

2000'Lİ YILLARDA TÜRKİYE'DE UYGULANAN MALİYE POLİTİKALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

*Yrd. Doç. Dr. Habib YILDIZ**

ÖZET

Bu çalışmada, 2000–2006 döneminde Türkiye’de uygulanan maliye politikalarının ana çizgileri ortaya konulmuş ve programın mali uyum kabiliyeti ile kalitesi değerlendirilmiştir. Buna göre, bu dönemde Türkiye’de izlenen maliye politikalarının yönünü ve başarısını daha çok ekonominin içinde bulunduğu konjonktürel dalgalanmalar ve programların başlangıç koşulları belirlemiştir. Nitekim 2000’li yılların hemen başında Türkiye’de yaşanan makro ekonomik istikrarsızlıklar büyük bütçe açıklarına ve yüksek kamu borç stokuna yol açmış ve uygulanan istikrar programının mali uyum kabiliyetini önemli ölçüde bozmuştur. Bunun sonucunda ise bütçeden eğitim, sağlık ve kamu yatırımları gibi büyümeyi destekleyici kamu harcamalarına eskisine göre daha az kaynak ayrılmıştır. Bu durum ise maliye politikalarının kalitesini olumsuz etkilemiştir. Ancak ilerleyen yıllarda özellikle gelirler cephesinde alınan tedbirler ile, kamu gelirleri arttırılmış ve bozulan mali denge belli ölçüde düzeltilmiştir. Tüm bu gelişmelere rağmen ilgili dönemde maliye politikalarının kalitesi arttırılamamış ve kamu kesiminin net değerinde artışa yol açacak tedbirlere başvurulmamıştır.

Anahtar Kelimeler: Türkiye’de Maliye Politikaları, İstikrar Programları, Maliye Politikalarının Kalitesi

ABSTRACT

This study emphasizes the main structure of fiscal policies applied in Turkey periods 2000-2006 and evaluates the quality of these policies as well as adjustability of the program. It can be concluded from the study that the direction and success of the fiscal

* Sakarya Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü,hyildiz@sakarya.edu.tr

policies underfollen in Turkey during this period were determined by conjuncturel fluctuations encountered by the economy, and the starting conditions of the programs. In fact, macroeconomic instabilities experienced in Turkey at early 2000s lead to high budget deficits, and excessive public debt stocks and distorted the adjustability of the existing stability program substantially. As a result of this, fewer resources allocated to government spendings supporting growth such as education, health, and public investments from the budget comparing to previous years. In such a case, quality of the fiscal policies were affected negatively. However, in following years, with some measurements, especially related to, public revenues were increased and distorted fiscal balance was improved to some degree. But in spite of these developments, quality of fiscal policies could not be improved or radical measurements which could increase net value of public sector were not resorted to.

Key words: Fiscal policies in Turkey, Stability Pograms, Quality of Fiscal policies

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda olduğu gibi Türkiye’de karşı karşıya olduğu ekonomik sorunları aşabilmek için uzun zamandan beri istikrar programları uygulamaktadır. Çoğu zaman IMF ile hazırlanan bu programlarda maliye politikaları önemli bir yer tutmaktadır. Türkiye’de son zamanlarda uygulanan maliye politikaları ile bir taraftan kamu harcamalarının azaltılması, kamu gelirlerinin arttırılması ve borçların çevrilebilmesi amaçlanırken, diğer taraftan da devletin ekonomideki ağırlığının azaltılması, özel sektöre gerekli kaynakların aktarılması ve büyüme ortamının sağlanması hedeflenmektedir.

Bu çalışmanın amacı, 2000–2006 döneminde Türkiye’de izlenen maliye politikaları ilkelerini, ana çizgilerini ve genel eğilimlerini ortaya koymak ve değerlendirmektir. Bu yapılırken de özellikle izlenen politikalarının mali uyum kabiliyeti ve maliye politikalarının kalitesi sorgulanmıştır. Mali uyum, ülkede uygulanan maliye politikalarının kamu açıklarının miktarını azaltıcı etkiye sahip olması anlamını taşırken, maliye politikalarının kalitesi, kamu

harcama ve vergi politikaları ile büyüme arasında olumlu bir ilişkinin olmasını ifade etmektedir. Çalışmada görüleceği gibi; Türkiye’de uygulanan maliye politikaları 2000’li yılların başında başarısız bir tablonun ortaya çıkmasına yol açmasına rağmen, sonraki yıllarda alınan tedbirlerle mali uyum konusunda belli bir başarı sağlanmıştır. Ancak, maliye politikaların kalitesi konusunda aynı başarı sağlanamamıştır.

Çalışmada, kamu kesimi genel dengesinden hareketle, kamu harcamaları, kamu gelirleri, mali denge, kamu borçlanması ve kamu iktisadi teşebbüsleri dengesi ve özelleştirme konusunda izlenen politikalar incelenmiştir. Bu doğrultuda kamu kesimine ait 2000–2006 dönemine ait sayısal verilerden yararlanılmış ve bu veriler 1995 yılının verileri ile karşılaştırılmıştır.

I. MALİYE POLİTİKASININ AMAÇLARI

Türkiye’de 1990’lı yıllarda uluslararası finans sistemi ile bütünleşme gerçekleştirilirken mali disiplinden uzaklaşmış, kamu kesiminde tercih edilen büyüme ve gelişme modeliyle uyumlu yapısal dönüşüm gerçekleştirilememiş ve ülke ekonomisinin iç ve dış şoklara karşı kırılganlığı artmıştır¹. Bunun sonucunda 2000’li yılların hemen başında ülkede üst üste iki mali kriz yaşanmış ve ekonomik, siyasi ve sosyal yapıyı olumsuz şekilde etkileyen enflasyon, bütçe açığı, dış ödemeler dengesi, tasarruf açığı, iç ve dış borç servisi, idari ve ekonomik yapıda yapısal bozulma sorunları ile karşı karşıya kalınmıştır². Bunun üzerine 2001 yılında yeni bir ekonomi programı hazırlanmış ve mali sistemdeki sorunlar giderilmeye ve özellikle borçların sürdürülebilirliği sağlanmaya çalışılmıştır.

Bu program çerçevesinde, maliye politikalarının amaçları, 2001–2005 yıllarını kapsayan Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, IMF ile yapılan 17. ve 18. Stand-by anlaşmaları ve buna bağlı gözden geçirmeler ile 58. ve 59. hükümet programları ile AB uyum için

¹ MALİYE BAKANLIĞI, *2006 Yılı Bütçe Gerekçesi*, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara, 2005, www.maliye.gov.tr

² MALİYE BAKANLIĞI, *2005 Yılı Ekonomik Raporu*, Maliye Bakanlığı Yayını, Ankara, 2005, www.maliye.gov.tr

uyulması gereken maliye politikaları kriterleri doğrultusunda şekillenmiştir³.

Buna göre; krizlere neden olan zaafların giderilmesi, özel kesimin ekonomi içerisindeki rolünün artırılması, özelleştirmenin önündeki engellerin kaldırılması ve gerek kamu kesimindeki gerekse özel kesimdeki şeffaflığın artırılmasına ve kesimler arası sosyal diyalogların güçlendirilmesine dönük yapısal değişimlerin sürdürülmesi amaçlanmış, ülke ekonomisinin sağlıklı bir zemine oturması ve makul enflasyon oranlarında istikrarlı bir büyüme ortamının gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir⁴.

II. MALİYE POLİTİKASI ARAÇLARININ GELİŞİ

A) KAMU HARCAMA POLİTİKASI

Kamu harcamaları, devletin üstlenmiş olduğu fonksiyonları yerine getirmesi için yapılan bütün işlemlerin maliyetine giren unsurların toplamından oluşmaktadır⁵. Bu bağlamda kamu harcamaları, devletin ekonomi içindeki büyüklüğünün ölçülmesinde büyük önem taşımaktadır.⁶ Kamu harcamaları içinde en büyük payı ise genel ve katma bütçelerden oluşan konsolide bütçe harcamaları almaktadır. Konsolide bütçenin kendi içindeki bölüşümü ise, ekonomideki kaynakların iç dağılımını ve devletin gelir dağılımına etkisini ortaya koymaktadır⁷.

1. Kamu Harcamalarının Gelişimi

1980 ve 1990'lı yıllarda Türkiye'de uygulanan ekonomi politikaları ile milli ekonomi içerisinde kamu kesiminin daraltılması amaçlanmıştır. 2000'li yılların başında da benzer bir politika

³ Ömer Faruk BATIREL, *Türk Maliye Politikası 2005 Tebliği*, İstanbul Mali Müşavirler ve Serbest Muhasebeciler Derneği, İstanbul, 2005, s. 19

⁴ MALİYE BAKANLIĞI, *2005 Yıllık Ek. Raporu*

⁵ Şerafettin AKSOY, *Kamu Maliyesi*, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 91

⁶ Elif Binhan YILMAZ ve Nazan SUSAM, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma", 2001, www.ceterisparibus.net/maliye/maliye.htm - 52k, (05.01.2006), s.2

⁷ İzzettin ÖNDER, Oktar TÜRELİ, Nazim EKİNCİ ve Cem SOMEL, *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar: İktisat Politikası Seçenekleri*, Tarih Vakfı yayını, İstanbul, 1993 s. 22

hedeflenmesine rağmen, bu dönemde uygulanan ekonomi politikaları sonucunda kamu kesiminin payı küçültülememiş, aksine büyümüştür. Nitekim Tablo 1’de görüldüğü gibi, 2000–2001 döneminde, Türkiye’de konsolide bütçe harcamaları hem mutlak olarak hem de GSMH’nın yüzdesi olarak artmıştır. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH’ye oranı 1995 yılında yüzde 21,3 iken, 2001 yılında yüzde 44,1’e çıkmıştır. Ancak 2002 yılından sonra konsolide bütçe harcamaları nominal olarak artmakla birlikte, GSMH’nın bir yüzdesi olarak azalma eğilimine girmiş ve 2005 yılında yüzde 30’ların altına inmiştir. Bu gelişmelerden dolayı da 2000–2001 döneminde izlenen harcama politikalarının kamu kesiminin boyutlarını büyüttüğü, ancak 2002–2006 döneminde izlenen politikaların tam tersine kamu kesiminin boyutlarını sayısal olarak küçülttüğü söylenebilir.

Tablo 1: Konsolide Bütçe Harcamalarının Miktarı ve GSMH’ye Oranı (Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına Göre)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006 (P)
Konsolide Bütçe Harcamaları (Milyon YTL)	1.674	45.296	77.957	110.577	132.822	141.021	145.529	160.143
GSMH (Milyon YTL)	7.854	125.596	176.484	275.032	356.861	428.932	485.058	539.870
Konsolide Bütçe Harcam./ GSMH	21,3	36,0	44,1	40,2	37,2	32,9	30,1	29,7

Kaynak: MAL. BAK. 2005 Yılı Ekonomik Raporu; MAL. BAK. 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi

2. Kamu Harcamalarının Dağılımı

Kamu harcamalarının miktarındaki bu gelişmeler kadar kendi içindeki dağılımı da önemlidir⁸. Türkiye’de kamu harcamalarını kendi içinde dağılımı konusunda kullanılan ayırımlardan biri ekonomik sınıflandırmadır. Ekonomik sınıflandırma, uygulanan ekonomik ve sosyal politikaların sonuçlarının görülüp değerlendirilmesi açısından önemlidir. Zira ekonomik sınıflandırma, harcamaların hangi alana yönelik yapıldığını göstermekte ve hükümetin ona göre tedbir

⁸ BATIREL, s.10

almasına imkân vermektedir⁹.

2004 yılından itibaren Türkiye’de analitik bütçe sınıflandırılmasına geçilmiştir¹⁰. Bu sınıflandırmaya göre birinci düzey ekonomik ayırma göre bütçe giderleri dokuz ana grup altında toplanmaya başlanmıştır.

Tablo 2: Konsolide Bütçe Giderlerinin Ekonomik Yapısı

	1995		2000		2001		2002		2003		2004		2005 (P)	
	Bütçe Giderleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Bütçe Giderleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Bütçe Giderleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Bütçe Giderleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Bütçe Giderleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Bütçe Giderleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Bütçe Giderleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı
Konsolide Bütçe Harcamaları	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
I. Personel ve Sos. Gv. Primlr	28,7	6,1	20,8	7,5	18,2	8,1	19,4	7,8	21,3	7,9	23,4	7,7	24,8	7,4
II. Mal ve Hizmet Alımları	10,0	2,1	9,5	3,4	8,2	3,6	9,0	3,6	8,3	3,1	9,0	3,0	9,7	2,9
III. Faiz Giderleri	34,4	7,3	45,1	16,3	52,6	23,3	46,8	18,8	44,1	16,5	40,1	13,2	31,9	9,6
IV. Cari Transferler	20,1	4,3	16,1	5,8	12,8	5,7	16,2	6,5	18,8	7,0	19,6	6,5	24,5	7,3
V. Sermaye Giderleri	6,3	1,3	5,8	2,1	5,5	2,4	6,5	2,6	5,6	2,1	5,7	1,9	6,7	2,0
VI.Sermaye Transferi	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,3	0,1	1,0	0,3
VII. Borç Verme	0,4	0,1	2,5	0,9	2,2	1,0	1,8	0,7	1,6	0,6	1,9	0,6	1,4	0,4
VIII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,3	0,1	0,4	0,2	0,5	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0

Kaynak: MAL. BAK. 2005 Yılı Ekonomik Raporu; MAL. BAK. 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi

⁹ Rıdvan KARLUK, *Cumhuriyet'in İlanından Günümüzde Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm*, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005, 10. Baskı. s.119

¹⁰ Analitik bütçe sınıflandırması ilk defa 2002 yılında pilot olarak seçilen 6 kamu kuruluşunda uygulanmaya başlanmış, ancak 2006 yılından itibaren genel devlet tanımına giren tüm kurum ve kuruluşlarda uygulanmaya başlanmıştır.

Analitik bütçe sınıflandırmasına göre; Türkiye’de personel ve sosyal güvenlik primlerinden oluşan personel giderlerinin¹¹ bütçe giderleri içindeki payı 1995 yılında yüzde 28,7 iken, 2000’li yıllardan itibaren azalma eğilimi göstermiş ve 2005 yılında yüzde 24,8’e gerilemiştir. Mal ve hizmet alımlarının bütçe içindeki payı 1995 yılında yüzde 10,0 iken, 2005 yılında yüzde 9,7 olmuştur. Faiz giderleri ise, konsolide bütçe giderlerinin önemli bir kısmını oluşturmuştur. Faiz giderlerinin bütçe içindeki payı ise 1995 yılında yüzde 34,4 iken, 2001 yılında yüzde 52,6’ya çıkmış, ancak 2005 yılında tekrar azalarak yüzde 31,9’a gerilemiştir. Cari transferlerin bütçe içindeki payı ise, 1995 yılında yüzde 20,1 iken, 2005 yılında yüzde 24,5’e çıkmıştır. Sermaye giderlerinin bütçe içindeki payı ise, 1995 yılında yüzde 6,3 iken, 2005 yılında yüzde 6,7 olmuştur. Borç verme miktarının bütçe içindeki payı 1995 yılında yüzde 0,4 iken, 2005 yılında yüzde 1,4’e çıkmıştır.

Türkiye’de kamu harcamalarını kendi içinde dağılımı konusunda kullanılan sınıflandırmalardan biri de idari-fonksiyonel sınıflandırmadır. Kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımı, bir yandan konsolide bütçe içinde kullanılan kaynakların iç dağılımını gösterirken, diğer yandan da sosyal nitelikteki harcama kalemleri kanalı ile devletin fırsat eşitliği ve sosyal adalet açısından oynadığı rolü ortaya koymaktadır. Bu anlamı ile kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımı bir bakıma, kamu harcamalarının gelir dağılımına etkisini yansıtmaktadır¹².

¹¹ Analizde, personel giderleri, sosyal güvenlik primleri ve personel yedeği ödeneği, sağlıklı değerlendirme yapılabilmesi amacıyla personel giderleri adıyla tek başlık altında toplanmıştır.

¹² ÖNDER vd. s. 24

Tablo 3: İdari- Fonksiyonel Ayırma Göre Kamu Harcamalarının Dağılımı (Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre)

HİZMETLER	1997	2000	2001	2002	2003	2004
Genel İdari Hizmetler	45,4	33,8	29,4	34,5	32,5	29,6
Ekonomik Hizmetler	10,2	9,1	7,8	7,5	7,2	8,1
Sosyal Hizmetler	16,2	13,3	11,8	13,1	18,5	24,4
Borç Faiz Ödemeleri	28,3	43,8	51,0	44,8	41,7	40,1
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: MAL. BAK. 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi

Tablo 3’de görüldüğü gibi kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımında konsolide bütçe içerisinde genel idari hizmetlere ayrılan kaynaklarda sürekli bir azalma yaşanmıştır. Benzer şekilde ekonomik hizmetlere ayrılan paylarda da zaman içerisinde azalma trendi görülmüştür. Benzer şekilde sosyal harcamaların konsolide bütçe içerisindeki payında da azalma görülmüştür. Nitekim sosyal harcamaların konsolide bütçe içindeki payı 1997 yılında yüzde 16,2 iken, sonraki yıllarda azalmış ve 2002 yılında yüzde 13,1’e gerilemiştir. Ancak 2003 yılından sonra sosyal hizmetlerin konsolide bütçe içindeki payı artmaya başlamış ve 2004 yılında yüzde 24,4 olmuştur¹³. Sosyal harcamalar içerisinde en önemli kalemleri ise eğitim ve sağlık harcamaları oluşturmaktadır. Son birkaç yıldır sosyal hizmetlerin konsolide bütçe içindeki payında bir artış eğilimi yaşanmasına rağmen, bu gelişme eğitim ve sağlık harcamalarına yeterince yansımamıştır¹⁴.

2000–2005 döneminde konsolide bütçeden ortalama olarak en

¹³ Ancak bu harcama kalemlerine konsolide bütçe dışında başka kaynaklarından da pay aktarılmaktadır. Nitekim eğitim ve sağlık hizmetlerine yönelik olarak konsolide bütçe dışında yer alan bazı fon kaynakları ve döner sermaye aracılığı ile kendi faaliyetleri sonucu oluşturulan kaynaklar kullanılabilir. Bunun yanında Sosyal Güvenlik Kuruluşları, Mahalli İdareler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, sosyal yardım ve dayanışma fonu da, sağlık ve eğitim alanında harcama yapan kuruluşlar arasında yer almaktadır.

¹⁴ Ferhat EMİL ve H. Hakan YILMAZ, “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi,...”, 18. Maliye Sempozyumu İçin Hazırlanan Tebliğ Metni, 2003, www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/2-1.doc, (07.01.2006), s. 26

yüksek payı sırasıyla borç faizleri, genel hizmetler, eğitim hizmetleri ve savunma hizmetleri almıştır¹⁵. Gerçekten de bu dönemde bütçe harcamalarının kendi içindeki dağılımında en dikkat çekici gelişme borç faiz ödemelerinin çok yüksek oranlara ulaşması olmuştur¹⁶.

B) KAMU GELİRLERİ POLİTİKASI

Türk kamu gelir sistemi, ağırlıklı olarak, genel ve katma bütçe gelirlerini kapsayan konsolide bütçe olağan gelirlerine dayanmaktadır. Konsolide bütçe gelirleri ise, vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelir ve fonlardan oluşmaktadır. Konsolide bütçe gelirlerinin yüzde 80-85'lik kısmı ise vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Bu yüzden çalışmanın bu bölümünde daha çok vergi gelirleri üzerinde durulacaktır.

1. Konsolide Bütçe Gelirlerinin Gelişimi

Tablo 4, 2000–2006 dönemindeki Türkiye’de kamu gelirlerinin gelişimini göstermektedir. Buna göre, 2000–2006 döneminde konsolide bütçe gelirleri hem mutlak olarak hem de GSMH’ye oran olarak artmıştır. Nitekim konsolide bütçe gelir tahsilatı 2000 yılında 32.031 milyon YTL olan tutarında iken, 2005 yılında 134.819 milyon YTL’ye çıkmıştır. Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH’ye oranı ise 1995 yılında yüzde 17,3 iken, 2001 yılında yüzde 27,7’ye yükselmiştir. Sonraki yıllarda bu oranda bir azalma eğilimi görülmüşse de 2005 yılında artarak yüzde 26,2’ye çıkmıştır. 2000’li yıllarda uygulanan kamu gelirler politikası sonucunda kamu kesiminin ana ögesi olarak konsolide bütçe gelirlerinin GSMH’ye oranı yüzde 25’i aşmıştır. Bundan dolayı da kamu gelirleri sayısal olarak önceki yıllara göre arttığı söylenebilir.

¹⁵ GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, *Vergi İstatistikleri*, www.gelirler.gov.tr, (10.02.2006)

¹⁶ Hüseyin ŞEN ve İsa SAĞBAŞ, *Bütçe Açıkları, Teori ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2004, s.157

**Tablo 4: Konsolide Bütçe Gelirlerinin Miktarı ve GSMH'ye Oranı
(Analitik Bütçe Sınıflandırılmasına Göre)**

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006 (P)
Konsolide Bütçe Gelir/(Milyon YTL)	1.359	32.031	48.922	70.487	100.250	121.870	134.819	141.822
GSMH (Milyon YTL)	7.854	125.596	176.484	275.032	356.861	428.932	485.058	539.870
Konsolide Bütçe Gelirleri /GSMH	17,3	25,5	27,7	25,6	26,0	25,8	26,3	26,2

Kaynak: MAL. BAK. 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi

2. Vergi Gelirlerinin Dağılımı

Konsolide bütçe gelirleri içinde en dikkat çeken husus, 2000-2006 döneminde vergi gelirlerinde önemli oranda artış sağlanması olmuştur. Nitekim vergi gelirlerinin konsolide bütçe içindeki payı 2000 yılında yüzde 76,9 iken, bu oran 2005 yılında yüzde 83,3'e çıkmıştır. Böylece 2000'li yıllarda vergi gelirlerinin konsolide bütçe içindeki payı sürekli artış eğilimi sergilemiştir.

2000'li yıllarda uygulanan vergi politikaları sonucunda vergi gelirlerinin dağılımı da değişmiştir. Bu dönemde gelir, kar, sermaye kazançları üzerinden alınan vergilerin vergi gelirleri içindeki payı sürekli azalmıştır. Nitekim bu gelir unsuru üzerinden alınan vergilerin konsolide bütçe gelirleri içindeki payı 2000 yılında yüzde 32,3 iken, 2005 yılında yüzde 28,2'ye gerilemiştir. Harcamalar üzerinden alınan vergilerde ise sürekli artış eğilimi görülmüştür. Dâhilde alınan mal ve hizmet vergilerinin vergi gelirleri içindeki payı 2000 yılında yüzde 36,3 iken, 2005 yılında yüzde 48,2'ye yükselmiştir. Benzer şekilde uluslararası ticaret ve muamelelerden alınan vergilerin payı da 2000 yılında yüzde 16,2 iken, 2005 yılında yüzde 15,9'a çıkmıştır. Mülkiyet üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı ise 2000-2005 döneminde dalgalanma eğilimi göstermiş ve yüzde 1,4 ile 3,4 arasında gerçekleşmiştir.

Tablo 5: Vergi Gelirleri Tahsilâtının Yüzde Dağılımı ve GSMH'ye Oranı

Yıllar	2001		2001		2002		2003		2004		2005 (P)	
	Vergi Gelirleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Vergi Gelirleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Vergi Gelirleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Vergi Gelirleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Vergi Gelirleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı	Vergi Gelirleri İçindeki Payı	GSMH'ye Oranı
I. Vergi Gelirleri Toplamı (A+B+C+D+E+F)	100,0	21,1	100,0	22,5	100,0	21,7	100,0	23,6	100,0	23,6	100,0	24,7
A. Gelir, Kar, Sermaye Kazanç. Üz. Alınan Vergiler	32,3	6,8	38,4	8,6	32,4	7,0	30,5	7,2	29,0	6,8	28,2	7,0
B. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	3,3	0,7	3,9	0,9	1,7	0,4	1,4	0,3	1,5	0,3	3,4	0,8
C. Dahilde Alınan Mal Ve Hizmet Vergileri ¹⁷	36,3	7,7	38,8	8,7	45,8	9,9	49,2	11,6	48,5	11,4	48,2	11,9
D- Uluslar Arası Ticaret Ve Muam. Alınan Vergiler	16,2	3,4	14,0	3,1	15,9	3,4	14,9	3,5	16,8	3,9	15,9	3,9
E. Diğer Vergiler	10,2	2,2	3,1	0,7	2,3	0,5	2,1	0,5	2,2	0,5	1,8	0,5
F- İdari Harçlar Ve Ücretler, Sanayi Dışı Ve Arız Sat.	1,7	0,4	1,9	0,4	1,9	0,4	1,9	0,4	2,1	0,5	2,4	0,6

Kaynak: MAL. BAK. 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi

3. Dolaylı –Dolaysız Vergilerin Gelişimi

Bu dönemde toplam vergi gelirleri içinde dolaylı ve dolaysız vergilerin dağılımında da değişmeler olmuştur. Gelir, kar ve sermaye kazançlarından alınan vergiler ile mülkiyet üzerinden alınan vergilerden oluşan dolaysız vergilerin genel bütçe vergi gelirleri içindeki payı 1995 yılında yüzde 49,5 iken, 2005 yılında yüzde 29,5'e gerilemiştir. Buna karşılık dâhilde alınan mal ve hizmet vergileri ile uluslararası ticaret ve muameleler üzerinden alınan vergiler ile diğer vergilerin toplamından oluşan dolaylı vergilerin genel bütçe vergi

¹⁷ 2002 yılına kadar uygulanan taşıt alım vergisi, motorlu taşıt araçlarına ilişkin vergiler, ek vergi, kolalı gazoz alkollü iç. ve tüt. mamül. İlişkin vergiler, akaryakıt tüketim vergisi, petrol ve doğalgaz ürünlerine ilişkin vergiler ÖTV içerisinde gösterilmiştir.

gelirleri içindeki payı ise 2000 yılında yüzde 50,5 iken, 2005 yılında yüzde 70,5 seviyesine yükselmiştir. 2000’li yılların başında dolaylı ve dolaysız vergilerin oranı nerede ise birbirine eşit iken, 2005 yılında dolaylı verilerin toplam vergi gelirlerinin 2/3’üne ulaşması Türk vergi sisteminde en önemli yapısal dönüşümlerden biri olarak kabul edilebilir.

Tablo 6: Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Dağılımı

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)
Dolaysız Vergiler / Toplam Vergi Gelirleri	49,5	51,4	52,2	40,2	31,9	30,5	29,5
Dolaylı Vergiler/ Toplam Vergi Gelirleri	50,5	48,6	47,8	59,8	68,1	69,5	70,5

Kaynak: MAL. BAK. 2005 Yılı Ekonomik Raporu

4. Vergi Yükü ve Esnekliği

2000’li yıllarda Türkiye’de uygulanan vergi politikaları sonucunda vergi yükü artış eğilimi göstermiştir. Buna göre parafiskal gelirler hariç vergi yükü 1995 yılında yüzde 18,1 iken, 2001 yılında yüzde 27,7’e yükselmiştir. Ancak 2005 yılında vergi yükü 26,3’e gerilemiştir. Parafiskal gelirleri kapsayan vergi yükü ise 1980’li yıllarda yüzde 20’ler civarında seyreden, 1995 yılında yüzde 20,5’e, 2001 yılında yüzde 32,7’e yükselmiş ve nihayetinde 2005 yılında yüzde 29,8 oranına ulaşmıştır.

Tablo 7: Vergi Yükü ve Esnekliğinin Gelişimi

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)
Vergi Yükü (Parafiskal Gelirler Hariç)	18,1	25,5	27,7	25,6	26,0	25,8	26,3
Vergi Yükü (Parafiskal Gelirler Dahil)	20,5	31,0	32,7	29,1	31,3	32,6	29,8
Esneklik (Vergi Gelirleri Yıllık Artışı/ GSYİH’deki Artış)	0,8	1,2	1,2	0,6	1,3	1,1	1,2

Kaynak: MAL. BAK. 2005 Yılı Ekonomik Raporu; MAL. BAK. 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi

2000–2005 döneminde vergi gelirlerinin esnekliği ise, 2002 yılı hariç, ortalama olarak 2000’li yılların tamamında bir seviyesinin biraz üzerinde gerçekleşmiştir. Benzer şekilde Türkiye’de GV, KV ve

KDV gibi önemli vergilerin de esnekliği ortalama olarak bir seviyesinin üzerine çıkmıştır. Bu da Türkiye’de vergi gelirlerinin milli gelirdeki değişikliklileri takip edebilecek bir yapıda olduğunu göstermektedir.

C) BÜTÇE DENGESİ: BÜTÇE AÇIĞI VE KKBG

Türkiye’de uzun yıllar boyunca kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı artmış ve bunun sonucunda oluşan dengesizlik bütçe açıklarına yol açmıştır. Tablo 13, 2000–2005 döneminde konsolide bütçe gelir ve giderlerini, konsolide bütçe açığının GSMH’ye oranını ve faiz dışı denge ile bunun GSMH’ye oranını göstermektedir. Buna göre, bütçe açığının GSMH’ye oranı 1995’te yüzde 4,0 iken, 2000 yılında yüzde 10,5 olarak gerçekleşmiştir. 2001 yılında ise bütçe açığı daha da artarak GSMH’nin yüzde 16,4’üne ulaşmış ve mali bir krize yol açmıştır. Bu dönemde bütçe dengesini olumsuz etkileyen en önemli faktör ise faiz giderleri olmuştur. Faiz giderlerinin GSMH’ye oranı 2001 yılında yüzde 23,2’ye ulaşmıştır. Benzer şekilde faiz giderlerinin bütçe gelirlerine oranı 2001 yılında yüzde 83,9’a kadar yükselmiştir.

Tablo 8: Konsolide Bütçe Dengesinin GSMH’ye Oranı (Analitik Bütçe Sınıflandırmasına Göre)

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)
Bütçe Gelirleri	17,3	25,5	27,7	25,6	26,0	25,8	26,3
Bütçe Giderleri	21,3	36,0	44,1	40,2	37,2	32,9	32,4
Faiz Giderleri	7,3	16,2	23,2	18,8	16,4	13,2	11,7
Faiz Dışı Giderler	13,9	19,8	20,9	21,4	20,8	19,7	20,6
Faiz Dışı Fazla	3,3	5,7	6,8	4,2	5,1	6,1	5,7
Bütçe Açığı	4,0	10,5	16,4	14,6	11,3	7,1	6,1
Bütçe Gelirleri / Bütçe Giderleri	81,1	70,7	62,7	63,7	69,7	78,5	81,3
Vergi Gelirleri / Bütçe Giderleri	-	50,0	50,1	49,4	57,8	63,9	68,5

Kaynak: MAL. BAK. 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi

D) KAMU BORÇLANMA POLİTİKALARI

Türkiye’de kamu bütçesinde özellikle 1990’lı yıllarda sürekli açıkların yaşanması ve ardından 2000’li yılların başında ülkede makro ekonomik istikrarsızlıkların baş göstermesine ve kamu borçlarının

yükselmeye yol açmıştır.

Bunun sonucunda 2000’li yıllarda Türkiye’nin konsolide bütçe brüt borç stokunda artış gözlenmiştir. Nitekim konsolide bütçe brüt borç stoku artarak 2001 yılında 123,6 milyar dolara, daha sonra da 2005 yılında 243,1 milyar dolara ulaşmıştır. Konsolide bütçe brüt borç stoku içerisinde iç ve dış borçların artış trendine bakıldığında ise, 2001–2005 yılları arasında iç borç stokundaki artış oranının dış borç stokundaki artış oranından çok fazla olduğu görülmektedir. Nitekim 2001 yılında Türkiye’nin iç borç stoku 84,9 milyar dolar iken, bu miktar 2005 yılında 180,6 milyar dolara çıkmıştır. Dış borçlar ise aynı dönemlerde 38,7 milyar dolardan 62,5 milyar dolara çıkmıştır. Konsolide bütçe brüt borç stoku içerisinde iç ve dış borçların dağılımına bakıldığında ise, 2001 yılında konsolide bütçe brüt borç stoku içerisinde iç borçların payı yüzde 69, dış borçların payı ise yüzde 31 olarak gerçekleşmiştir. 2005 yılında ise bu oranda iç borçlar lehine bir artış olmuş ve konsolide bütçe brüt borç stoku içerisinde iç borçların payı yüzde 74,3’e çıkmış, dış borçların payı ise yüzde 25,7’ye gerilemiştir. Türkiye’de konsolide bütçe borç stokunun GSMH içindeki payı ise 2001 yılında Türkiye’nin toplam GSMH’ sini aşmış ve yıl sonunda yüzde 100,8 seviyesine ulaşmıştır. Ancak sonraki yıllarda bu oranda azalma trendi görülmüş ve 2005 yılı sonunda yüzde 68,2 seviyesine gerilemiştir.

Tablo 9: Konsolide Bütçe Brüt Borç Stokunun Miktarı ve Dağılımı

	2001		2002		2003		2004		2005 (P)	
	Milyar Dolar	%	Milyar Dolar	%	Milyar Dolar	%	Milyar Dolar	%	Milyar Dolar	%
İç Borç Stoku	84.9	69	91.6	62	139.2	69	167.3	71	180.6	74.3
Dış Borç Stoku	38.7	31	56.7	38	63.0	31	68.5	29	62.5	25.7
Toplam	123.6	100	148.4	100	202.6	100	235.8	100	243.1	100

Kaynak: DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*

E) KAMU İKTİSADİ TEŞEBBÜSLERİ FİNANSMAN DENGESİ VE ÖZELLEŞTİRME POLİTİKALARI

2000–2006 döneminde KİT’lere yapılan transferlerin, GSMH, konsolide bütçe harcamaları ve toplam transfer harcamaları içindeki

payı önemli ölçüde azalmıştır. Bunun nedeni, son yıllarda gerçekleştirilen özelleştirme uygulamaları sonucu KİT sayısının azalmış olmasıdır. Bunun yanı sıra, istihdam sayısı ve giderlerine ilişkin maliyet azaltıcı tedbirler paralelinde KİT karlarında meydana gelen artışın borçlanma gereğinde meydana getirici azaltıcı etkisi de KİT'lerin finansman açıklarını azaltmıştır. Ayrıca KİT finansman politikalarının enflasyon ve döviz kuru politikaları ile uluslararası piyasalarda yaşanan ekonomik gelişmelere paralellik taşıması, KİT zararlarının ortadan kalkmasına yardımcı olmuş, böylece KİT'lerin bütçeden talep edecekleri transfer ihtiyacı azalmıştır¹⁸. 1980'li ve 1990'lı yıllarda KİT'ler konusunda yaşanan bu gelişmelerin etkileri ve yansıması daha çok 2000'li yıllarda ortaya çıkmıştır. Nitekim bu gelişmelerden sonra 2000'li yıllarda KİT'lerin finansman açıkları azalmış, hatta 2000-2001 yılları hariç tüm yıllarda KİT'ler finansman fazlası vermeye başlamıştır.

Tablo 10 : KİT Finansman Dengesi ve GSMH'ye Oranı

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (P)	2006 (P)
KİT	-0,3	2,1	0,4	-0,1	-0,7	-0,5	-0,4	-0,5
- İşletmeci	-0,6	1,5	0,0	-1,1	-0,4	-0,4	-0,1	-0,6
- Tasarrufçu	0,4	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Özelleştirme Kap. Kuruluşlar	-0,1	0,4	0,4	0,1	-0,3	-0,1	-0,3	0,1

Kaynak: DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*

(-) İşareti KİT'lerin fazla verdiğini göstermektedir

Öte yandan Türkiye tarihinin en büyük özelleştirme uygulamaları 2000'li yıllarda gerçekleştirmiştir. Nitekim 2000 yılında Türkiye'nin en büyük petrol dağıtıcısı POAŞ'ın yüzde 51'lik hissesi 1.2 milyar dolara İş Bankası - Doğan Holding ortaklığına satılmış, kalan hisseler ise 2002 yılında İMKB'de halka arz edilmiştir. 2005

¹⁸ Ebru AYYILDIZ, "Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004)", TC. Maliye Bakanlığı, BUMKO, Ankara, 2005

yılında TELEKOM'un yüzde 55'i OGER Telekom firmasına blok satış yöntemi ile 6.5 milyar dolara satılmıştır. Yine 2006 yılında TÜPRAŞ'ın yüzde 51'lik hissesi blok satış yöntemi ile Koç-SHELL ortaklığına 4.1 milyar dolara satılmıştır. Son olarak da 2006 yılında ERDEMİR'in yüzde 46,1'lik hissesi blok satış yöntemi ile Ataer Holding A.Ş.'ye 2.7 milyar dolara satılmıştır¹⁹.

Özelleştirmeden beklenen en önemli amaç ekonomide etkinlik ve verimliliği arttırmak olmasına rağmen, Türkiye'de özelleştirme uygulamalarında mali amacın daha fazla öne çıktığı söylenebilir. Yani Türkiye'de kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamaya yetmemesi nedeniyle, ihtiyaç duyulan gelirin sağlanması için her seferinde özelleştirmeye başvurulmuştur. 1985 yılından 2000 yılına kadar gerçekleştirilen özelleştirme uygulamalarından yaklaşık 7 milyar dolar gelir elde edilirken, 2000-2006 döneminde gerçekleştirilen özelleştirmelerden elde edilen gelir 20 milyar dolara yaklaşmıştır.

SONUÇ

Bu çalışmada 2000–2006 döneminde Türkiye'de uygulanan Maliye politikalarının ana çizgileri ortaya konulmuş ve uygulanan programın uyum kabiliyeti ve kalitesi değerlendirilmiştir. Ancak öncelikle bu dönemde izlenen politikalarda tam anlamı ile bir yeknesaklığın olmadığı, 2000'li yılların başında izlenen politikalarla 2000'li yılların ortalarına doğru izlenen politikalardan önemli farklılıklar içerdiği, bunun da programların başlangıç koşullarından ve kısıtlarından kaynaklandığı belirtilmelidir.

Nitekim 2000'li yılların başında karşı karşıya kalınan büyük bütçe açıkları ve yüksek kamu borçları maliye politikasının uyum kabiliyetini bozmuştur. Bunun sonucu olarak bu dönem uygulanan programın kalitesi de arttırılamamış ve özellikle eğitim, sağlık ve kamu yatırımlarına eskisine göre daha az kaynak ayrılmıştır. Gelir politikaları ise, bozulan mali dengeyi tekrardan sağlamaya yönelik olarak oluşturulmuş, alınan tedbirler daha çok vergilerle ilgili olmuş,

¹⁹ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, "Türkiye'de özelleştirme", www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm, 2006, (18.02.2006)

bu yüzden programın yükü daha çok vergi gelirleri üzerine kaydırılmıştır. Ayrıca bu dönem borçlanma ve KİT satışlarında da gelir elde etme gayretleri artmış ve geçici ve bir defalık tedbirlere daha fazla başvurulmuştur.

Ancak 2000’li yılların ortalarına doğru uygulanan programlarda önemli bir dönüşüm yaşanmış, programlar daha uzun vadeli olarak tasarlanmış, bundan dolayı alınan tedbirler daha çok kamu mali yönetiminin güçlendirilmesine yönelik kalıcı ve uzun vadeli tedbirler olmuştur. Bunun sonucunda bu dönemde uygulanan maliye politikalarının mali uyum kabiliyeti daha fazla olmuştur. Ancak maliye politikalarının kalitesinin arttırılması konusunda aynı başarı sağlanamamış ve kamu sektörünün net değerinde artışa yol açacak radikal tedbirlere başvurulamamıştır.

KAYNAKÇA

- AKSOY, Şerafettin, *Kamu Maliyesi*, 3, Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1998
- AYYILDIZ, Ebru, “Konsolide Bütçe Transferleri İçinde KİT Transferlerinin Yeri (1995-2004)”, TC. Maliye Bakanlığı, BUMKO, Ankara, 2005
- BATIREL, Ömer F. (2005), *Türk Maliye Politikası 2005 Tebliği*, İstanbul Mali Müşavirler ve Serbest Muhasebeciler Derneği, İstanbul
- DEVLET PLANLAMA TEŞKİLATI, *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*, Devlet Planlama Teşkilatı Yayınları, Ankara, 2006, www.dpt.gov.tr (10.03.2006)
- EMİL, Ferhat ve H. Hakan YILMAZ, “Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi...”, *18. Maliye Sempozyumu İçin Hazırlanan Tebliğ Metni*, 2003, www.marmara.edu.tr/maliyesempozyumu/tebligler/2-1.doc, (07.01.2006)
- GELİR İDARESİ BAŞKANLIĞI, *Vergi İstatistikleri*, Maliye

- Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2006, www.gelirler.gov.tr, (10.02.2006)
- KARLUK, Rıdvan, *Cumhuriyet'in İlanından Günümüzde Türkiye Ekonomisi'nde Yapısal Dönüşüm*, 10. Baskı, Beta Yayınevi, İstanbul, 2005
- MALİYE BAKANLIĞI, *2005 Yılı Ekonomik Raporu*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2005, www.maliye.gov.tr
- MALİYE BAKANLIĞI, *2006 Bütçe Gerekçesi*, Maliye Bakanlığı Yayınları, Ankara, 2005, www.maliye.gov.tr
- ÖNDER, İzzettin, Oktar TÜRELİ, Nazim EKİNCİ ve Cem SOMEL *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, İktisat Politikası Seçenekleri*, 2. Baskı, Tarih Vakfı yayını, İstanbul, 1993
- ÖZELLEŞTİRME İDARESİ BAŞKANLIĞI, *Türkiye'de özelleştirme*, 2006, www.oib.gov.tr/program/turkiyede_ozellestirme.htm, (18.02.2006)
- ŞEN, Hüseyin ve İsa SAĞBAŞ, *Bütçe Açıkları, Teori ve Türkiye Uygulaması*, Seçkin Yayınevi Ankara, 2004
- YILMAZ, Binhan Elif ve Nazan SUSAM, "Türkiye'de Kamu Harcamalarının GSMH İçindeki Payının Analizi ve Ülkeler Arası Karşılaştırma", 2001, www.ceterisparibus.net/maliye/maliye.htm - 52k, (05.01.2006)