

tepav | bülten

Haziran, 2007

Sayı: 1

İçindekiler

- *Merhaba*
- *Aradığınız Yeni Çıpa Maliye Politikası Kurulu Olabilir*
Prof. Dr. Güven Sak
- *Kurallı Maliye Politikası*
Sarp Kalkan
- *Seçim Sürecinde Kamu Harcama ve Gelir Politikaları ve IMF*
Ferhat Emil
- *Mali İzleme*
Ege Boran
- *Seçimler ve Kuzey Irak'a Operasyon Tartışmaları*
Dr. Nihat Ali Özcan
- *Laiklik ve Modern Seyyah*
David Barchard

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

Merhaba

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Türkiye'nin gelecek tasarımı katkıda bulunmak isteyen bir grup akademisyen, eski bürokrat ve genç araştırmacının bir araya gelmesiyle ve TOBB desteğiyle kuruldu.

TEPAV kurulduğu 2004 yılından bu yana Türkiye'de siyasa oluşumuna katkı sağlamak amacıyla ekonomi, yönetim ve dış politika alanında çeşitli projelere imza attı, araştırmalar yaptı, yuvarlak masa toplantıları, konferanslar, sempozyumlar düzenledi. Bu faaliyetler mümkün olan en geniş katılımı ve şeffaflıkla gerçekleştirildi. Bu güne kadar 23 değişik yayın, yaklaşık 31 bin adet basıldı ve dağıtıldı.

TEPAV bu defa sizlere daha doğrudan ulaşabileceği, yaptığı araştırmaları ve üzerinde çalıştığı projeleri daha geniş bir kesime aktarabileceği, bir anlamda zihin dünyasını sizlerle paylaşabileceği bir yayın çıkartıyor: TEPAV Bülteni.

Bundan sonra, ülkemizin ve dünyanın içinden geçtiği zaman dilimine tanıklık yapacak, güncelin yanısıra evrensel, yerelin yanısıra küresel meselelerin ve bunların etkileşimin yarattığı o pek net olmayan alanı beraberce tanımaya çalışacağız. Katkılarınız bunun için önemli.

Eleştiri ve önerileriniz, daha iyi bir bülten için yol gösterici olacak.

ARADIĞINIZ YENİ ÇIPA MALİYE POLİTİKASI KURULU OLABİLİR

Prof. Dr. Güven Sak

2001 yılında başlattığımız istikrar arayışını son derece başarılı bir sonuca ulaştırmış bulunuyoruz. Bu işe başlarken, enflasyon oranı %70, reel faiz oranı %30, kamu borcunun toplam milli gelir içindeki payı %101 idi. 2006 yılı sonu itibarıyla ise bu rakamlar sırasıyla %9,65, %10, %61,5 oldu.

Şimdi sizce bu istikrar arayışımız açısından bir başarı öyküsü değil midir? Öyledir. Sağlanan görece istikrar ortamı ile birlikte 1996 tarihinde Avrupa Birliği ile imzaladığımız Gümrük Birliği anlaşması devreye girme imkanı bulmuş, böylece 2002-2006 arasında yıllık ortalama büyüme oranı %7,1, toplam dış ticaretimizde bu dönemde gözlemlenen artış %26 olmuştur. Bu arada bir geçiş dönemi olgusu olarak cari işlemler açığımız milli gelirin %8'ine ulaşmıştır. Bunu dengelemek için son iki

TEPAV Bülten'e www.tepav.org.tr adresinden ulaşabilirsiniz

IMF ile yaptığımız anlaşmanın sonuna gelinmiştir. Anlaşmanın müddeti 2008 yılının ilk yarısında bitecektir.

yılda ülkemize, görelî iktisadi istikrar ortamı nedeniyle neredeyse 30 milyar dolar tutarında doğrudan yabancı sermaye girişi olmuştur.

Bütün bunlar, 2001 yılında IMF ile imzalanan anlaşmanın aradaki hükümet değişikliklerine rağmen devam ettirilebilmesi sayesinde olmuştur. Bunun ülkemiz tarihinde bir ilk olduğunu belirtmek gerekir. IMF çıpası 2001 yılından beri değişen hükümetlerin politika tutarlılığına karine olmuştur. Belirli aralıklarla yapılan IMF değerlendirmeleri, kamu hesaplarında, çıplak gözle göremediklerimizin ortaya konmasına katkıda bulunmuştur. 2001 yılından beri devam eden istikrar ortamında IMF çıpasının pozitif katkısı vardır. Şimdi IMF ile yaptığımız anlaşmanın sonuna gelinmiştir. Anlaşmanın müddeti 2008 yılının ilk yarısında bitecektir.

Bu noktada ilk soru şudur: Türkiye'nin IMF çıpasına benzer bir düzenlemeye ihtiyacı var mıdır? Merkez Bankası başkanının atanması sürecinin yanlış yönetimi ile başlayan ve Cumhurbaşkanlığı seçim sürecinin son derece kötü bir biçimde yönetilmesi ile zirveye çıkan belirsizlikler ne yazık ki böyle bir ihtiyaca işaret etmektedir. Son bir yıldır kamu hesaplarının şeffaflığında ve son bir kaç aydır da performansında gözlemlenen bozulma ile birlikte bakıldığında bu sorunun yanıtı "Evet"tir. Türkiye'nin iktisat politikalarının tutarlılığını ve devamlılığını görünür kılacak, güçlü bir yeni çıpaya ihtiyacı vardır.

Gelelim ikinci soruya: Bu yeni çıpanın ille de IMF ile yeni bir düzenleme olması mı gerekir? İlke olarak elbette gerekmez. Ama son bir kaç aydır kendi kendimize yarattığımız belirsizlikler ve giderek belirginleşecek kredibilite problemi dikkate alındığında, IMF'nin içinde olacağı bir düzenleme daha yararlı olabilir.

Peki, bu nasıl bir düzenleme olabilir? Kurallı Maliye Politikası (KMP) bu çerçevede ele alınabilecek somut bir öneri niteliğindedir. Aslında IMF, 9 Mart 2007 tarihinde yayımladığı, IV. Madde Konsültasyonu Sonuç Bildirgesi'nde, önümüzdeki dönemde, Türkiye'de kurallı maliye politikasına geçilmesi konusunda açık bir öneride bulunmuştur. Türkiye'de bugünkü görelî istikrarın kaynağında mali disiplin bulunmaktadır. İhtiyaç, mali disiplinin korunmakta olduğuna ilişkin sinyal verebilecek, son derece basit ve takip edilebilir bir göstergedir. İşte KMP'nin amacı ve anlamı budur.

Nedir KMP'nin faiz dışı fazla (FDF) hedefine dayalı maliye politikamızdan farkı? FDF hedefi, IMF anlaşması sayesinde, yılları aşan, bir maliye politikası kuralı haline gelmiştir. Halbuki yeni dönemde kuralın yasal bir düzenleme ile ve belirli bir yıl sınırlamasına tabi olmaksızın getirilmesi gerekecektir. Örneğin, İsrail'de 16 yıldır uygulanan Borç Azaltma Yasasının anlamı budur. Ayrıca 2002 yılında 4749 Sayılı Kanun'la getirilen, ama sonra standart dışı uygulamalarla delinen, borçlanma sınırına ilişkin düzenleme de bir tür KMP uygulaması olarak değerlendirilebilir. KMP'nin bugünkü FDF hedefinden, ilk farkı, tek yıllık olmayan ve bir yasal düzenlemeye dayanan bir sınır olmasıdır.

KMP, örneğin, Türkiye özelindeki durum düşünüldüğünde, kamu harcamalarının artış hızı ile ilgili olabilir. Bu güne kadar kamu otoritesi, harcamaları kısmak yerine, yapmak istediği harcamaları finanse edebilecek vergileri toplamaya ağırlık vermiştir. Bütçedeki intibak hep gelir yönlü olmuştur. Bu durumda, harcama kontrolüne dayalı bir kural son derece faydalı olabilir.

KMP'nin ikinci ayağı ise, konulan kurala gerçekten uyulup uyulmadığına ilişkin

kontrolü yapmak üzere bir kurumsal düzenleme gereğidir. Bu tartışma, maliye literatüründe, en son, Maliye Politikası Kurulu oluşturulması önerisine kadar gitmiştir. MPK, Para Politikası Kurulu (PPK)'na benzer bağımsız bir kurumdur. MPK ile, Maliye Bakanlığı'nın KMP çerçevesinde ortaya konulan kurala uyup uymadığını dışarıdan denetlemek, aynı zamanda, gerek duyulursa, konulan kuralı inandırıcı bir biçimde değiştirebilmek mümkün olabilir. Yok eğer, MPK kurmak zor geliyorsa, bu durumda, MPK'nın

yaptığı işi IMF'ye havale etmek de düşünülebilir. Bu durumda, "IMF ile acaba nasıl bir düzenlemeye gitsek?" diye düşünmek de gerekmeyecektir.

IMF çıpası yerine yeni çıpa arayanlara duyurulur: Kurallı Maliye Politikası aradığımız çözüm olabilir. Üstelik Maliye Politikası Kurullu bir Kurallı Maliye Politikası yerli çıpa arayanlar için bir cevap olurken, IMF'li bir Kurallı Maliye Politikası da mümkündür.

KURALLI MALİYE POLİTİKASI

Sarp Kalkan

1. Önümüzdeki dönemde nasıl bir maliye politikası tasarımına gidilmesi gerektiği oldukça önemli bir gündem maddesidir.

En ciddi politika alternatiflerinden biri de kurallı maliye politikası olarak belirtilmektedir. Ancak, Türkiye için son derece hayati bir öneme sahip olan bu konu karar alıcılar ve kanaat önderleri nezdinde çok da fazla tartışılmamıştır. Bu politika notunun amacı da kurallı maliye politikasını ve diğer ülkelerdeki uygulamaları inceleyerek, tartışmalara yardımcı olmaktır.

2. Maliye politikası, alınan kararların siyasi olması sebebiyle diğer kamu politikalarından farklılaşmaktadır.

Maliye politikası özü itibarıyla devletin toplumun bir kesiminden kaynak toplayıp, başka bir kesimine aktarmasına dayanmaktadır. Toplumun hangi kesiminden ne kadar alınıp, toplumun hangi kesimine ne kadar aktarılacağı kararının da halk tarafından seçilen politikacılar tarafından verilmesi son derece doğaldır.

3. Maliye politikası, sonuçları ile ise teknik bir konudur. Bütçe sonuçları iki

açıdan teknik nitelik kazanmaktadır. Öncelikle, alınan harcama kararları ile kamunun orta ve uzun dönemde mali disiplininin bozulmaması gerekmektedir. Bir başka deyişle, kamu, bütçenin finansmanı için aldığı borçları geri ödeyebilir (borcun sürdürülebilirliği) durumda olmalıdır. İkinci konu ise, kamunun kaynak dağılımındaki kararlarının saydam olma zorunluluğudur. Böylece, kararları alan politikacılar topluma hesap verebilir konumda olabileceklerdir.

4. Mali disiplin ve saydamlık konusundaki kaygılar kurallı maliye politikasını gündeme getirmiştir. Belirli bir dönem için seçilen politikacıların kısa dönemli hedefleri ile toplumun orta ve uzun dönemli hedeflerinin ne derece örtüştüğü oldukça önemli bir tartışmadır. Tecrübeyle sabit olan görüş, politikacıların zor zamanlarda mali disiplini göz ardı ederek, yüksek borçlanma eğilimi gösterdiği yönündedir.

5. İkinci olarak, maliye politikasının performansı kolayca ölçülebilir ve takip edilebilir durumda değildir. Kamunun bütçenin finansmanı için aldığı borçları uzun dönemde ödeme kabiliyetinin (mali disiplin)

IMF çıpası yerine yeni çıpa arayanlara duyurulur: KMP aradığınız çözüm olabilir. Üstelik MPK'lı bir KMP yerli çıpa arayanlar için bir cevap olurken, IMF'li bir KMP de mümkündür.

Kurallı maliye politikası aslında modern kamu maliyesinin gereğidir.

olup olmadığını hesaplamak oldukça teknik ve zor bir konudur. Kaldı ki, kamunun harcama kalemlerinden bir kısmını bütçe dışında tuttuğu durumlarda, mali disiplinin takibi mümkün olmamaktadır. Toplum tarafından enflasyon veya büyüme gibi parametrelerle takip edilemeyecek bu konuda, tarafsız değerlendirme ve bilgilendirme olmaması durumunda bu konu suiistimal edilebilecektir.

6. Kurallı maliye politikası aslında modern kamu maliyesinin gereğidir.

Modern maliye politikası üç ana prensip üzerinde durmaktadır. Bunlardan birincisi kaynak dağılımında etkinliğin sağlanmasıdır. Bunun sağlanabilmesi için de bütçenin hazırlanmasında çalışan yetkin bir iktisadi analiz kapasitesinin oluşturulması gerekmektedir. Daha sonra da harcama programının etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu da icracı kurumların ve yerel ağlarının operasyonel etkinliği sağlayabilecek kapasitede olmasını gerektirmektedir. Kaynak tahsisinde etkinlik ve operasyonel etkinlik ile beraber değerlendirilmesi gereken üçüncü prensip ise mali disiplindir. Mali disiplin, kamu harcama programlarının uzun dönemde ekonomik istikrarı bozmasının önlenmesini amaçlamaktadır. Bu sebeple de harcama programları belirlenirken mali disiplini gözeterek kurallar saptanmalıdır. Kurallı maliye politikası ya da mali kural denilen kavram da bu mantıkla ortaya çıkmıştır.

7. Kurallı maliye politikası iki ana unsur içermektedir. Kurallı maliye politikası, mali disiplini gözeterek mali kurallardan ve bu kurallara uyulup uyulmadığını denetleyen ve şeffaf bir şekilde kamuoyuna açıklayan kurumsal yapıdan oluşmaktadır.

8. Mali kurallar ülkeden ülkeye farklılaşmakla birlikte temelde benzeşmektedir. Çok yıllık harcama

limitleri, bütçe açığı kuralları ve borç tavanları belli başlı mali kurallar olarak ön plana çıkmaktadır. Brezilya, Şili, Yeni Zelanda, İsviçre, İngiltere, İsrail ve ABD gibi ülkelerdeki bireysel uygulamaların yanında, AB ülkelerinin tamamını kapsayan kapsamlı kurallar uygulanmaktadır. AB üye devletlerinin tamamının taraf olduğu İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP), bu güne kadar yapılmış en kapsamlı mali kurallar bütünüdür. Maastricht kriterlerinin de bir bölümünü oluşturan bu kurallar, parasal birlik ülkeleri için yaptırım içerdiği için mali kuralların yaptırma bağlanan ilk örneğidir.

9. İngiltere uzun süreden beri mali kuralları uyguluyor. Mali kuralların uzun dönemde de anlamlı olmasını sağlaması açısından çok önemli olan bu kurallar, "altın kural" ve "sürdürülebilir yatırım" kurallarıdır. Altın kural, kamunun bir ekonomik devre (economic cycle) süresince sadece yatırım harcamaları için borçlanabileceğini söylemektedir. Sürdürülebilir yatırım kuralı ise, bir ekonomik devre boyunca kamu net borç stokunun en azından sabit tutulması ve normal koşullarda %40'ın altına düşürülmesini içermektedir. Bir yıllık bütçe dengesi veya harcama limiti benzeri hedefler yerine, orta dönemli hedefler getirmesi kurallı maliye politikasının uygulanabilirliğini artırırken, sonuçların değerlendirilmesi açısından sıkıntılara sebep olmuştur.

10. İsrail de 1991'den beri kurallı maliye politikası yürütüyor. Mali disiplinde yaşanan bozulmanın ardından 1991 yılında yasalaşan Borç Azaltma Yasası ile İsrail mali kuralları uygulamaya başlamıştır. Bütçe açığına sınırlama getiren düzenlemeler, sınır değerlerinin ve açık tanımlarının sürekli değiştirilmesinden dolayı beklenen başarıyı sağlayamamıştır. 2003 yılında harcamalara kısıt getiren yeni düzenleme ile maliye politikasında daha başarılı sonuçlar alındığı gözlenmiştir.

11. Maliye politikasının başarıya ulaşmasında hesap verebilirlik ve saydamlık oldukça önemlidir. Kurallı maliye politikasının işletilmesinde kurallar kadar önemli bir başka unsur da gerçekleştirmelerin denetimini yapan ve şeffaflığı sağlayan kurumsal altyapıdır. Özellikle, bütçe dışı harcama kalemleri ve borç stokuna yansıtılmayan yükümlülüklerle ilgili kaygılar yatırımcıları huzursuz etmektedir. Maliye Politikası Kurulu/Kurumu (MPK) olarak adlandırılacak bu yapı, yatırımcılara ve sivil topluma gerçekleştirmeler konusunda objektif bilgi akışını sağlayarak, kamuoyuna yanlış sinyal verilmesini de engellemiş olacaktır.

12. MPK, denetim ve saydamlık rollerinin dışında görevler de üstlenebilir. MPK'nın, denetim ve saydamlık rollerinin dışında görevler de üstlenebileceği oldukça yaygın bir görüştür. Bu görevlerden ilki, bütçenin oluşturulmasında kullanılan iktisadi analizlerin yapılmasıdır. Ciddi bir teknik kapasite gerektiren bu iktisadi analizler, bütçe planlarının yapılmasında oldukça önemli bir rol üstlenen makroekonomik tahminler ve bütçenin olası etkilerinin tahmin edildiği analizlerdir. Bu çalışmaların, bağımsız MPK tarafından yapılması bütçenin kaynak etkinliğini ve raporlarda oluşabilecek olası yanlış tutumu engelleyecektir. Kurallı maliye politikasının uygulandığı birçok ülkede bağımsız yapıların bu tür görevler üstlendiği gözlenmektedir.

13. MPK'ya kuralların tasarımında da görev biçilebilir. MPK'nın üstlenebileceği bir diğer görev ise mali kuralların oluşturulmasında ve gerektiğinde değiştirilmesinde etkin olmasıdır. Mali kuralların katı olduğu ve "istisnai koşullar"da esnetilmesi gerekebileceği fikrinden çıkan bu görevin, şu ana kadar

kapsamlı bir uygulaması yoktur. MPK bu tasarımda, mali disiplin hedeflerinin (bütçe dengesi, borç stoku vb.) oluşturulması ve takip edilmesinden sorumlu olacak, harcama kalemleri üzerinde ise etkisi olmayacaktır. Böylece, hem politikacılar kullanılabilir kamu fonlarını özgürce yönetebilecek, hem de MPK gerekli gördüğü durumlarda hedeflerde esneklik sağlayabilecek ve birçok göstereyi bir arada takip edebilecektir. Keskin bir yetki devrinin zor olacağı durumlarda ise, MPK bu görevi bağlayıcılığı olmayan ancak hükümete danışmanlık yapan bir "akil adamlar" grubu olarak yürütebilecektir. Böylece, piyasalara olası kural değişikliğinin popülist bir baskıdan değil, iktisadi bir gerekten kaynaklandığı konusunda güven verilebilecektir.

14. Tartışmalar biran önce başlatılmalıdır. Görüldüğü üzere kurallı maliye politikası konusundaki tartışmalar, tüm dünyada devam etmektedir. Türkiye'de de maliye politikası tasarımındaki alternatifler arasında kurallı maliye politikası derinlemesine incelenmelidir. Hatta, olası uygulamanın kurullarla mı, kurullarla mı, yoksa akil adamlarla mı yapılması gerektiği de tartışılmalıdır.

Kaynaklar

- Buiter, W. H. (2003). "Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U." Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19, No.1, 84-99.
- Eichengreen, B., R. Hausmann, J. V. Hagen (1999). "Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council." Open Economies Review 10: 415-442, Netherlands.
- Hallerberg, M., R. Strauch, J. V. Hagen (2006). "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries." Governance and the Efficiency of Fiscal Systems Discussion Paper No. 150, Mannheim, Germany.
- Hedbavny, P., O. Schneider, J. Zapal (2005). "A Fiscal Rule That Has Teeth: A Suggestion for a "Fiscal Sustainability Council" Underpinned by the Financial Markets." CESIFO Working Paper No. 1499, Prag, Czech Republic.
- Solow, R. M. (2005). "Rethinking Fiscal Policy." Oxford Review of Economic Policy Vol. 21 No. 4, 509-514.
- Wyplosz, C. (2002). "Fiscal Discipline in Emerging Market Countries: How to go about it?" Paper prepared for conference on "Financial Stability and Development in Emerging Economies: Steps Forward for Bankers and Financial Authorities", organized by The Forum on Debt and Development (FONDAD) in Amsterdam, June 3-4, 2002.
- Wyplosz, C. (2005). "Fiscal Policy: Institutions versus Rules." National Institute Economic Review No. 191, 64-79.

Türkiye'de de maliye politikası tasarımındaki alternatifler arasında kurallı maliye politikası derinlemesine incelenmelidir.

Yerel yönetimler ayrılan vergi paylarından İller Bankası'nca yapılan kesintilerin Nisan,Mayıs ve Haziran aylarında sıfıra indirilmesi de yerel yönetimler eli ile harcama genişlemesine başladığını göstermektedir.

SEÇİM SÜRECİNDE KAMU HARCAMA VE GELİR POLİTİKALARI VE IMF

Ferhat Emil

Genel seçimlerin bu yıl yapılacağı çok önceden belli olan bir husus olmakla beraber seçimin kesin zamanı uzunca bir süre spekülasyon konusu olduktan sonra 22 Temmuz 2007 olarak belirlendi. Öte yandan seçim kararının alınmasının çok öncesinden hatta 2006 yılı sonundan itibaren merak edilen konu siyasi iktidarın 2007 bütçesi ile seçim ekonomisi uygulayıp uygulamayacağı idi.

Bu konuda bütçe yılının başında iki görüş ortaya çıktı. Bir görüşe göre bütçe teklifinde öngörülen cari harcamalarda önceki yıla göre hızlı bir artış buna işaret ediyordu. Bizim de paylaştığımız bir diğer görüşe göre ise önemli ölçüde tanım değişikliklerinden kaynaklanan bu tür harcama sıçramalarına bakılarak seçim ekonomisi uygulanabileceğini ileri sürmek yanıltıcı olabilirdi. Gerçekten de IMF ile sürdürülen bir programın olduğu bir ortamda "kör parmağım gözüne" cinsinden bir seçim ekonomisine gitmek siyasi iktidar açısından "piyasalara" iyi sinyaller göndermeyebilirdi.

Bu açıdan baktığımızda siyasi iktidar açısından mantıklı olan 2007 bütçesinde bir yandan % 6.5'luk faiz dışı fazlayı sağlamaya çalışır görünürken öte yandan "temel içgüdü" olarak seçim harcamasına yol açabilecek bazı uygulamaları bütçe içine yedirmek olabilirdi. Nitekim siyasi iktidar bu konuda iki adım attı. Bunlardan birincisi geçici işçilerin kadroya alınması diğeri ise KÖYDES (Köy desteği)

projesine 2007 yılında daha fazla ödenek ayrılması ve BELDES (Belediye desteği) adı ile yeni bir projeye başlanmasıdır. Belki bunlara 2006 yılında hakimler ve emniyet mensuplarına yönelik olarak yapılan bazı özlük hakkı düzenlemelerini de ekleyebiliriz. Ancak sonuç olarak 2007 yılı başında Hükümet'in seçim ekonomisini merkezi yönetim bütçesi içinde yürütme konusunda elinin çok serbest olmadığını görmekteyiz. Nitekim Hükümet'in 2006 yılında harcama tavanlarını aşması nedeni ile IMF'ye ek tedbir sözü vermesi ve seçim yılında bu yönde tedbir almak zorunda kalması bunun bir diğer göstergesidir.

Buna karşılık geçtiğimiz aylardaki siyasi gelişmeler seçimleri Temmuz ayına çektikten sonra Hükümet'in seçim ekonomisini değişik yöntemler ve kararlar uygulamak suretiyle hızlandırdığını göstermektedir. Herşeyden ilk icraatlerden birisi geçici işçilerin kadroya geçirilmesi dikkati çekmektedir. KÖYDES ve BELDES harcamalarının da hızlanmaya başladığı anlaşılmaktadır. Son zamanlarda ortaya atılan ve IMF temsilcisinin itiraz eder gibi görüldüğü KDV ve ÖTV indirimleri kararlarını da yine bu kapsamda değerlendirmek gerektiği görüşündeyiz.

Bu kararların dışında ihtiyaç sahiplerine yapılan kömür yardımları, sağlık hizmetlerine yönelik politika değişiklikleri (özel sağlık kurumlarından sağlık hizmeti alınımının yaygınlaştırılması, yeşil kart kapsamının genişletilmesi), çiftçi borçlarının affedilmesi, gibi harcama kararlarının alındığı da göze çarpmaktadır. Öte yandan daha önceki raporlarımızda yerel yönetimlerin seçim harcamalarının merkezi yönetim harcamalarının denetlendiği bir ortamda asıl izlenmesi gereken seçim

harcaması olabileceğine de dikkate çekmiştik. Nitekim yeni çıkan bir Bakanlar Kurulu kararı ile yerel yönetimler ayrılan vergi paylarından İller Bankası'nca yapılan kesintilerin Nisan, Mayıs ve Haziran aylarında sıfıra indirilmesi de yerel yönetimler eli ile harcama genişlemesine başladığını göstermektedir.

Alınan bu kararların bir çoğunun ortak özelliği harcama etkilerinin anlık olarak ortaya çıkmaması, bütçelenmelerinin ileriki dönemlere aktarılabilmesi ve/veya ertelenebilmesi, yerel yönetimlerde olduğu gibi merkezi yönetim gibi kolay kontrol edilemeyen dolayısı ile IMF tarafından denetlenemeyen kurumlar

üzerinden yapılması şeklinde ortaya çıkmalarıdır.

Dolayısı ile Hükümet “temel içgüdü”nü imkan bulabildiği her alanda denemeye ve oya tahvil etmeye çalışacaktır. Bu aşamada IMF'nin Hükümet'in üzerinde fazla bir baskı unsuru oluşturmayacağı ancak seçim sonrasında ortaya çıkacak siyasi tabloya göre bu tür seçim harcamalarının telafisini isteyeceğini tahmin etmekteyiz.

Bunun anlamının ise seçim sonrasında gerçek anlamda daha az sağlık, daha az eğitim, daha az çevre, daha az adalet, daha az kamu güvenliği hizmeti demek olduğunu yaşayarak göreceğiz.

MALİ İZLEME

Ege Boran

Bütçeler milletten toplanan kaynakların harcanmasına ilişkin usulleri içeren bir sözleşme gibidir. Sözleşmenin bir tarafı milleti temsil eden yasama organı diğer tarafı da yürütmedir. Ülkelerin anayasal sistemlerine göre bu yürütme ve yasama işlevleri farklı biçimlerde örgütlense de (mesela başkanlık sistemleri-parlemler sistemleri) bu yetki devri ve sözleşme ilişkisi hiç değişmez. Yürütme mutlaka yasama organından belli bir dönem içerisinde toplanan kaynakların o dönem içinde harcanmasına ilişkin yetki alır. Bu nedenle bütçeler Türkiye'de de olduğu gibi kanun niteliğinde ve yıllıktırlar. Peki bu yetki neleri içerir. Bu yetki, toplanan gelirlerin:

1. Ne kadar
2. Nerelere
3. Ne şekilde harcanacağına ilişkin bir yetkidir.

Bütçeler bir tür sözleşme ile yetki devri olması nedeniyle hukuki metinlerdir. Öte yandan ulusal ölçekte toplanan gelirlerin harcamalara dönüştürülmesi nedeniyle de iktisadi sonuçları olan uygulamalardır. Harcamaların nerelere harcanacağı ise bir öncelikler sorunudur. Bu da temelde siyasi bir karardır. Bu anlamda bütçelerde **hukukilik, iktisadilik ve siyasilik** iç içe geçmiş bir durumdadır. Bu, bütçelerin tarihi ile de ortaya çıkmış bir durumdur. Hukukilik kralın vergi toplama ve istediği gibi harcama yetkilerinin sınırlandırılması ve bunun kurallara bağlanması sürecinde gelişmiş ve daha sonra bütçe ile toplanan kaynaklar ve yapılan harcamaların ciddi iktisadi etkilerinin ortaya çıkmasıyla bu iki alan kesişmiştir. Çok partili demokratik rejimlerle birlikte öncelikler meselesi de bütçelerin önemli bir siyaset alanı olarak ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Bu açıdan **ne kadar** ve **ne şekilde** harcama yapılacağı, doğrudan mali disiplini ilgilendirdiği için bütün bütçelerde bu

*Çok partili
demokratik
rejimlerle birlikte
öncelikler meselesi
de bütçelerin
önemli bir siyaset
alanı olarak ortaya
çıkmasını
sağlamıştır.*

Tüm bu tartışmalar bize iki konuda ışık tutmaktadır: Birincisi, Hükümet'in "PKK ile mücadele stratejileri" yoktur.

konuda kısıtlayıcı kurallar bulunmaktadır. Bütçeler bir usuller manzumesidir. Hangi harcamacı kuruluşa hangi harcamaları için ne kadar ödenek tahsis edildiği, harcamanın nasıl yapılacağı, ne tür belgeler gerektiği, nasıl kayıt tutulacağı ve raporlanacağı, nasıl denetleneceği hep ayrıntılı kurallarla belirlenmiştir. Hatta zaman içinde bu kurallar o kadar ayrıntılı olmuştur ki bunlara ilişkin ayrıca kanunlar çıkartılmıştır. Ama hükümetler zaman zaman bu ayrıntılı ve karmaşık mevzuata rağmen (ve çoğu zaman bu karmaşıklıktan faydalanarak) her zaman "kitabına" uydurarak devraldıkları yetkinin ötesinde harcama yapmanın yolunu bulurlar. Genellikle hukukilik denetimi yapan yüksek denetim organlarınca dikkate alınmayan bu tür harcamalar mali disiplini bozan uygulamalardır. Özellikle 1970'ler bütün dünyada mali disiplinin iktisadi istikrar için ne kadar önemli olduğunu

kanıtlamıştır. İşte bu nedenle hükümet dışı örgütler (NGO'lar) ve sivil toplum kuruluşları bütçeleri **izlerler**. Bunlara Anglo-Sakson ülkelerde "budget watchdog" adı verilir. Bütçe izleyen kuruluşlar bütçe uygulamasını mali disiplin (**ne kadar ve ne şekilde**), açısından olduğu kadar harcama öncelikleri açısından da (**nerelere**) analiz eder. Son 20 yılda bu bütçe izleme kuruluşları gelişmekte olan ülkelerde de giderek yaygınlık kazanmıştır. Bunlar birçok ülkede hem merkezi hükümet hem de yerel yönetim bütçelerini izlemektedirler. Ülkemizde de TEPAV Haziran 2005 tarihinden beri bütçe sonuçlarını değerlendiren Mali İzleme Raporları yayımlamaktadır. Ayrıca yaklaşık altı ayda bir Mali Saydamlık Raporu da kamuoyuna sunulmaktadır.

Ayrıntılı bilgi için:

www.tepav.org.tr/tur/index.php?type=maliizleme&title=S

SEÇİMLER VE KUZEY IRAK'A OPERASYON TARTIŞMALARI

Dr. Nihat Ali Özcan

"Güvenli bölgeler" terör örgütleri için hayati öneme sahiptir. Klasik terör örgütleri çatıştıkları ülkelerin güvenlik güçlerinin takibinden kurtulmak, soluklanmak, eksiklerini gidermek, bir sonraki saldırılara hazırlanmak için tercihan siyasi sınırın yanı başında "güvenli bölgelere" ihtiyaç duyarlar. Nitekim Kuzey Irak'ta son yirmibeş yıldır PKK için bu türden bir imkan sağlamaktadır.

Ankara'daki intihar bombacısının saldırısı ve askeri aracın uzaktan kumanda ile tahrip edilmesi nedeniyle Türkiye ciddi bir şok yaşıyor ve tartışmalar devam ediyor. Terör saldırılarının doğası gereği çok sayıda

çıktısı var ve seçimler gibi hassas bir süreçte daha da önemli hale gelmektedir. Örneğin, iç dengeleri, dış politikayı, ekonomiyi ve aktörlerin sistemdeki rollerini etkilemektedir. Terör saldırıları iyice arttığında ise güvenlik öncelikli sorun olmakta, herkes güvenli bir ortam istemekte politikayı da şekillendirmektedir.

PKK terör örgütünün Kuzey Irak'ta üslendiği ve buradan Türkiye'ye sızarak eylem yaptığı bilinen bir gerçek. Üstelik son üç yıldır saldırılar daha sofistike ve gittikçe daha fazla can kaybına neden olmaktadır. Buna karşılık Hükümet'in sessizliğini koruması, PKK ile mücadele yöntemleri konusunda TSK ile anlaşmazlığını sürdürmesi kamuoyunda çeşitli sorulara neden olmaktadır. Bu noktada tartışmalar, Kuzey Irak'ta PKK'ya karşı yapılacak bir operasyona geldi dayandı.

Haziran 2007

AKP Hükümeti Talabani ve Barzani ile görüşmelerin bu sorunu hiç olmazsa Cumhurbaşkanlığı seçimlerine kadar kontrol altında tutabileceği varsayımından yola çıkarak sorunu sürekli erteledi. Hatta Başbakan operasyon yapılmasına sıcak bakmadığını bile ifade etti. TSK ise Eylül ayından beri operasyonlarını aralıksız sürdürüyor. Cumhurbaşkanlığı seçimleri çıkmaz girdiği bir sırada PKK, 18 Mayıs itibarı ile "ateşkesi" bitirdiğini açıkladı ve eylemlere başladı.

Kamuoyunda tartışılan Kuzey Irak'a operasyon konusunun birden çok yönü bulunmaktadır. Bunlar; hukuki, ekonomik, diplomatik, psikolojik ve askeri olarak sınıflandırılabilir. Operasyon kararı öncelikle bir iç hukuk ve siyasi karar alma sürecini işletme sorunudur. TSK'nın sınır ötesinde rutin dışı olarak görevlendirilmesi Anayasa'ya göre TBMM yetkisinde olan bir husustur. TBMM'nin bu yönlü bir karar alabilmek amacıyla harekete geçmesi ise ancak Hükümet'in bu yönlü bir talebi ile mümkündür.

O halde operasyon izni için öncelikle hükümetin siyasi bir karar alması ve konuyu Meclis'e taşıması gerekmektedir. Savaşmayı kapsayan böyle bir karar dostlar alışverişte görsün diye alınamaz. Çünkü bu yönde bir kararın ciddi riskleri ve maliyetleri bulunur. Öncelikli olarak tartışma yanlış yerden başlamıştır. İhtiyaç duyulan husus, Hükümet'in ve/veya Devlet'in, "PKK ile mücadele stratejisi"dir. Bu strateji, Devlet'in çeşitli kurumlarının görevlerini, koordinasyonunu ve hedeflerini açıkça belirtmelidir. Hükümet'in elinde askeri gücün kullanımından önce devreye sokabileceği çok sayıda araç bulunmaktadır. Bunlar, ekonomik, diplomatik, psikolojik araçlardır. Eğer bunlarda sonuç alınmazsa o zaman askeri gücün kullanımı devreye sokulabilir.

Tüm bu tartışmalar bize iki konuda ışık tutmaktadır. Birincisi, Hükümet'in "PKK ile mücadele stratejileri" yoktur. İktidara geldiği Kasım 2002 den beri çok değerli bir zamanı boşa harcamıştır. İkincisi, TSK, Hükümet'in en zayıf fay hattını zorlamaktadır.

LAİKLİK ve MODERN SEYYAH

David Barchard

Bundan on, bilemediniz yirmi yıl önce, İngiltere'de insanların adab-ı muâşeret kitaplarına hala rağbet ettiği o eski günlerde, toplumsal huzurun en önemli kurallarından biri yemekli davetlerde din konusunu açmamaktı.

Ancak İslam'ın dünya çapındaki atılımı din konusunu dünyanın her yerinde siyasal ve sosyal gündemin üst sıralarına taşıdı. Bu durumun bazı ilginç etkileri oldu. Örneğin,

bugünlerde İngiltere'de dini vecibelerini yerine getiren Müslümanların sayısı Hıristiyanlardan daha fazla. Ancak bu durum İngiliz toplumunun yaşadığı dönüşümden ziyade, Müslüman göçmenlerden kaynaklanan bir değişikliğe işaret ediyor.

İçinde bulunulan bu durumu daha iyi anlayabilmek için, öncelikle dinin İngiltere'de oynadığı rolü incelemek gerekiyor. İngilizler arasında yüz yıl önceki Hıristiyanlık anlayışına inanan hemen hemen hiç kimse kalmamış durumda. Her iki İngiliz'den ancak biri Tanrı'ya biraz olsun inanıyor. Nüfusun ancak yüzde altısı Pazar

Laiklik, İngilizlerin gözünde olumsuz anlam taşıyan bir sözcük.

**İngiltere'nin kanaat
önderleri
Türkiye'ye
baktıklarında
insanların
istedikleri gibi
giyinemedikleri bir
ülke görüyorlar.**

günleri kiliseye gidiyor. Genç nüfus arasında bu oran çok daha düşük seviyelerde. Yetişkin nüfusun yarısı hayatları boyunca Noel ayınları de dâhil olmak üzere hiçbir dini törene katılmamış. Hiçbir dine mensup olmadığını söyleyenler nüfusun yüzde 15 ila 20'sini oluşturuyor.

Ancak elbette din hayatın içindeki varlığını yine de sürdürüyor. Anket sonuçlarına göre, dini törenlere katılanların sayısı inananların sayısından çok daha fazla. Kulağa hoş gelen dinsel ezgilerin ve kültürel etkinliklerin çekiciliği ya da ailelerin çocuklarını kilisenin seçkin okullarına göndermek istemeleri bu durumun nedenleri arasında gösterilebilir.

Bütün bunlara rağmen laiklik, İngilizlerin gözünde olumsuz anlam taşıyan bir sözcük. Nasıl Moliere'in piyeslerinde rastladığımız M. Jourdain karakteri, düz yazının varlığını keşfettiğinde şaşırmış ve kendisinin ömrü boyunca bu şekilde konuştuğunu fark ettiğinde şaşkınlığı daha da artmışsa, İngilizler de benzer şekilde esasen laik olduklarının farkında bile değiller. Laiklik kavramından anladıkları başkalarının temel din ve vicdan özgürlüklerine müdahale edilmesi ve ibadet haklarının engellenmesi olagelmiş. Söz konusu Müslüman göçmenler olduğunda bu daha da güçlü bir şekilde ortaya çıkıyor.

İngiltere'nin geçtiğimiz günlere dek uygulamakta olduğu göçmen politikaları tamamıyla *bırakınız-yapsınlar* çizgisini izlemekteydi. İngiliz halkının tepkilerine ise yasal ve sosyal kısıtlar getirildi. Kiliseler halen boş kalsa da, Tony Blair ve Yeni İşçi Partisi'nin, "inanç topluluklarını"

tanıma politikaları dini siyasetin içine taşıdı. "İnanç toplulukları", göçmenlerin yalnızca mensubu oldukları din temelinde tanımlanmaları ve din adamlarının lider mertebesine yerleştirilmeleri bakımından aslında biraz biçimsiz bir ad. Cemaat liderleriyle diyalog kurulması, kendi cemaatleri yıldan yıla hızla erirken günümüzde yeniden önem kazanan eski kiliselerin ruhban sınıfınca elbette kuvvetle destekleniyor. Şunu da eklemek gerekir ki, bu kiliselerin siyasi tercihleri hep ortanın soluna yakın olagelmiştir.

Bu çerçevede, bir nesil öncesinin aksine, bugün İngiltere'nin kanaat önderleri Türkiye'ye baktıklarında Kemalizmin küllerinden yükselen bir Anka kuşu yerine, insanların istedikleri gibi giyinemedikleri bir ülke görüyorlar.

İngiliz nüfusunun yüzde 2.7'si (1.6 milyon kişi) çoğunluğu Hindistan yarımadasından gelen Müslümanlardan oluşmakta. Vahabîliğin Hindistan yarımadasında görülen kolu olan Deobandilik, birçok tarikat okuluna ve camiye hâkim, az bilinen fakat çok güçlü bir akım. Bradford, Birmingham, Leicester gibi bazı şehirlerdeki göçmen nüfusun yoğunluğu, bu grupları hem siyasi hem de sosyal alanda önemli bir güç haline getirdi.

Manchester havaalanındaki İngiliz yolcuların birçoğu türban, çarşaf ve beyaz peçeye bürünmüş. Manchester aksarıyla konuşuyorlar. Ancak acaba aidiyet duydukları yer neresi? Gelecekte oynayacakları siyasal rol ne olacak? 7 Temmuz ve daha sonraki terör saldırılarından sonra birçok İngiliz'i endişeye boğan sorular

Haziran 2007

bunlar. El Kaide'nin İngiltere'deki yandaşlarının sayısının 4,000 ila 200,000 arasında olduğu tahmin ediliyor.

İngiltere'nin buna ve medyanın Müslümanların topluma entegre edilmesinden çok dışlanmasına ilişkin mesajlarına tepkisi bu kesimlerin entegrasyonu yönündeki çalışmalara hız vermek oldu.

Geçen hafta kendimi, Türkiye'den geldiğimi fark eden ve kendisinin de Türkiye'ye yakın bir ilgi duyduğunu söyleyen bir havaalanı güvenlik görevlisinin karşısında buldum. Pakistan'da doğduğunu ancak İstanbul'da yaşamışlığı olduğunu anlattı.

Ancak dile getirdikleri duymayı belediklerimden çok uzaktı. "Demokratik bir ülke değil Türkiye," dedi; "Kadınlar diledikleri gibi giyinmiyor. Kızım onların istediği gibi giyinmediği için orada üniversiteye gidemedi. Çok katı yasaları var. Hiç ama hiç demokratik değil. Bu çok iğrenç bir durum."

Bu yaz Türkiye'ye damgasını vuran en netameli konulardan birine parmak basmış bulunuyordu. İyi de bunları neden bana, yani yoldan geçen herhangi birine anlatma gereği duymuştu?

"Laiklik anlayışları böyle. Yasaları da bu yüzden öyle," diye ihtiyatla yaklaştım. Ne de olsa işi terörist yakalamak olan bir adamla ağız dalaşına girmek sakıncalı olabilirdi.

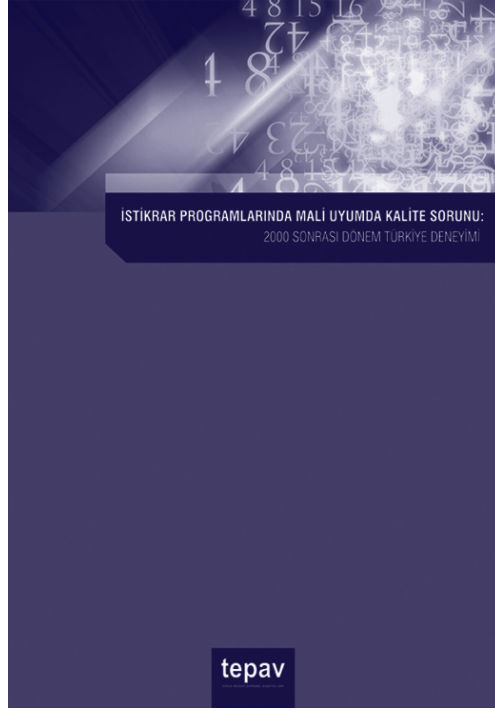
"Olabilir ama bu hem iğrenç hem de demokrasiye aykırı," dedi.

Ben de suya sabuna dokunmayacak bir şeyler geveleyip yoluma devam ettim. Güvenlik kontrol cihazına sorulursa üzerimde tehlike yaratabilecek hiçbir şey yoktu. En azından İngiltere'nin güvenliğinin, özgürlükçülüğe bu denli gönül vermiş insanlara emanet olduğunu bilmek güzel.

Bundan birkaç saat sonra, Ankara havaalanından çıkarken bir şey dikkatimi çekti. Bavullarını beklemekte olan kadın yolculara baktım ve birden uyandım. Kadınların tümünün başı açıktı. Herkes batılı giysiler kuşanmıştı ve kuzey Avrupa havaalanlarında dolanan gürühtan çok daha şık ve bakımlıydılar. İngiliz gazetelerinin boyuna Türkiye'deki elit tabakadan söz etmesi de bu yüzden sanıyorum. Mesele yalnızca laiklik değil. Mesele Türklerin hala, birçok İngiliz'in artık giymedikleri eli yüzü düzgün giysiler giymesi. Mesele İngilizlerin ifrit olduğu sutyen ve kravat meselesi.

Birilerinin, Türkiye'de yaşayan insanlara – laiklik cephesinin ne tarafına düşerlerse düşsünler – Avrupa'nın kuzeyinde tuhaf, şaşırtıcı şeylerin olup bittiğini anlatması gerek.

***Birilerinin,
Türkiye'de yaşayan
insanlara
Avrupa'nın
kuzeyinde tuhaf,
şaşırtıcı şeylerin
olup bittiğini
anlatması gerek.***



İstikrar Programlarında Mali Uyumda
Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem
Türkiye Deneyimi

Barış İçin Sanayi Girişimi

Industry for Peace Initiative

İstikrar Programlarında Mali Uyumda
Kalite Sorunu

Bir Olgu Olarak Yolsuzluk
(Nedenler Etkiler ve Çözüm Önerileri)

Yolsuzlukla Mücadele 1

Yolsuzlukla Mücadele 2

Yolsuzlukla Mücadele 3

Competition and Regulation in the
Telecommunications Industry

Competitiveness Investment Climate
Restructuring, Competition and
Regulation in the Turkish Electricity
Industry

Düzenleyici Etki Analizi

Mali İzleme 1

Mali İzleme 2

Mali İzleme Raporu

2005 Aralık Bütçe Sonuçları

Mali Saydamlık İzleme Raporu 3

Mali Saydamlık İzleme Raporu 4

Yerel Yönetimlerde Hizmet İçi Eğitim

Fast Moving Consumer Goods
Competitive Conditions and Policies

İran Raporu

Türkiye'nin Rekabet Gücü İçin Sanayi
Politikaları Çerçevesi

Bölgesel Kalkınma ve Yönetişim
Sempozyumu

Genel Değerlendirme Çerçevesi

Gümrük Birliği

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı

Söğütözü Cad. No: 43
TOBB-ETÜ Yerleşkesi 2. Kısım
06560 Söğütözü/ANKARA
Tel: 0312. 292 55 00
Faks : 0312. 292 55 55
tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

İmtiyaz Sahibi
TEPAV Adına
Güven Sak

Editör
Nesrin Hocaoğlu

Tasarım ve Baskı
Fil İletişim Ltd. Şti.
fil@filetistem.com

İletişim
bulten@tepav.org.tr

TEPAV Bülten'de yer alan yazılar ve görüşler tamamen yazarlarına aittir. TEPAV'ın resmi görüşü değildir.

Bu bülten 1000 adet basılmıştır.
Ücretsiz dağıtılır.