geçmiş dönemlerde yaygın biçimde uygulanan yöntemlere yer verilmiştir. Kaynakların kıtlığı ve taleplerin giderek artan eğilim içinde gelişmesi, bu yöntemlerin yeniden uygulamaya konulmasını zorunlu kılmıştır. Otomatik ödenek sistemi ve benzer yaklaşımlar içinde, kısıtlı tutulan ödenekler ile gelir dengesi sağlanmaya çalışılmıştır.

Bununla beraber yıl içinde bu yöntemlerin uygulanışı, bütçenin harcama kesiminde aşırı artışların doğmasına ve bütçe uygulamasının yıl sonunda açık vermesine neden olacaktır.

Bu gelişme çizgisini gösterebilmek açısından 1978 yılı bütçe uygulaması uygun bir örnek oluşturacaktır. 1978 yılı bütçesi 266 milyar lira olarak ödenekleştirilmiştir. Mevcut gelir imkanlarının azami zorlanması suretiyle sağlanabilen bütçe dengesi yıl içinde değişmiş ve harcama talepleri 400 milyarı aşan büyüklüklere ulaşmıştır. Böyle bir gelişme 1978 bütçesinde yıl içinde % 50'yi aşan bir ek ödenek talebinin bulunduğunu göstermektedir.

Bütçenin başlangıçta sağlıklı ölçülerde hazırlanmış olduğunu kabul edersek bu büyüklükte bir sapmanın olmaması gerekirdi. Buna karşılık bütçe uygulamasında ilginç bir başka gelişme de gözlenmektedir. Yıl içi talepleri 400 milyarı aşan büyüklüğe ulaşmış olmasına karşılık gerçekleşme, talep edilenin çok altında fakat başlangıç ödeneklerinin çok üstündedir. Nitekim 1978 yılı uygulamasında talepler, başlangıç ödeneklerini % 50 aşarken, gerçekleşme % 22 düzeyinde daha fazla olmuştur. 1979 yılı bütçesi aynı yöntemler içinde hazırlanmış olduğundan yıl içi uygulamasında aynı durumla karşılaşılmasını doğal saymak gerekecektir.

1979 Yılı Bütçesi, Cari Harcamalar konusunda son derece sıkıntı içindedir. 1978 Yılı içinde alınan uygulama kararları ile genişleyen cari harcamalar, bütçe uygulamasının vereceği büyük açığın kaynağını oluşturmaktadırlar. Bu imkanların 1979 yılına yansıyan büyüklükleri bütçenin hazırlığında üzerinde en fazla sıkıntı çekilen konudur. Nitekim bu gelişme 1979 yılı bütçesini büyük ölçüde etkilemiş ve 1979 yılı bütçesine adeta bir cari harcama karakteri kazandırmıştır. Cari Harcamaların toplam bütçe ödenekleri içindeki payı ilk defa % 50'nin üzerine çıkmaktadır. Öte yandan transfer harcamaları arasında gizlenen cari karakterli harcamalar da dikkate alınırsa, bütçenin büyük bölümünün tüketime yönelik olduğu anlaşılabacaktır. Kaldı ki bu bütçede katsayı artışı öngörülmemiştir. 1978 yılı içinde fiyat artışları önceki yıllarla karşılaştırılamayacak büyüklüklere ulaşmıştır. Planın tüketim harcamalarına ilişkin tespitlerine göre, zorunlu tüketim maddelerine yönelen harcama eğilimi hızlanmıştır. Bu durumda katsayı artışı ile maaş ve ücretlilere kaynak aktarılması gerektiği görüşünün Meclislerde benimsenmesi beklenebilir. Böyle bir eğilimin ödenekleştirilmesi halinde, bütçenin tüketimci niteliği daha belirgin bir hal alacaktır.

1979 Yılı Bütçesi yatırımlar konusunda da yeteri kadar ödenek ayıramamıştır. 1978 Yılı Konsolide Bütçe yatırım uygulaması, yıllık programda öngörülen ve bütçede ödenekleştirilen büyüklüklerin çok gerisinde kalmıştır. Bu geri kalmanın giderilebilmesi ihtiyacı açık bir gerçek olarak görülmektedir.

Dördüncü Planda planın yatırımcı karakterinin kanıtlanabilmesi için, 1979 yılında konsolide bütçe yatırımlarının gerektirdiği ödemelerin konulması gereği vurgulanmıştır. Yatırımların bileşiminde görülen değişiklik bu ihtiyacı daha belirgin bir hale getirmiştir. Ancak 1979 yılı bütçesinin hazırlığında kaynak yönünden karşılaşılan güçlükler 1979 Yılı Programının gerektirdiği yatırım hacminin ödenekleştirilmesinde sorun olmuştur. Otomatik ödenek ve benzer yöntemlerin yeniden uygulamaya konularak, ödenek-gelir dengesinin kurulmasına özen gösterilmesi zorunluluğu doğmaktadır.

1979 yılı bütçesi ile getirilmek istenilen yatırım programı, gerçekte yeni bir yatırım imkanı getirildiği biçiminde yorumlanmaya elverişli değildir. Bütçenin yatırım ödeneklerinde görülen genişleme, aslında geçmiş dönemlerde gözlenen geri kalmaların ve süresinde gerçekleştirilemeyen yatırımların aşırı fiyat artışları nedeniyle beliren ihtiyaçlarını giderecek ölçülerdedir.

Bütçenin transfer harcamalarının disiplin altına alınabilmesi giderek güçleşmektedir. Özellikle fon uygulaması, KİT'lerin işletme açıkları ile yatırım finansman gerekleri transfer bütçesinin genişleme nedeni olmaktadır. KİT'lerin işletme açıkları büyümektedir. Yapılan zamlara rağmen, toplu sözleşmeler ile gelen ilave yük karşısında istenilen durum sağlanamamıştır. Toplu sözleşme ve benzeri kaynak aktarıcı tüketime yönelik harcamalar karşısında KİT'lerin ürettiği mal ve hizmet maliyetleri, tespit edilen zamlı satış fiyatlarının üstüne çıkmış, bu durum ise bu kuruluşların işletme açıklarının büyümesine neden olmuştur. Yasalar gereği, bu zararların Konsolide Bütçeden karşılanması zorunluluğu Bütçenin transfer harcamalarını aşırı ölçülerde artırmaktadır.

Bütün bu gelişmeler, Konsolide Bütçe uygulamasında ekonomik yapının ve gelişme doğrultularının özelliklerine uygun biçimde yansıtılamadığını göstermektedir.

Bütçelerin Karşılaştırılma Yöntemi

Bütçelerin meclislere sunulmasında ve tartışılmasında benimsenen yöntem ödeneklerin karşılaştırılmasıdır. Bütçelerin ödenekler itibarıyla karşılaştırılması anlamlı değerlendirmelere imkan vermemektedir. Zira bütçeler daha başlangıçta ödenekleri kısıtlı tutmak eğilimi ile hazırlanmaktadır. Bu nedenle bütçelerin ödenekler itibarıyla karşılaştırılması, yanıltıcı yorumlar ve yargılara neden olmaktadır.

Bütçelerin ödenekler itibariyle değerlendirilmesinde dikkati çeken en önemli sakınca, bütçelerin harcama bileşimlerinin nasıl değiştiğinin gözlenmesine imkan vermemesidir. Uygulama dönemi sonunda bütçe harcamalarının toplam içindeki oransal dağılımı, ödenekleştirilmiş dağılım biçimine göre büyük sapmalar göstermektedir. 1978 yılı bütçe uygulaması bu gözlemin kanıtlanabilmesinde güzel bir örnek oluşturmaktadır. 1978 yılı bütçesi sonuçlarında harcamaların dağılımı, cari harcamalar yönünde büyüme gösterirken yatırım harcamaları yönünde büyük düşmeler göstermiştir.

Bütçelerin ödenekler itibariyle karşılaştırılmasında gözlenen bir diğer sakınca, yıl içinde yaşanan enflasyonist gidişin gizlenebilmesidir. Bütçe ödeneklerinin karşılaştırılmasında büyüme oranları yüksek değerlere ulaşmaktadır. Oysa bir evvelki yıl harcamalarına oranla bu yıl ödeneklerinin karşılaştırılması yapıldığında ortaya çıkan oransal fark, yıl içinde yaşanan enflasyonist gidişin bütçe uygulaması üzerindeki etkisini belirtecektir.

1978 yılı bütçe uygulamasını örneklemek suretiyle bu değerlemeye gidildiğinde görülen durum şudur: 1979 yılı ödeneklerine göre bütçe, 1978 yılı ödeneklerine oranla % 48.9 oranında artış göstermektedir. Oysa gerçekleşeceği tahmin edilen harcamalar ile yapılan karşılaştırmada, bütçenin 1979 yılı için getirebildiği azami büyüme % 22 düzeyinde kalacaktır.

Bütçenin ödenekler itibariyle karşılaştırılmasının yarattığı bir diğer önemli sakınca, yıllık programda öngörülen enflasyon oranı ile bütçe büyümeleri arasında sadece fiyat artışlarının giderilebildiğinin görülebilmesidir.

1978 yılı bütçe uygulaması ile 1979 yılı ödeneklerinin karşılaştırılmasında bu gelişmeyi kanıtlayabilecek sayısal ilişkiler görülecektir. 1979 yılı bütçesi, 1978 yılı harcamalarına göre % 22 oranında bir büyüme getirmektedir. Oysa 1979 yılı programında % 20 düzeyinde bir enflasyon oranı öngörülmüştür. Bu oran dikkate alındığında, 1979 yılı bütçe ödenekleri ile getirilen büyüme sadece % 1.7 düzeyinde olmaktadır.

Bütçe ve Maliye Politikası

Dördüncü Plan döneminde uygulanacak maliye politikasının tespiti, harcamalar konusunda somut ilkeler getirilmemiştir. Daha önce Meclislere sunulmuş bulunan vergi değişiklik tasarıları, Dördüncü Plan dönemi maliye politikası tespitinde en önemli konu olarak değerlendirilmiş ve bu konudaki ısrarlı ve duyarlı davranışlar, harcamalar konusunda politika kararı getirilmesinin ihmalini oluşturmuştur.

Dördüncü Planda benimsenen yaklaşım Yıllık Programda aynen yinelenmektedir. Yıllık programın maliye politikası sadece vergi önlemleri üzerinde yoğunlaşmaktadır. Gelir politikası, maliye politikasının bir bölümü olarak büyük önem taşımaktadır. Gelir politikası içinde vergi politikasının ayrı ve kendine özgü bir yeri bulunduğu açıktır. Ancak gerek plan gerekse yıllık programın maliye politikasının sadece vergi politikası olarak değerlendirilmesi bütçe hazırlığında etkili olmuştur. Bütçenin takdiminde, harcamalar konusunda sadece "Savurganlığın önlenmesi" biçiminde soyut değeri bulunan bir önlem ile yetinilmiştir.

Bu durum 1979 yılı bütçesinin gelir tahminlerinde görülen abartma eğilimlerinin sürdürüleceğini göstermektedir. Bütçe uygulamasında harcama disiplini sağlanamayınca, bütçe dengelemesi ihtiyacı ile gelir tahminlerinde abartmalara yer verilmektedir. Öte yandan sağlıklı bir finansman kaynağı olmasına rağmen iç borçlanma konusunda bir politika benimsenmemiş olması, iç borçlanma imkanının sadece bir bütçe denge unsuru olarak değerlendirilmesine yol açmaktadır.

1979 Yılı Bütçe Büyüklükleri

1979 Yılı Bütçesi meclislere 395 milyar 871 milyon lira olarak sunulmuştur. Bunun genel ve katma bütçe arasındaki dağılımı şöyledir:

Genel Bütçe Ödenekleri	385.834	milyon TL.
Katma Bütçe Ödenekleri	77.735	milyon TL.
<hr/>		
Toplam Ödenekler	463.569	milyon TL.
(Katma Bütçe Yardımı)	- 67.698	milyon TL.
<hr/>		
Konsolide Bütçe Ödenekleri	395.871	milyon TL.
<hr/>		

1979 yılı bütçesi ödeneklerinin ekonomiye getirmekte olduğu imkanların isabetle yorumlanabilmesi için, önce 1978 yılı bütçe uygulaması sonuçlarının değerlendirilmesi gerekir. Bu amaçla, 1978 yılı bütçe uygulamasına ilişkin sayısal değerler (Tablo 1)de verilmiştir.

TABLO 1
1978 YILI BÜTÇESİ HARCAMALARI

Harcama Türü	1978 Ödeneği	1978 TOSIAD		(Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)	
		Tahmini Gerçekleşme	Artış Oranı	Ödenek Dağılımı	Harcama Dağılımı
Cari Harcamalar	121.400	165.000	% 35.9	% 45.6	% 50.8
Yatırımlar	63.125	53.000	-% 16.1	% 23.7	% 16.3
Transferler	81.833	107.000	% 30.8	% 30.7	% 32.9
Toplam Harcamalar	266.358	325.000 ^{1/}	% 22.0	100.0	100.0

Kaynak: Ödenekler 1978 yılı Programından alınmıştır.

(Tablo 1)de görülen şudur: Ödenek esasına göre kurulan harcama dağılımına yıl içi uygulamalarında sadık kalınamamaktadır. Yılın ekonomik özelliği ödenekler esasına göre değil, harcama dağılımına göre belirlendiğinden 1978 yılı bütçe uygulamasında harcamaların büyük bölümünün tüketime yöneldiği görülmektedir. Diğer bir deyimle, 1978 yılı konsolide bütçe uygulaması, tüketim karakterli bir bütçe uygulaması olarak belirmektedir. Nitekim ödenekler esasına göre öngörülen harcama dağılımından büyük ölçüde sapmalar gösterilmiş, yatırımlar geri kalırken cari harcamalar ve transfer harcamaları artmıştır. Transfer harcamaları içinde yer alan ödeneklerin büyük bir bölümünün cari karakterli harcama türleri olduğu dikkate alınırsa, 1978 yılı bütçesinin tüketimci niteliği daha belirgin biçimde görülür.

1979 yılı konsolide bütçe ödeneklerinin 1978 yılı ile karşılaştırılmasının sonuçları (Tablo 2)de verilmektedir. 1979 yılı bütçe ödenekleri 1978 yılı ödeneklerine göre % 48.9 oranında bir artış göstermektedir. Oysa 1979 yılı ödeneklerinin, 1978 yılı gerçekleştirmelerine göre getirebildiği artış % 21.8 düzeyindedir. Maliye Bakanının 1979 yılı Bütçesini takdim konuşmasında, 1979 yılı içinde fiyat artışlarının % 20 düzeyinde tutulabilmesi için gerekli önlemlerin alınacağı belirtilmektedir. Öngörülen % 20 oranındaki enflasyon dikkate alınırsa, 1979 yılı bütçesi ödenekleri, 1978 yılı gerçekleştirmelerine göre ancak % 1.7 düzeyinde bir büyüme getirebilmektedir.

^{1/} Bütçe ödenekleri ve harcamaları arasında fark bulunur. Gerçekte 1978 yılı Bütçesi başlangıç ödenekleri ile 1 Kasım 1978 ödenek durumları (Tablo 2)de açıklıkla görülmektedir.

TABLO 2
1978/1979 KONSOLİDE BÖTÇE ÖDENEKLERİ

	1978		1979		1979		1978		Yüzde Dağılım	
	1978 Ödeneği	TÜSiAD Gerçekleşme Tahmini	1979 Ödeneği	TÜSiAD Tahmini	Yüzde Ödeneğe Göre	Artışlar Gerçekleşmeye Göre	1978 Ödenek	1978 Gerçekleşme	1979 Ödenek	1979 Ödenek
Persone1	52.859.4	110.728.6	120.189.0	170.000.0	% 127.4	% 8.5	% 19.8	% 29.9	% 30.4	% 30.4
Diğer Cari	56.196.6	56.675.5	64.811.0	65.000.0	% 15.3	% 14.4	% 21.1	% 15.3	% 16.4	% 16.4
Yatırımlar	63.202.1	67.988.8	89.588.1	115.000.0	% 41.7	% 31.8	% 23.8	% 18.3	% 22.6	% 22.6
Kamulaştırma	4.069.5	4.152.5	4.009.9	7.500.0	-% 1.5	-% 3.4	% 1.5	% 1.1	% 1.0	% 1.0
Transfer	90.031.0	131.311.1	117.273.0	117.500.0	% 30.3	-% 10.7	% 33.8	% 35.4	% 29.6	% 29.6
TOPLAM	266.358.5	370.856.5	395.871.0	475.000.0	% 48.6	% 6.7	100.0	100.0	100.0	100.0

1979 yılı bütçe ödenekleri, 1978 yılı harcama gerçekleştirmelerine göre ancak 1979 yılı için öngörüldüğü ifade edilen % 20 düzeyindeki enflasyon oranını karşılayacak büyüklüktedir.

A.Cari Harcamalar

Bütçe ödenekleri bu yaklaşım ile değerlendirildiğinde özellikle Cari Harcama Ödenekleri dikkati çekmektedir. 1978 yılı bütçe uygulamasında en büyük bölümü cari harcamalar oluşturmaktadır. Yıl içinde getirilen imkanlar nedeniyle konsolide bütçe cari harcamaları büyük artışlar göstermiştir. 1978 yılı cari harcamalarının 165 milyar düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. 1978 yılı cari harcama gerçekleşmesine göre, 1979 yılı bütçe cari harcama ödenekleri % 12.1 düzeyinde bir artış öngörmektedir. 1979 yılı için öngörülen % 20 enflasyon oranı dikkate alındığında, cari harcamaların 185 milyar düzeyinde tutulmasının imkansızlığı ortaya çıkmaktadır.

Bütçe harcamalarının oransal dağılımı ile 1979 yılı ödeneklerinin oransal dağılımı karşılaştırıldığında şunlar görülür: 1978 yılı içinde cari harcamaların oransal payı % 51 düzeyindedir. Cari harcamaların yaklaşık % 75'i personel giderleridir. Geri kalan cari harcamalar için % 15.5 oranında bir artış öngörülmüştür. % 20 düzeyinde bir enflasyon oranı öngörülen 1979 yılı ekonomisinde, personel dışı carilerin % 15.5 artış ile karşılanması imkansızdır. 1978 yılında % 51 oranında olan cari harcama payının 1979 yılında % 46.7'de tutulması da aynı derecede imkansız görülmektedir.

Bu nedenle 1979 yılı cari harcamalarının bütçe ödenekleri içinde tutulması mümkün olmayacaktır. 1979 yılı bütçe ödenekleri içinde katsayı artışı öngörülmemiştir. 1978 yılında fiyatlar yıllık ortalama olarak % 50'nin üstünde artış göstermiştir. Bu gelişme içinde Meclislerde personel harcamaları için katsayı artışı sağlanacağı beklenebilir. Katsayı artışı getirilmesi halinde cari harcamaların oransal dağılımındaki payının çok daha yükselmesi doğaldır.

Bu nedenle 1979 yılı bütçesine tüketim karakterli bütçe denilebilir.

Nitekim Konsolide Bütçe Cari Harcamalarının geçmişte gösterdiği gelişmeler dikkate alınırsa, 1979 yılı bütçesinin tüketimci karakteri daha belirgin bir biçimde gözlenebilir. (Tablo 3)de Konsolide Bütçe Cari Harcama gelişmeleri verilmiştir.

TABLO 3

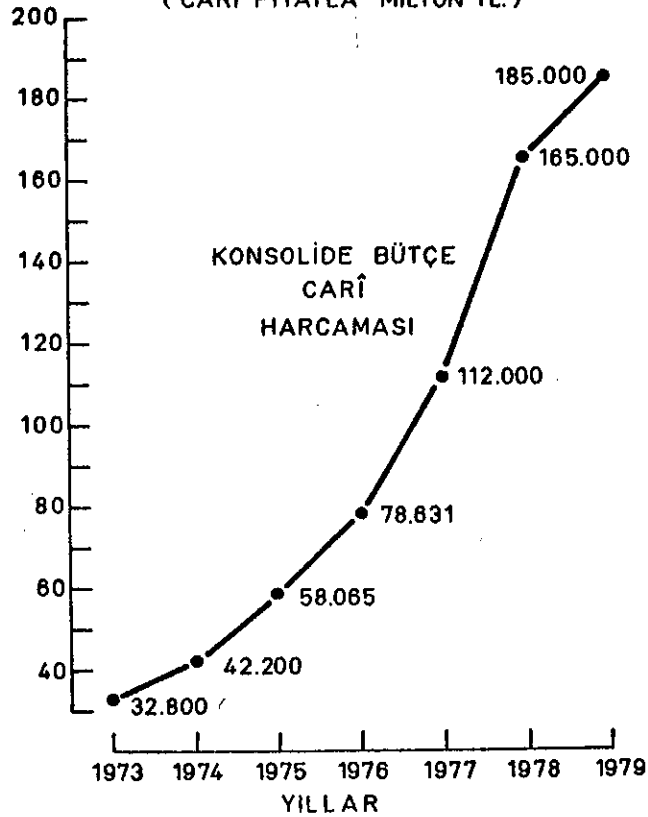
KONSOLİDE BÜTÇE CARİ HARCAMALARI
(1972-1979)

(Cari Fiyatlarla)
(Milyon TL.)

	Cari Harcamalar	Artış Oranı %	Toplam Harcamalar İçindeki % Payı
1972	24.250	-	46.0
1973	32.800	35.3	50.5
1974	42.200	28.6	53.3
1975	58.065	37.6	50.0
1976	78.631	35.4	50.0
1977	112.000	42.4	47.6
1978	165.000	47.3	50.8
1979(ödenek)	185.000	12.1	46.7

Kaynak: DPT, DBYKP tablolarından yararlanılmak suretiyle TOSİAD tarafından hesaplanmıştır. DBYKP, Ek Tablo: 39

KONSOLİDE BÜTÇE
CARİ HARCAMA GELİŞMESİ
(CARİ FİYATLA MİLYON TL.)



B. Yatırım Harcamaları

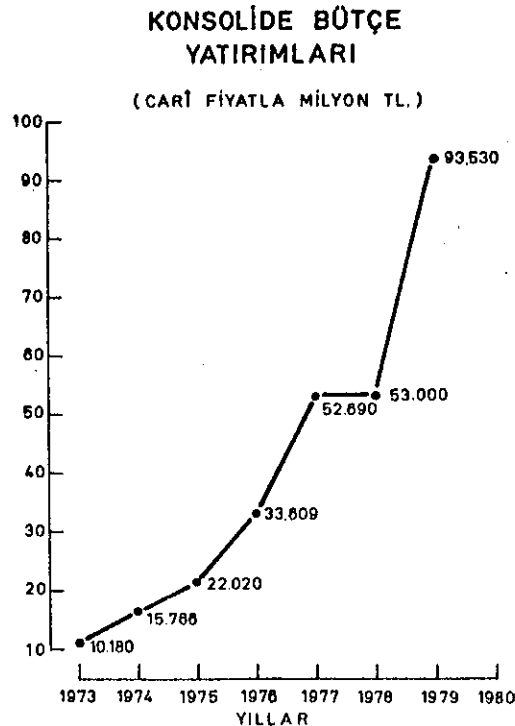
1978 yılı konsolide bütçe yatırımları yasalaşan ödeneklerin oldukça altında gerçekleşmektedir. DPT tespitlerine göre 1978 yılı konsolide bütçe yatırımları 53 milyar lira civarında gerçekleşecektir. 1978 yılı ödenekleri ile karşılaştırıldığında Konsolide Bütçe Yatırımlarında % 16 düzeyinde bir geri kalma görülmektedir.

1979 yılı Konsolide Bütçe yatırım ödenekleri 93.600 milyon TL'dir. Buna göre konsolide bütçe yatırım ödeneği, geçmiş yıl ödeneklerine göre % 48.9 oranında artış göstermektedir. Ancak, 1978 yılında konsolide bütçe yatırımları program hedeflerinin gerisinde kaldığından, 1979 yılı yatırım ödeneklerinin gerçekleşme tahminlerine göre artışı daha yüksek bir düzeyde ve % 77.4 oranında olmaktadır.

1978 yılında konsolide bütçe yatırım harcamaları cari fiyatlarla ancak % 0.5 oranında artış göstermiştir. 1978 yılı uygulamasında gözlenen bu durum sabit fiyatlara dönüştürüldüğünde 1978 yılı gerçekleştirmelerinin, 1977 düzeyinin çok altında kaldığı görülecektir. Bu durumun giderilebilmesi amacıyla 1979 yılında konsolide bütçe yatırım ödenekleri geniş tutulmuştur.

Geçmiş dönem uygulamaları izlendiğinde, 1979 yılında bu denli yüksek düzeyde yatırımın gerçekleştirilmesi mümkün görülmemektedir. Böylece, yatırımlar için ayrılmış imkanların cari ve transfer ödemelerine aktarılarak 1979 yılı bütçesinin cari nitelikli yapısı desteklenmiş olacaktır.

Konsolide bütçe yatırım harcamalarının gelişme seyri (Tablo 4) da verilmektedir.



TABLO 4
KONSOLIDE BÜTÇE YATIRIMLARI
(1972-1979)

			(Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)
	Yatırım Harcamaları	Yüzde Artışı	Toplam Harcamalar İçindeki % Payı
1972	8.312	-	15.8
1973	10.180	22.5	15.7
1974	15.766	54.9	19.9
1975	22.020	39.7	18.9
1976	33.609	52.6	21.4
1977	52.690	56.8	22.4
1978	53.000	5.0	16.3
1979	93.600 ^{1/}	76.5	23.7

Kaynak: DPT, DBYKP Tablolarına dayanılarak TOSİAD tarafından hesaplanmıştır.

1/ Kamulaştırma dahil.

1978 yılında Konsolide Bütçe Yatırımları cari fiyatlarla 1977 yılı düzeyinde iken, sabit fiyatlarla 1977 yılı gerçekleşmelerine göre % 29 oranında geri kalmıştır. 1979 yılı için öngörülen ödeneklerine göre Konsolide bütçe harcamalarının % 23.7'si yatırımlara yöneltilecektir. Ancak geçmiş yıllar uygulaması gözlemlendiğinde şimdiye kadar bu ölçüde yüksek bir harcama oranına ulaşamadığı görülmektedir. Bu nedenle 1979 yılı içinde öngörülen yatırım hacminin gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Ayrıca yatırımların niteliği gözönüne alındığında fiziki gerçekleştirmelerin çok düşük, yatırımlar içinde işçi ücretlerinin ise çok yüksek olduğu ve yatırım harcamalarının daha çok işçi ücretlerine doğru kaydığı görülmektedir.

1979 yılı bütçe ödenekleri içinde yer alan 4 milyar liralık kısım "kamulaştırma" bedelleri ile ilgilidir. Gerçekte bu bedelin Transfer Bütçesinde yer alması gerekir. Buna göre Konsolide Bütçe Yatırımları 89.598 milyon TL., transfer ödenekleri ise 117.272 milyon TL. olacaktır.

C. Transfer Harcamaları

Konsolide Bütçe Transfer harcamaları Üçüncü Plan dönemi içinde değişik bir önem kazanmıştır. Özellikle gelir imkanlarının kısıtlı görüldüğü yıllarda, harcama gereklerinin karşılanmasında fon uygulamasına gidilmesi bu değişik önemin nedenidir.

Konsolide Bütçe transfer ödenekleri ve harcamaları hızlı bir artış eğilimi içinde gelişmektedirler. Kamu İktisadi Teşebbüsleri işletme açıklarının büyümesi ve öngörülen yatırım programlarının gerçekleştirilmesi için yapılacak transferler sürekli artış göstermektedir.

Öte yandan devlet borçları ana para ve faiz ödemeleri de artmaktadır.

Fon uygulamasının genişletilmesi ise transfer ödeneklerinin artışı etkileyen bir diğer önemli nedendir.

1979 yılı Konsolide Bütçe Transfer ödenekleri 117 milyar lira olarak öngörülmüştür. Bu büyüklükteki ödenek, 1978 yılı transfer harcamasına göre % 9.3 oranında bir artışı belirtmektedir.

1979 yılı ekonomik koşulları ve geçmiş dönem uygulamalarına bakıldığında, bütçede öngörülen ödeneklerin gerçekçi olmadığı anlaşılabacaktır. Son yıllarda transfer harcamaları % 50'den fazla artış göstermişken, 1979 yılı içinde % 9.3'lük bir artış ile Transfer harcamalarının karşılamak mümkün değildir.

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin ürettiği mal ve hizmet fiyatlarına 1978 yılı içinde önemli büyüklükte zam yapılmıştır. Buna karşılık tespit edilen zamlı fiyatlar kısa bir süre sonra özellikle toplu sözleşmelerin getirdiği ek yükler nedeniyle üretim maliyetlerinin altında kalmış ve bu düşük fiyatlar nedeniyle KİT'lerin işletme açıkları devam etmiştir. Ayrıca yatırım programları gereği, KİT'in transfer ihtiyacı da büyümüştür.

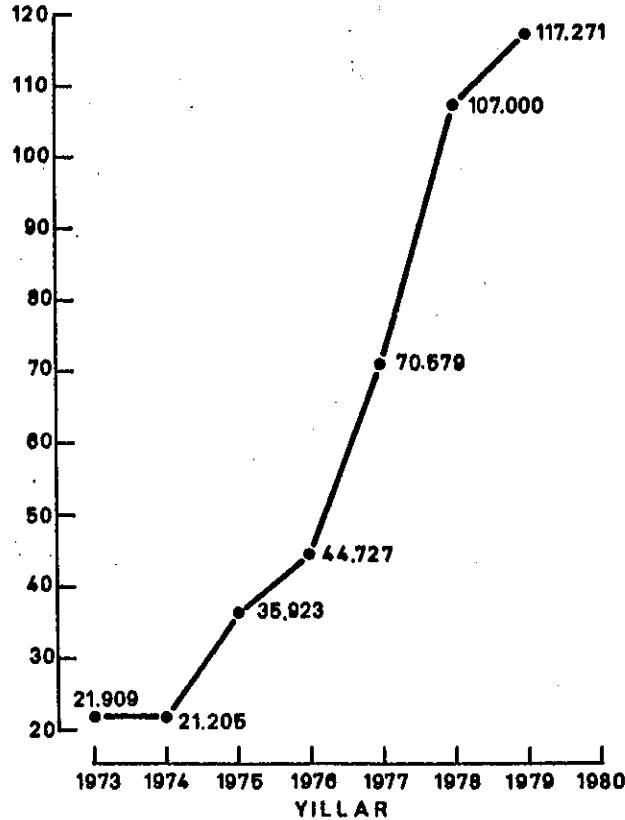
Bu koşullar altında 1979 bütçesi transfer harcamalarının artması beklenmelidir.

TABLO 5
KONSOLİDE BÜTÇE TRANSFER HARCAMALARI

	Transfer Harcamaları	% Artış	Toplam Harcamalar İçindeki % Payı (Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)
1972	20.044	-	38.1
1973	21.909	9.3	33.8
1974	21.205	- 3.3	26.8
1975	35.923	69.4	30.9
1976	44.727	24.5	28.5
1977	70.579	57.8	30.0
1978	107.000	51.6	32.9
1979	117.270	9.3	29.6

Kaynak: DPT, DBYKP tablolarına dayanılarak TUSİAD tarafından hazırlanmıştır.

KONSOLİDE BÜTÇE
TRANSFER HARCAMALARI
(CARİ FİYATLA MİLYON TL.)



Bütçe Büyümesinin Gerçek Değeri Nedir?

Meclislere sunulan 1979 yılı bütçe ödeneklerinin gerçekçiliği tartışılabilir. 1978 yılı içinde hızlanan ve % 50 dolayında oluşan bir fiyat artışı, 1979 yılı bütçe büyüklüklerinin sabit fiyatlarla değerlendirildiğinde geçen yıllara göre daha düşük olduğunu belirlemektedir.

Örneğin Meclislere 185 milyar lira olarak sunulan cari harcamalar, % 50 düzeyindeki fiyat artışı dikkate alındığından 1978 yılı gerçekleştirmeler tahminine göre % 25 düzeyinde bir düşüklük göstermektedir.

1979 yılı bütçesinin Meclislerde genişleyeceği ve 1978 yılı bütçe uygulamasına benzer bir örneklemeye gidileceği pek de yanlış bir bekleyiş değildir.

1979 yılı bütçesinin, içinde bulunulan ekonomik koşullara göre gelişme tahminleri (Tablo 6)da gösterilmektedir. Tablo, 1978 yılı gerçekleşme tahminine göre karşılaştırmalı olarak düzenlenmiştir.

Buna göre cari harcamalar 1978 yılı değerlerine göre % 36.4 oranında genişleyecektir. Bütçe ödeneksi % 12.1'lik bir artış öngörmektedir. 1979 yılında tahmin edilen % 20'lik enflasyon oranı da dikkate alınırsa cari harcamaların büyümesi % 35'e ulaşmaktadır ki bu sonuç da TOSİAD tahmininin gerçekçi olduğunu göstermektedir.

TOSİAD tahminine göre yatırımlar, öngörülen ödeneklerin altında kalacaktır. 1979 yılının görünebilir koşullarında 70 milyar liralık bir yatırım gerçekleşmesi beklenebilir.

TOSİAD tahmini, transfer harcamalarının öngörülen ödeneklerin çok üstünde olacağı yolundadır. Böyle bir tahminin gerisindeki en önemli nedenler KİT açıkları, fon uygulamaları ve borç ödemeleridir.

Transfer bütçesinde önemli yer tutan bu kalemlerin transfer harcamalarını artırımları beklenmektedir.

TABLO 6
1979 BÖTÇE HARCAMA TAHMİNİ

Harcama Türleri	1978		1979		(Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)			
	TOSİAD Gerçekleşme Tahmini	1979 Ödenegi	TOSİAD Harcama Tahmini	% Artışlar		% Dağılım		
				Ödeneg'e Göre	TOSİAD'a Göre	1978 Gerçekleşme	1979 Ödenek	
								TOSİAD
Cari Harcamalar	165.000	185.000	225.000	12.1	36.4	50.8	46.7	
Yatırımlar	53.000	93.600 ^{1/}	70.000	77.4	32.1	16.3	23.6	16.0
Transfer Harcamaları	107.000	117.271	145.000	9.0	35.5	32.9	29.7	33.0
TOPLAM	325.000	395.871	440.000	21.8	35.4	100.0	100.0	100.0

Kaynak: TOSİAD Çalışma Grubu

1/ Kamulaştırma dahil

Bütçe Gelirleri Nasıl Gelişecek?

1978 yılı içinde Meclislere sunulan vergi değişiklik tasarıları, bütçe uygulamasına geniş imkanlar getirebilecek yapıda değildir. Mevcut vergi yapısı içinde gözlenen aksamalara nispi düzenlemeler getiren vergi değişiklik tasarıları, 1979 yılı bütçesinin ihtiyacı olan mali imkanları getiremeyecektir. Vergi yasalarında yapılan düzenlemelerin öte yandan ekonomik ve mali yaşama bir takım sakıncalı etkileri bulunacağı da dikkate alınırsa vergi yapısının 1979 yılı bütçesi için bir çözüm getirmeyeceği söylenebilir.^{1/}

1979 yılı bütçesi ile Meclislere sunulan gelir tahminleri, kısıtlanmış ödeneklere rağmen fazla iyimserdir.

TOSİAD Araştırma Grubunun gelir tahminleri ile Bütçe Yasasında yer alan tahminlerin karşılaştırması (Tablo 7)de verilmektedir.

TABLO 7

1978 YILI VERGİ GELİRLERİ TAHMİNİ

	(Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)		
	1978 Bütçe Yasası	TOSİAD Tahmini	Fark
Vergiler	229.716	226.500	- 3.216
Vergi Dışı Normal Gelirler	15.528	30.000	+14.472
Özel Fonlar	2.009	1.500	- 509
Katma Bütçe Gelirleri	3.605	4.000	+ 395
İç Borçlanma	15.500	18.000	+ 2.500
Toplam Gelir	266.358	280.000	+13.642

1/ Vergi değişiklik tasarıları üzerine TOSİAD yayınları
"Kurumlaşmayı Olumsuz Etkilememek İçin Vergi Tasarılarında
Dikkate Alınması Zorunlu Maddeler Üzerine Not"
Haziran 1978, 5 S.

"Vergi Tasarıları Üzerine Vergi Uzmanlarının Görüş ve
Önerileri"
Eylül 1978, 20 S.

TOSİAD tahminleri ile 1978 yılı Bütçe Yasasında yer alan gelir tahminlerinin karşılaştırması, 1979 yılı gelir tahminlerinin gerçekçi olamayacağını göstermektedir. Gelirler içinde en büyük payı vergi gelirleri almaktadır. Vergi gelirlerinin geçmiş yıllardaki gelişme eğilimleri dikkate alındığında yapılan tahmin hataları daha kolay gözlenebilecektir.

Vergi gelirlerinin geçmiş dönem gelişmeleri ve 1978 yılı gerçekleşme tahmini ile 1979 yılı tahminleri (Tablo 8)de verilmektedir.

TABLO 8
VERGİ GELİRLERİ

		(Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)	
	Gerçekleşme	Artış Oranı %	Toplam Gelirler İçindeki % Payı
1972	39.922	-	76.4
1973	51.953	30.1	82.6
1974	65.157	25.4	86.3
1975	95.009	45.8	81.5
1976	127.055	33.7	82.8
1977	168.236	32.4	84.1
1978	226.500	34.6	80.1
1979(TOSİAD)	305.000	35.0	82.2
1979(Bütçe)	320.100	41.3	80.1

Kaynak: DPT Dördüncü Plan tablolarına dayanılarak TOSİAD tarafından hazırlanmıştır.

1979 yılı bütçesinde vergi gelirleri, son yıllarda rastlanmamış büyüklükte bir artış ile tahmin edilmektedir. Özellikle Gelir Vergisi içinde sosyal amaçla gelir aktarması öngörülen yeni tasarıların yasalaşması halinde bu düzeyde gelir elde edilemeyeceği açıktır. Bütçe dengesinin kurulabilmesi endişesiyle bu iyimser yaklaşıma gidildiği anlaşılmaktadır.

1979 yılı için TOSİAD'ın gelir tahminleri 1978 yılı gerçekleşme tahminleri ve Bütçe Yasasındaki gelir tahminlerinden sapmalar (Tablo 9)da verilmiştir.

TABLO 9

1978 VE 1979 YILI GELİR TAHMİNLERİ

Gelir Türü	1978		1979		1979		1978		1979		1979		1979	
	TOSİAD	Tahmini	TOSİAD	Tahmini	Bütçe	Tahmini	% Artışlar	TOSİAD	Bütçe	%	TOSİAD	Bütçe	%	TOSİAD
Vergiler	226.500		305.000		320.100		34.7	41.3	80.1	82.2	80.1			
Vergi Dışı Normal Gelirler	30.000		30.000		31.982		-	6.7	10.7	8.1	8.1			
Özel Gelir ve Fonlar	1.500		3.500		8.752		133.3	483.5	0.5	0.9	2.2			
Katma Bütçe Gelirleri	4.000		7.500		10.037		87.5	150.9	1.4	2.0	2.5			
İç Borçlanma	18.000		25.000		25.000		38.9	38.9	6.3	6.8	6.1			
TOPLAM	280.000		371.000		395.871		32.5	41.4	100.0	100.0	100.0			

Kaynak: TOSİAD Çalışma Grubu

Bu durumda gelir tahminleri kısıtlanmış ödenekler ile önemli ölçüde farklılık göstermektedir. 1972/1977 dönemi itibariyle konsolide bütçe gerçekleşme rakamlarında izlenen açıkların aynı eğilim içinde 1979 yılında da süreceği anlaşılmaktadır. (Tablo 10 ve 11)

TABLO 10

KAMU KESİMİ EK FİNANSMAN GEREĞİ GERÇEKLEŞMELERİ

	(Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)						Yıllık Ortalama % Artış
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	
Toplam Harcama	63.824	83.621	112.831	160.890	203.545	282.459	34.6
Toplam Gelir	59.201	76.425	89.695	128.401	162.427	204.188	28.1
Finansman İhtiyacı	4.623	7.196	23.136	32.489	41.118	78.271	76.1
- İç Borçlanma							
Tahvilleri	4.000	2.887	3.834	9.185	13.088	15.014	30.3
- Diğerleri	623	4.309	19.302	23.304	28.030	63.257	152.0

Kaynak: DPT

TABLO 11

KONSOLİDE BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ

	(Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)					
	1972	1973	1974	1975	1976	1977
HARCAMALAR	52.606	64.889	79.171	116.008	156.967	235.269
Cari	24.250	32.800	42.200	58.065	78.631	112.000
Yatırım	8.312	10.180	15.766	22.020	33.609	52.690
Transfer	20.044	21.909	21.205	35.923	44.727	70.579
GELİRLER	52.247	62.837	75.539	116.522	153.439	200.137
Vergi	39.922	51.958	65.157	95.009	127.055	168.236
Vergi Dışı Normal Gelir	5.439	3.541	3.826	9.771	10.669	13.881
Özel Gelirler	1.591	3.048	989	563	2.018	1.641
İç Borç	4.000	2.887	3.604	7.485	10.974	12.528
Net Katma Bütçe	1.295	1.403	1.963	3.694	2.723	3.851

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı

Bütçe Açığı Ne Olabilir?

Bütçeler Meclislere genellikle denk olarak sunulmaktadır. Bu yolda gelişen siyasal gelenek, gerçekte bütçelerin bünyelerinde daha sunulduğu sırasına var olan açıkların gözlenmesine engel değildir.

1979 yılı bütçesi harcamalar konusunda kısıtlı, gelirler konusunda abartmalı tahminler ile Meclislere sunulmuştur. Ancak ekonominin içinde bulunduğu koşullar yönünden bu tahminlerin gerçek bir baza oturtulması ile bütçe bünyesindeki açıkların gözlenmesi mümkün olabilecektir. 1979 yılı bütçesinde 69 milyar lira düzeyinde bir açık bulunmaktadır.

Geçmiş yıllar açıkları ile mukayese edildiğinde, bu büyüklükte bir açık ile karşılaşılabileceği yolundaki tahminin haklı olduğu görülecektir.

1979 yılı bütçesinin gerçek değerlerine göre yapılan dengesinde beliren açık, 1978 yılı için tahmin edilen açıktan çok daha büyük olmaktadır.

Konsolide Bütçe açıkları (Tablo 12)de verilmektedir.

TABLO 12

KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARI

	(Cari Fiyatlarla) (Milyon TL.)
	Açık Tutarı
1972	359
1973	2.052
1974	3.632
1975	+ 514
1976	3.528
1977	35.132
1978(TOSİAD Tahmini)	45.000

Kaynak: DPT DBYKP tablolarından TOSİAD tarafından hazırlanmıştır.

Bütçe açıklarında gözlenen aşırı büyüme 1977 yılında başlamıştır. Aynı eğilim 1978 yılında da sürmektedir. Bu eğilimin kolayca denetlenebilmesi sağlanamaz. Bütçe uygulamasında, başlangıç ödeneklerini ancak karşılayacak düzeyde gelir getirebilecek bir ekonomik yapıya rağmen, yıl içinde harcamalar talepleri genişlemekte ve bu durum yıl sonunda önemli açıkların doğmasına neden olmaktadır.

1978 yılında TUSİAD tahminlerine göre 45 milyar düzeyinde bir açık beklenebilir. 1979 yılı için açık miktarı büyümekte ve 69 milyar liraya ulaşmaktadır.

1979 yılı bütçesi konusunda Meclislere sunulan büyüklükler ile gerçekleşme tahminleri ve 1978 yılında gerçekleşmesi beklenen büyüklükler karşılaştırmalı olarak (Tablo 13)de verilmektedir.

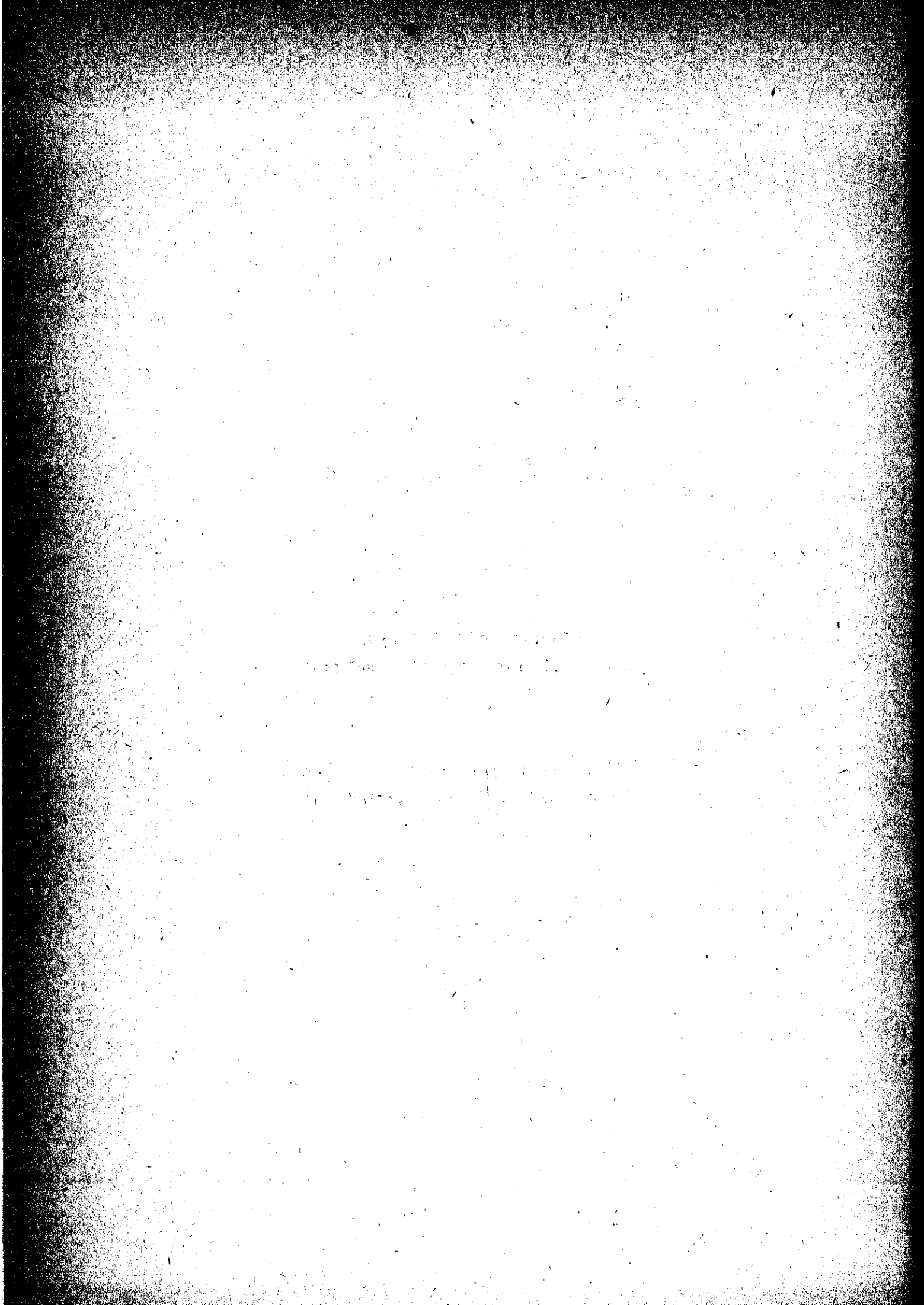
TABLO 13
KONSOLİDE BÜTÇE UYGULAMASI

	TUSİAD 1978 Gerçekleşme	Maliye Bakanlığı 1979 Bütçe	TUSİAD 1979 Tahmini	Maliye Bakanlığı 1978 Gerçekleşmesi
I. HARCAMALAR				
Cari Harcamalar	165.000	185.000	225.000	150.000
Yatırım Harcamaları	53.000	93.600	70.000	60.000
Transfer Harcamaları	107.000	117.271	145.000	106.000
TOPLAM HARCAMALAR	325.000	395.871	440.000	316.000
II. GELİRLER				
Vergiler	226.500	320.100	305.000	240.000
Vergi Dışı Normal G.	30.000	31.982	30.000	30.000
Özel Fonlar	1.500	8.752	3.500	1.500
Katma Bütçe Gelirleri	4.000	10.037	7.500	4.000
İç Borçlanma	18.000	25.000	25.000	17.500
TOPLAM GELİR	280.000	395.871	371.000	293.000
AÇIK	45.000	-	69.000	23.000

E K

"YAPISAL DEĞİŞİM" İÇİN
BEŞ-YILLIK KALKINMA PLANI ÖNERİSİ

(TOSİAD Araştırma Grubunca hazırlanmış,
18 Ağustos 1978 tarihinde yayınlanmıştır)



**"YAPISAL DEĞİŞİM" İÇİN
BEŞ YILLIK KALKINMA PLANI ÖNERİSİ**

NEDEN "YAPISAL DEĞİŞİM" PLANI?

1978 Yılı'nın son aylarında artık iyice anlaşılmıştır ki, Türkiye ekonomisine işlerlik kazandırabilmek için "ciddi bir yapısal" değişimi gerçekleştirmek zorundadır.

Ekonomi çok kısa sürede "kendi kendine yeter" duruma getirilemez. Fakat, Beş Yıllık bir planın ciddi uygulaması, "kendi kendine yeterliliğe" doğru ekonomiyi yönltebilir.

Bu tip bir " Beş Yıllık Plan", geçmiş üç plana benzer biçimde "rahat" bir ekonomik düzen vaad etmiyebilir. Tersine disiplin gerektirir. Ancak böyle bir disiplin "Türk ekonomisine varlığını sürdürebilme" şansını verecektir.

Eğer Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (DBYKP) "yapısal değişim" dikkate alınmadan hazırlanırsa, plan dönemi boyunca ihracatın 4 milyar doların üzerine çıkarılması mümkün olamayacağı gibi Türk ekonomisi devamlı büyüyen dış açıklarla karşılaşır ve bu durumdaki ekonominin dış piyasalardan para bularak durumunu sürdürmesi de söz konusu olamaz.

İşte bu nedenle "yapısal değişim için beş yıllık" bir plan zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

DBYKP hazırlığı için DPT'nin uzmanları yoğun bir çalışma içindedir. Planın ekonomik büyüklükleri belli bir "model" çalışmasına dayanır. Bunu DPT uzmanları yapmışlardır.

TÜSİAD önerisi DPT dışında iktisatçıların geliştirdikleri ve sınırlı imkânlarıyla kurdukları dengelere dayanmaktadır. Çalışma grubunun küçüklüğü ve zamanın yetersizliği nedeniyle ekonomik büyüklüklerde hatalar olabilir. Amaç kaba çizgilerle "sorunun" önemini ortaya koyabilmektir.

TEMEL BÜYÜKLÜKLER

Önerilen "yapısal değişim" planının temel büyüklükleri şunlardır:

- Ekonomide %8 dolayında bir büyüme esas alınacaktır.
- İhracat 5 yıl sonunda 8 milyar dolara yükselecektir.
- 5 Yıl sonra ithalat 10 milyar dolara yükselecektir.
- 5 Yıllık dönemde dış açık 2.4 milyar dolardan 210 milyon dolar düzeyine indirilecektir.

Bu hedefleri gerçekleştirmek için ise:

- Özel Tasarruf oranı % 8.5'dan % 19,1 e yükseltilecektir.
- Kamu tasarruflarının % 39.1'den % 43.8'e yükseltilmesi sağlanacaktır.
- 5 Yılda yapılacak 1.3 trilyon yatırımın sektörel dağılımı büyük ölçüde değiştirilecektir.
- Sınai ürün ihracatı beş yıllık dönem sonunda 3.6 milyar dolara ulaştırılacaktır.

İHRACAT

Planın temel amacı ihracatı beş yılın sonunda 8 milyar dolara yükseltmektir. Bu amacı gerçekleştirmek için :

Tarımsal ürün ihracatının yılda	20
Maden ihracatının yılda	30
Sanayi ürünlerin ihracatının yılda	35
Toplam ihracatın yılda	25 artması amaçlanmıştır.

(Tablo I)

PLAN DÖNEMİNDE İHRACAT (Milyon Dolar)

	<u>1977</u>	<u>Artış Hızı</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Tarım	1275	%20	1530	1836	2203	2644	3173	3808
Maden	125	%30	162	211	274	357	464	603
Sanayi	600	%35	810	1094	1477	1994	2692	3634
Toplam	2000		2502	3141	3954	4995	6329	8045
Toplam ihracat GSYİH'nın oranı olarak				8.28	9.71	11.4	13.4	15.9

İhracat hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamak için ilgili sektörlerde iç piyasanın ötesinde bir ihraç olunabilir fazla yaratmak gerekecektir. Ancak bazı hallerde ihraç olunabilir fazlalığın oluşması, iç piyasanın kısılması zorunluluğunu ortaya çıkaracaktır. (Tablo II)

SEKTÖRLERİN GSYİH 'YA KATKILARI
(Milyar TL.)

	1977	Yıllık % Artış	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Tarım	223	% 4	232	241.0	251.0	261.0	271.5	282.0
Madencilik	10	% 8	10.8	11.7	12.6	13.6	14.7	15.9
Enerji	15	% 11	16.7	18.5	20.5	22.8	25.3	28.1
İmalat	155	% 10	170.5	187.5	206.2	226.8	249.5	274.4
Hizmetler	419	% 8	453.0	489.0	528.0	570.0	616.0	665.0
GSYİH	822		883.0	947.7	1018.3	1094.2	1177.0	1265.4

Sanayi ürünleri ihracatını artırmada sektörel hedeflerin gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

Sektörel ihracat hedefleri (Tablo III)'de verilmektedir.

SANAYİ ÜRÜNLERİ İHRACAT HEDEFLERİ
(Milyon Dolar)

	1979	1983
1. Gıda, İçki	1.094	3.634
2. Mensucat ve Konfeks.	184	320
3. Orman Mamulleri	420	1.162
4. Deri ve Mamulleri	13	37
5. Kimya	98	277
6. Petrol Ürünleri	68	225
7. Çimento	26	74
8. Cam, Seramik	39	112
9. Demir Dışı Metaller	60	200
10. Demir Çelik	39	112
11. Madeni Eşya, Makine	40	135
12. Elektrik Aletleri	48	250
13. Otomotiv Yan Sanayii	17	90
14. Diğer	30	600
	12	40

YATIRIMLAR

Sektörlerdeki üretim artışlarının gerçekleştirilmesi kısmen kullanılmayan kapasite sayesinde mümkün görünüyorsa da, özellikle büyümenin zorunlu kıldığı alt yapı yatırımları, enerji yatırımları ve ihracata dönük ek kapasite yatırımlarının yapılması amaçların sağlanması için şarttır. (Tablo IV)

- GSYİH nin % 24'ü oranında
- 1.328 milyar TL. sabit sermaye yatırımı yapılması zorunludur.
- Bu yatırımların ithalat gereği 13.3 milyar dolardır.

SABİT SERMAYE YATIRIMLARI
VE
YATIRIMLARI İTHAL GEREĞİ
(1977 Yılı Fiyatlarıyla)

	GSYİH (Milyar TL.)	SSY/GSYİH	SSY (Milyar TL.)	Yatırımların İthal Gereği Milyar TL.	Milyon \$
1977	822				
1978	883				
1979	947.7	% 22	208.5	52.2	2.100
1980	1.018.3	23	234.1	58.5	2.340
1981	1.094.2	24	262.6	65.6	2.624
1982	1.177.0	25	294.2	73.5	2.940
1983	1.265.4	26	328.9	82.2	3.288
Toplam	5.502.6	24	1.328.3	332.0	13.292

Toplam yatırımların kesimlere dağılımı ihracat hedeflerinin gerçekleşmesine olanak verecek şekilde (Tablo V) de verilmiştir.

SABİT SERMAYE YATIRIMLARININ SEKTÖREL DAĞILIMI
(1977 Yılı Fiyatlarıyla Milyar TL.)

	Toplam İçindeki Payı	SSY
Tarım	13	173
Madencilik	4	53
İmalat	31	412
Enerji	9	120
Ulaştırma	18	240
Turizm	1	13
Konut	13	173
Ticaret	2	26
Eğitim	4	52
Sağlık	2	26
Kamu	3	40
	100	1328

İTHALAT GEREĞİ

İhracat, Üretim ve Yatırım hedeflerini gerçekleştirmek için belirli bir ithalat gereksinmesini karşılamak şarttır.

Plan dönemi sonunda 9.6 milyar dolarlık bir ithalat gereği ortaya çıkmaktadır.

İthalat gereğinin mal bazı dağılımı (Tablo VI) da verilmektedir.

PLAN DÖNEMİNDE İTHALAT GEREĞİ (Milyon Dolar)

	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>	<u>1982</u>	<u>1983</u>
Yatırımların İthalat Gereği (Ortalama olarak Yat. %25'i)	2100	2340	2624	2940	3288
2. Ekonominin İthal Gereği (GYSİH'nın %9.2'si)	3487	3746	4026	4331	4655
3. Sanayi Ürünleri İhraç artışını Sağlamak için ek ithalat Gereği	284	383	517	698	942
4. Tüketim Mali İthalatı	250	300	350	400	450
5. Bedelsiz İthalat	150	180	210	240	270
6. Petrol İthalatı (2,3,4'de dahil edilmiştir)	(1897)	(2185)	(2512)	(2889)	(3324)
	<u>6271</u>	<u>6949</u>	<u>7727</u>	<u>8609</u>	<u>9605</u>
Toplam İthalat/GSYİH	%16.6	17.7	17.6	18.3	19.0

Dikkati çekecek olan 1983 de 9.6 milyarlık ithalat içinde yatırımların ithalat gereği 3.2 milyar dolar iken 3.3 milyar dolarlık petrol ithalatı gereğidir.

Petrolün özel önemi daha sonraki bölümde açıklanacaktır.

NASIL BİR DENGE?

Yukarıdaki hedefler gerçekleşirse beş yıl sonunda şunlar olacaktır:

PLAN DÖNEMİ İÇİN ÖDEMELER DENGESİ					
(Milyon Dolar)					
	1979	1980	1981	1982	1983
İhracat	3.141	3.954	4.995	6.329	8.045
İthalat	-6.271	-6.949	-7.727	-8.609	-9.605
Ticaret Açığı	-3.130	-2.995	-2.732	-2.280	-1.560
Görünmeyen	1.000	1.200	1.400	1.600	1.800
Cari İşlemler Açığı	-2.130	-1.795	-1.332	- 680	+ 240
Ertelenmiş Borç Taksit.	- 300	- 350	- 400	- 400	- 450
Toplam Açık	-2.430	-2.145	-1.732	-1.080	- 210

Bu ödemeler dengesi :

- Sıhhatli bir ekonomiye dönüş belgesidir.
- İç ve dıştaki "gözlemcilere" itimat verir.
- Ekonominin "kredi itibarını" sağlar

Böyle bir "cesur" kurtarma planı olmaz ise "ekonomi darboğazdan" çıkamaz.

TEMEL SORUN PETROL

Türkiye'nin toplam dış açığı yaklaşık olarak "petrol faturası" dolayındadır.

Türkiye ihracatını, ithalatını ne yaparsa yapsın 5 yıl sonra petrol faturası en aşağı 3.3 milyar dolara çok muhtemel daha yükseğe çıkacaktır.

Bugün petrol politikası "tabu" haline getirilmiştir. Dışarıdan "karşılığında ekonomik, siyasi ve moral olarak çok şeyler vererek" borç para bularak bununla yabancı şirketlerden petrol satın almayı "milli petrol" politikası şeklinde benimsemeye imkân yoktur.

Bazı gerçekleri kabul etmek gerekir:

- Türkiye'nin bugünkü petrol tüketimi asgari rakamdır. Bu tüketimi sınırlamak çok güçtür. Önümüzdeki dönemde artış eğilimi ekonomik büyümeye paralel olarak hızlanacaktır.
- Türkiye topraklarında petrol bulunması çok büyük ihtimaldir.

Petrolü çıkarmak:

- . Teknoloji ister
- . Para ister

Türkiye bu olanaklara kısa dönemde sahip olamayacaktır. Yılda 5.5 milyar lira zarar eden TPAO'nun yılda yapabileceği 1 milyarlık yatırımla veya dünya teknoloji sıralamasında üç jenerasyon geri ve arama gereçleri yetersiz ülkelerin teknik yardımıyla petrol üretimi artırılmaz, geriler.

PLAN DÖNEMİ İÇİN TEMEL BÜYÜKLÜK HEDEFLERİ
(1977 Fiyatlarıyla) (Milyon TL.)

	1979	1980	1981	1982	1983
G S M H	996.7	1070.5	1149.7	1234.8	1326.2
Dış Kaynak	53.3	44.9	33.3	17.0	6.0
Toplam Kaynaklar	1050.0	1115.4	1183.0	1251.8	1320.2
Toplam SSY	208.5	234.1	262.6	294.2	328.9
Kamu	110.0	121.0	133.9	150.0	168.0
Özel	98.5	113.1	128.7	144.2	160.9
Kamu Net Geliri	230.0	251.6	275.9	302.5	331.5
Kamu Tüketimi	140.0	151.0	162.0	173.0	186.3
Kamu Tasarrufu	90.0	100.6	113.9	129.5	145.2
Kamu Yatırımı	110.0	121.0	133.9	150.0	168.0
Kamu Yat.Tas.F.	- 20	- 20.4	- 20.0	- 20.5	- 22.8
Kamu Tas.Or.	39.1	40.0	41.3	42.8	43.8
Marj.Kamu Tas.Or.		49.1	54.7	58.6	54.1
Özel Kes.Net Geliri	766.7	818.9	873.8	932.3	994.7
Özel Tüketim	701.5	730.3	758.4	784.6	805.0
Özel Tasarruf	65.2	88.6	115.4	147.7	189.7
Özel Yatırım	98.5	113.1	128.7	144.2	160.9
Özel Tas.Yat.F.	- 33.3	- 24.5	- 13.3	+ 3.5	+ 28.8
Özel Tas Oranı	8.5	10.8	13.2	15.8	19.1
Marj Tas. Or.		44.8	48.8	55.2	67.3
Toplam Yı Tas.Or.	15.6	17.7	19.9	22.4	25.3
Marjinal Yı Tas.		46.1	50.6	58.3	66.9