

# KAMU HARCAMALARI-BÜTÇE AÇIKLARI İLİŞKİSİ

Öğr. Gör. Kamil GÜNGÖR\*

## ÖZET

Özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarında bir artış olmuştur. Bu artışlar daha çok aktif maliye politikası ve kamu tercihi perspektifine yönelik politikaların bir sonucudur.

Bu politikalar çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların en önemlilerinden bir tanesi Türkiye'nin de en önemli sorunlarından biri olan bütçe açıklarıdır.

İncelenen diğer bir konu ise, Türkiye'de 1982 Anayasası'nın kamu kesiminin aşırı büyümesi ve buna bağlı olarak ortaya çıkan bütçe açıkları üzerindeki rolünü incelemektir.

Bu çalışmada bu sorunların giderilmesine yönelik olarak kamu harcamalarının azaltılması ve piyasa ekonomisinin güçlenmesi için piyasa ekonomisinin güçlendirilmesi gerektiği üzerinde durulmuştur.

## ABSTRACT

Public expenditures have increased both in developed and developing countries especially since the World War II. These are the result of active both fiscal and populist policies.

Various problems have emerged due to these policies. One of the most important ones is budget deficit. This problem is also critical for Turkey.

One of the aims of this study is also to examine the role of the Constitution of 1982 on the excessive growth of public sector size and the impact of growth on budget deficits.

---

\* Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F., Maliye Bölümü.

It is suggested that in this study public expenditures ought to be decreased and the effect of government on the economy should be confined for the sake of market economy.

## GİRİŞ

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra hem gelişmiş ve hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu harcamalarında belirgin bir artış görülmüştür. Bu artışlarla birlikte 1970'li yılların başından itibaren düşük büyüme hızı, prodüktivite düşüklüğü, enflasyon, işsizlik gibi ekonomik ve sosyal sorunlar kendini göstermeye başlamıştır. Üstelik mükelleflerin vergi yükü ve devletin de borç yükü gitgide artmıştır. Çünkü artan kamu harcamalarını vergileri artırmak borçlanma ve emisyon yoluyla karşılama geleneği daha da hız kazanmıştır. Daha çok Keynezyen iktisattan kaynaklandığı kabul edilen bu sorunlar, yeni teorilerin gelişmesine yol açmıştır. Bu teoriler daha çok klasik iktisat teorisinin günün koşullarına uygun olarak yorumlanmasından ibaretti.\* Bir başka deyişle; devletin geleneksel fonksiyonlarına geri dönülmesi, küçük, etkin ve sınırlı devlet modelleri öngörülüyordu. (Moneterizm, Rasyonel Beklentiler Teorisi, Arz Yönlü İktisat, Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat ile Sosyal Piyasa Ekonomisi gibi.)

Çağdaş iktisadi (ya da mali) düşünceler olarak da adlandırılan bu teoriler, ekonomik düzenlemelerin yanı sıra siyasal karar alma mekanizmalarının da yetkilerinin sınırlandırılması gerektiği üzerinde durmaktadır. Zira kamu gelirlerini toplama ve harcamaları yapma yetkisi siyasal karar alma mekanizmalarına aittir. Bu yüzden çağdaş iktisadi teorilerde genellikle siyasi otoritenin ekonomik yetkilerinin sınırlandırılması gerektiği öngörülmektedir.

Genellikle vergiler, ekonomi için en sağlıklı gelir kaynağı olarak kabul edilir. Türkiye'de vergi gelirlerinin kamusal harcamaları karşılayamadığı bilinmektedir. Yetersiz olan bu vergi gelirlerinin artırılması ve böylece bir kısır döngü haline gelen borç yükünün ve beraberindeki faiz yükünün azaltılması ve kamusal kaynakların sağlıklı hale getirilmesinin sağlanması gerekmektedir.

---

\* Ancak yapısalcılar ve sosyal piyasa ekonomisi gibi devlet müdahalelerini öngören ve ekonomide devlete daha aktif rol veren görüşler de vardır.

Vergi yükünün daha adaletli ve dengeli dağılımı sağlanarak hafifletilmesi ve vergi kapasitesinin tam kullanımının elde edilmesi amacıyla verginin tabana yayılması gerekmektedir. Bir başka deyişle vergi yükünü az bir kesime yüksek bir oranla yüklemek yerine, yükü daha çok mükellefe dağıtarak her birinden daha az oran ve miktarda vergi alınarak verginin tabana yayılması kolaylaşabilecektir. Türkiye'de vergi yükünün GSMH'ye oranı OECD ve Avrupa ülkeleri ortalamasına yakın olmasına rağmen, (Türkiye'de % 29.0, OECD ortalaması % 38.4 ve OECD'ye üye Avrupa Ülkeleri'nde 39.7)<sup>1</sup> dağılım adil değildir.<sup>2</sup> Bunun kayıt altına alınamayan ve siyasi nedenlerle vergi dışı bırakılan kesimden kaynaklandığı bilinmektedir. Kayıt dışı ekonomi çok farklı şekillerde tahmin edilmektedir. Bu tahminler bazen kayıt altındaki ekonominin üç katına kadar çıkarılmaktadır. Ancak kayıt altındaki ekonominin en az yarısı kadar bir ekonominin kayıt dışında olduğu genellikle kabul edilir. Bu yüzden çeşitli sebeplerle kayıt altına alınamamış (ya da alınmamış) olan bu kaynaklara ulaşılması ve haksız rekabete yol açan, iyi niyetli mükellefleri zor durumda bırakıp vergi kaçırانları adeta koruyan düzenlemelerin önüne geçilmesi gerekmektedir.

## **I. KAMU HARCAMALARININ ARTIŞI VE DEVLET BÜTÇELERİNDEKİ MALİ DİSİPLİNSİZLİKLER**

Bir ülkede var olmasını mutlak bir gereklilik olarak düşündüğümüz kamu kesimi ile ilgili asıl sorun büyüklüğünün ne olması gerektiği ile ilgilidir. Bu konudaki iktisadi görüşler devletin bir gereklilik olmadığını savunan görüşlerden (anarşist-libertarianist) ekonominin bir bütün olarak devletin kontrol ve denetiminde olması gerektiğini savunan (sosyalist-komünist) görüşlere kadar geniş bir yelpazede farklılık göstermektedir. Ancak gerek anarşist-libertarianist gerekse sosyalist görüş iki zıt uçta olup uygulama imkanları yoktur.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Oranlar, Salih TURHAN, *Vergi Teorisi ve Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul: 1993 s. 437'deki tablodan yararlanılarak belirlenmiştir.

<sup>2</sup> Burada vergi yükünde belli bir düşüklük göze çarpmaktadır. Ancak bu düşüklüğü Türkiye'nin gelişmekte olan bir ülke olmasıyla açıklamak gerekmektedir.

<sup>3</sup> Her ne kadar sosyalist görüş bir süre uygulama şansı yakalamışsa da insan tabiatına aykırı olması nedeniyle bütün baskı ve zorlamalara rağmen, yıkılıp gitmekten kurtulamamıştır.

Anarşist ve Sosyalist görüşün dışındaki diğer görüşler, devleti zorunlu ancak kötü kabul eden klasik iktisadi görüş ile devletin ekonomiye aktif müdahalesini ön gören sosyal refah devleti arasında yer alır.

Kamu harcamalarının artışında en belirgin rolü, kamu mal ve hizmetlerine olan talebin artışı, kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin fiyatlarındaki değişimler, ekonomik süreç içerisinde kamusal mal ve hizmetlerin arz edilmesinde politik, bürokratik baskı gruplarının davranışları etkili olmuştur. Hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerle ilgili olarak Dünya Bankası tarafından yapılan ampirik çalışmalarda bu sonuca ulaşılmıştır<sup>4</sup>

Sorumsuz ve sınırsızca artan kamu harcamaları, makro ekonomik sorunları da beraberinde getirmektedir. Sürekli artan kamu harcamaları ister istemez vergi ve vergi dışı finansman kaynaklarının daha fazla kullanımını kaçınılmaz hale getirmektedir. Kamu harcamalarının finansmanında verginin aşırı kullanılması piyasa ekonomisi üzerinde olumsuz etkiler yapar. Ağır vergi yükünün ekonomik birimlerin yatırım, tasarruf ve çalışma kararlarını olumsuz etkilemesi sonucu işsizlik ve ekonomide durgunluk ortaya çıkmaktadır. Artan harcamaların ve bunun sonucu olarak ortaya çıkan bütçe açıklarının vergi dışı kaynaklarla finanse edilmesi ise rant ekonomisini özendirilmekte ve enflasyon sorununu gündeme getirmektedir.<sup>5</sup>

Bu sorunların üstesinden gelebilmek için son yıllarda kamu kesiminin ekonomi içindeki payının düşürülmesine yönelik çalışmalar gündeme gelmiştir. Bu çalışmalar daha çok özelleştirme veya kamusal mal ve hizmet niteliği olanların ihale yöntemiyle özel kesime devredilmesi şeklinde olmuştur. Özelleştirme yanında kamu harcamalarının azaltılması ve vergi indirimi uygulamalarına da gidilmektedir.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Mustafa SAKAL, "Kamu Harcamalarının Hacminin Ölçülmesinin Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Değerlendirilmesi," *DEÜ İİBF Dergisi*, 1997, cilt:12, sayı:1, s.112.

<sup>5</sup> AKALIN, Güneri. "Anayasal İktisat ve Türkiye İçin Ekonomik Anayasa Önerisinin Değerlendirilmesi", *Vergi Dünyası*, Ocak 1997, s. 33.

<sup>6</sup> SAKAL, 1997, s. 113.

James Buchanan aşırı büyüyen (excessive) devleti “Leviathan”<sup>7</sup> olarak nitelendirmektedir. Buna göre devlet, seçmenlerin bilgisizliği, basit çoğunluk sistemindeki belirsizlikler ve seçilmişler arasındaki gizli anlaşmalar gibi sebeplerle, devleti genişletme arzusu vardır. Bunun için devletin vergileme ve borçlanma üzerindeki gücü anayasal bir sınırlama ile gerçekleştirilmelidir. Çünkü vatandaşlar devletten kendilerine ne kadar çok ekonomik hak verilmesini isterlerse devletin de ekonomiye müdahalesi o kadar çok artar ve fertlerin ekonomik ve hatta siyasi örgütlenmeleri kısıtlanır.<sup>8</sup>

**Diğer önemli bir sorun bütçe açıklarıdır. Bütçe açığı, ödeneklerin toplamı ile gelirler arasındaki farktır. Eğer kesin hesap yapılmamışsa bütçe açığı tahmini açık olarak değerlendirilir. Bu fark genel bütçede borçlanma (ve emisyon) ile katma bütçeli idarelerde hazine yardımı ile kapatılır. Bütçe açıklarının ortaya çıkardığı etkiler kalıcıdır ve ciddi sorunlara yol açabilir. Önlem alınmakta ne kadar gecikilirse etkileri de o oranda kötüleşecektir.**<sup>9</sup>

Günümüzde artan kamu harcamaları ve kayıt dışı ekonominin genişlemesi yanında bütçe açıklarının önemli bir nedeni de genel bütçelerde önce giderlerin belirlenmesi sonra da bu giderlere finansman aranmasıdır. Bu uygulamalar bütçe açıklarını git gide daha da büyütmektedir. Oysa ki önce gelirler tahmin edilse ve harcamalar da en zorunlusundan daha az zorunlusuna göre belirlense bütçe açıkları en azından bugünkü kadar büyümezdi. Nitekim yerel yönetimlerde uygulanan bu yöntem (gelire göre harcama yapma ve harcamaların belli bir limite sınırlandırılması; mesela personel ödeneklerinin bütçe gelirlerinin % 30'unu geçmemesi gibi) neticesinde yerel yönetimlerin, merkezi yönetimlere göre çok daha az gelirleri olmasına rağmen, bütçe açıkları onlar kadar yüksek değildir.

---

<sup>7</sup> “Leviathan” esasen Tevrat'ta kötülüğü temsil eden bir su canavarının adı olarak geçmektedir. Bu kavram 1651 yılında Thomas Hobbes'in ünlü “Leviathan” adını taşıyan eseri ile egemen bir devleti ifade etmek için kullanılmıştır. Yazarlar ise bu kavramı aşırı ölçüde genişlemiş kamu sektörü faaliyetleri ve bunun tehlikelerine işaret etmek için kullanmışlardır.

<sup>8</sup> Coşkun Can AKTAN. *Çağdaş Liberal Düşünce de Politik İktisat*, Takav Mat., Ankara,; 1994, s. 71.

<sup>9</sup> Tülay EVGİN, *Türkiye'de Konsolide Bütçe Uygulamaları Genel Değerlendirilmesi (1980-1997)*, TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı. 1997, s 54.

## II. ENFLASYON-BÜTÇE AÇIĞI- BORÇLANMA İLİŞKİSİ

Enflasyonla bütçe açıklarının ilişkisi kesin bir şekilde ispatlanamamıştır.\* Ancak her iki sorunun genellikle (özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde) bir arada bulunduğu bir gerçektir. ABD gibi bütçe açığı yüksek olup da enflasyonun düşük olduğu ülkeler de vardır. Ancak önemli olan bütçe açığının rakamsal değeri değil, daha ziyade bu açığın bütçe gelirlerine, GSYİH veya GSMH vs'ye oranıdır. Ayrıca gelişmiş ülkelerde bütçe açığı olmasına rağmen enflasyonun düşük olması daha çok bu ülkelerin ekonomilerinde yapısal sorun olmaması ve sağlam, kökleşmiş ekonomik altyapıya bağlamak gerekmektedir.

Bütçe açıklarının finansmanında, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte, en çok baş vurulan yöntem, iç borçlanmadır. Hükümetler iç borçlanmaya hem enflasyonla mücadele (Keynezyen maliye politikası) hem de dış borçlanmaya bir alternatif olarak baş vurmalarına rağmen, aslında iç borçlanma kendisiyle mücadele edilen enflasyon başta olmak üzere bazı tehlikeleri beraberinde getirir. Faiz oranlarının yükselmesi, bankaların verebilecekleri kredilerin azalması, reel ekonomiden kaçış, crowding out etkisi bunlardan birkaç tanesidir.<sup>10</sup>

İç borçlanma hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerin sorunudur. Son otuz yılı aşan bir süredir kamu borçlarının GSMH'ye oranı bir çok sanayileşmiş ülkede belirli bir şekilde büyümüştür. Aşağıdaki tabloda görüleceği üzere bazı örneklerde bu oran % 100'ü aşmıştır (Örneğin 1994 yılı için Belçika; % 135.0, Yunanistan; % 119.0, İtalya; % 123.9/ GSMH'dir). Borç oranındaki bu hızlı çıkışa paralel olarak kamu kesimi borcunun büyümesine etki eden faktörlerde dramatik bir değişiklik olmuştur. Yirmi yıl önce bütçe açıkları ve borçlanmada temel faktör mal ve hizmetlerin alınması iken

---

\*Bu ilişkinin varlığı çeşitli bilimsel çalışmalarda ortaya konmuştur. Ancak aksi durumların var olması bu ilişkinin bir paralellik arz ettiği hususunda şüpheleri de beraberinde getirmektedir. Nitekim yakın zamana kadar çok büyük bütçe açıklarına sahip olan ABD'de enflasyon bu açıklarla paralel değildi.

<sup>10</sup> Sinan SÖNMEZ, "Bütçe Açığının Finansmanı ve Enflasyon," *ODTÜ Gelişme Dergisi*, 21(4), 1994, s. 586.

bugün bu temel rolü transferler oynar. Seçmenlerle ilgili geniş popülaritesi nedeniyle kesilmesi güç olan transferler, mali düzenleme sürecini sınırsız bir şekilde komplike hale getirmiştir. Aşağıdaki tabloda bazı gelişmiş ülkelerdeki toplam borç /GSMH oranı görülmektedir.<sup>11</sup>

### Bazı Gelişmiş Ülkelerde Toplam borç/GSMH Oranı

Ülkeler/Yıllar	1965	1975	1990	1994
Avustralya	-	-	23.5	36.1
Avusturya	19.4	23.9	58.3	65.7
Belçika	67.5	61.1	128.5	135.0
Kanada	58.8	43.1	73.1	95.6
Danimarka	11.3	11.9	68.0	81.1
Finlandiya	17.7	8.6	16.8	62.3
Fransa	53.1*	41.1	43.4	54.7
Almanya	17.3	25.1	43.4	51.5
Yunanistan	14.1	22.4	77.7	119.0
İrlanda	-	64.4	97.4	92.3
İtalya	35.4	60.4	106.4	123.9
Japonya	0.0	22.4	66.0	75.6
Hollanda	52.2	41.4	78.8	79.1
Norveç	47.0*	44.7	32.5	43.5
Portekiz	-	-	68.6	70.5
İspanya	-	-	50.3	68.2
İsviçre	30.5	29.5	44.3	79.5
İngiltere	81.8*	63.7	39.3	54.5
ABD	52.1	42.7	55.7	63.0

\*1970

**Kaynak:** IMF Survey, (1996), A Puplication of the International Monetary Fund, October, s. 546.

Güneydoğu Asya Ülkeleri enflasyonist baskıyı düşürmek için kamu kesimi açıklarını, iç borç stokunun GSMH'ye veya GSYİH'ye oranını azaltmışlar ve bunda başarılı da olmuşlardır. Latin Amerika ülkeleri ise doksanlı yılların başından yaygın bir özelleştirme programı ile uygulamaya koyduğu anti-sosyal nitelikteki iktisat

<sup>11</sup> IMF Survey, (1996), A Puplication of the International Monetary Fund, October, s. 546.

politikası ile kamu açıklarını daraltmış ve enflasyonist baskıyı azaltmıştır.

İç borçlanmanın sınırlandırılması gerekliliği oluşturulan modellerde açıkça ortaya konmaktadır. Örneğin Blanchard-Chouraque modeline göre, uzun vadede kabul edilebilir borçlanma hedefine ulaşabilmek için OECD Ülkelerini 1994 yılında kamu harcamalarının GSYİH'ye oranının % 1 veya 1.5 oranına düşürmeleri ve bu uygulamayı kırk yıl boyunca sürdürmeleri gerekir.<sup>12</sup>

### III. TÜRKİYE'DE KAMU KESİMİNİN BÜYÜMESİNDE 1982 ANAYASASININ ROLÜ, BÜTÇE AÇIKLARI VE ENFLASYON

1982 Anayasası devletçi nitelikte bir anayasadır. Zira bu anayasada kamulaştırma (m. 46), devletleştirme (m. 47), planlama (m. 166), piyasaların denetimi ve dış ticaretin düzenlenmesi (m. 167) gibi piyasaya müdahaleyi ön gören hükümler olmasına rağmen, piyasanın serbestleşmesine yönelik hüküm yoktur. Ancak 57. Hükümet global bir uygulama ve evrensel bir gerçeklik olan özelleştirmeyi muhalefetin de desteğine alarak anayasaya koydurmayı başarmıştır. Böylece özelleştirme uygulamaları kendisine anayasal bir dayanak bulmuştur. Bu düzenleme ile özelleştirme uygulamalarında Anayasa Mahkemesi'nden geri dönmelerin azalacağı ümit edilmektedir.

Bunların dışında 161-165. maddeler mali hükümlerle ilgilidir ve bütçe ile ilgili düzenlemelere ayrıntılı yer vermiştir. Ancak bütçe açığı, kamu gelirlerinin veya giderlerinin sınırlandırılması gibi düzenlemelere rastlamak mümkün değildir.

168-173. maddeler tabii servetlerin ve kaynakların aranması ve işletilmesi (m.168), ormanlar ve orman köylüsünün korunması (m.169-170), kooperatifçiliğin geliştirilmesi (m.171), tüketiciler (m.172) ile esnaf ve sanatkarların korunması (m.173) hakkındadır. Ancak bunların bir kısmında gereksiz detaylara girilmiş ve aslında yasa ile düzenlenebilecek bir kısım hükümler anayasada yer almıştır. Bu hükümler hükümetlerin hareket kabiliyetini sınırlandırmakta ve anayasalarda yer alması nedeniyle değiştirilmesi de zor olduğundan gelişmelerin gerisinde kalabilmektedir. Ayrıca her şeyin bu kadar

---

<sup>12</sup> SÖNMEZ, 586.



teminat altına alınması devletten beklentileri artırmakta ve artık geçerliliğini yitirmiş ve yozlaşmış olan “devlet baba” uygulamaları kişileri pasifize etmektedir.

Bu yüzden anayasada yer alan kamulaştırma ve devletleştirme gibi piyasa ekonomisini sınırlandıran hükümler ortadan kaldırılmalıdır. Bu çerçevede KİT'lerle ilgili düzenlemeler ve devletin piyasaları denetimini ön gören hükümlerde ilga edilmelidir. Bunlarla ilgili hükümler piyasa ekonomisinin kuralları ile uyumlu hale getirilmelidir<sup>13</sup>.

1982 Anayasası'nın kamu kesimi ağırlıklı planlı karma ekonomi yapısından yeni reformlarla serbest piyasa ekonomisine kaydırılması ve daha sonra da bu yeni oluşturulan gerçek piyasa ekonomisinin devlete karşı ekonomik ve mali anayasa önlemleri ile güvence altına alınması gerekir.<sup>14</sup>

Türkiye'de gelirlerin önce tahmin edilmesi ve bütçe açığının ne kadar ve hangi hallerde olabileceği anayasal teminat altına alınırsa mevcut kaynaklar daha etkin kullanılabilir. Nitekim "ayağını yorganına göre uzat" ata sözü aslında bizim düşüncemizi özet niteliğinde ifade etmektedir. Zaten kişisel bütçelerimizde de çoğunlukla bu yöntemi uygular ve borçlanma yoluna zorunlu olmadıkça başvurmayız. Benzer uygulama devlet için neden mümkün olmasın?<sup>15</sup>

Daha fazla beklemek sorunun çözümünü daha fazla zorlaştırmak demektir. Dolayısıyla bir program dahilinde bütçe açıklarının makul bir düzeye (mesela AB'nin öngördüğü oran olan %3/GSYİH) çekilmesi artık bir zorunluluktur. Öte yandan bütçe açıklarını azaltmak harcamaların bütçe dışına kaydırılmasıyla çözülemez. Sadece sorun bir süre gizlenmiş olur. Bir başka deyişle bütçe dışı fon uygulamaları aslında bir yasal yanıltmadan başka bir

---

<sup>13</sup> Güneri AKALIN, *Ekonomik Anayasa Paneli*, TİSK Yayını, Hilton Oteli, Ankara: 1996, s. 9.

<sup>14</sup> Güneri AKALIN, “Vergi Reformu, Piyasa Ekonomisi ve İktisadi Durgunluk,” *İşveren*, Ağustos 1998, s. 11.

<sup>15</sup> C. Can AKTAN, “Mali Sorumluluk Ahlakı ve Denk Bütçe”, *Vergi Dünyası*, Haziran 1998, s. 10.

şey değildir.

Devlet bütçesini mali disipline kavuşturulması önemli bir gerekliliktir. Bu sebeple bütçe dışı fonlar bütçe ile ilişkilendirilerek kullanılmalı, bütçe açıklarının hiç değilse orta ve uzun dönemde azaltılmasını ve ortadan kaldırılmasını ön görecektir "bütçe denkligi" ilkesi ile her yıl bütçe açığının bütçe ödenek toplamının belirli yüzdesini aşamayacağı hükmü getirilmelidir.<sup>16</sup>

Bütçe açıkları önemli oranda iç borçlanma ile karşılanmaktadır. Bu ise yıldan yıla bütçeden faiz ödemelerine ayrılan payı artırmaktadır. Son yıllarda Türkiye'de tartışılan en önemli konulardan birisi de budur. Aşağıdaki tablo bu tartışmanın yoğunluğunun nedenleri hakkında ip uçları vermektedir.

Bazı Yıllara Ait Bütçe Kalemi Karşılaştırması

Yıllar	1996	1997	1998
Giderler	3,961	8,052	15,500 <sup>17</sup>
Personel	974	2,100	3,870
Yatırım	255	600	960
Faiz Ödemeleri	1,500	2,291	6,190
Sosyal Güvenlik	335	780	1,426
Diğer	500	1,591	1,714

Buna göre 1996 yılında toplam, 3.961 katrilyonluk bütçe giderlerinin 974 trilyon TL'sinin, yani % 24.6'sının devlette çalışan sivil ve asker tüm memur ve işçilere ödenen ücretleri gösterir.

335 Trilyonunda yani bütçenin % 8 'inin Emekli Sandığından, Sosyal Sigortalar Kurumundan ve bağ-Kur 'dan emekli maaşı alan milyonlarca insanın bütçeden aldığı payı gösterir.

Çalışan memur ve emeklilerin tümünün 1996 bütçesinden aldıkları para 1 katrilyon 309 trilyon olup bütçenin yaklaşık % 33'üdür.

<sup>16</sup> Aytaç EKER, "Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası", *Ekonomik Anayasa Sempozyumu*, Takav Mat., Ankara: 1992, s. 42.

<sup>17</sup> Para birimleri trilyon TL

Keza tabloda görülen yatırımlar ise devletin okul, hastane, sağlık ocağı, yol, su, elektrik her türlü devlet binaları yapımı (lojman, afet evleri, karakol ) için ayrılan para ise sadece 255 trilyon lira olup bütçenin ancak % 6'sıdır.

Tablonun 1997 yılı kalemlerine baktığımızda ; personel ile sosyal güvenlik harcamaları toplamı 2.880 katrilyon olup bütçenin %26'sı iken, faiz giderleri 2.291 katrilyon olup bütçenin %28.4'üdür. Burada faiz ödemelerinin bütçe kalemleri içindeki payının azaldığı görülmektedir.

1998 yılı bütçesinde ise bu iki kesime yani memur ile her türlü emekliye ayrılan para tutarı 4.9 katrilyon bütçenin %33'ü iken faize giden para miktarı 5.9 katrilyondur. Yani bütçenin %40'ı 1997 yılı ile kıyasladığımızda arada 12 puanlık bir artış açıkça görülmektedir.

En önemli ve en sağlıklı kamu geliri kabul edilen vergilerin ödenen faiz ile bir karşılaştırması yapıldığında giderek bir yükselme olduğu dikkati çekmektedir. Vergi gelirleri ve faiz ödemelerine oranı ise aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

#### Vergi-Faiz İlişkisi

Yıllar	1996	1997	1998
Vergi Gelirleri	2,245	4,550	9,350 <sup>18</sup>
Faiz	1,500	2,291	6,190

Tabloda da görüldüğü gibi vergilerimizin 1996 'da % 66.8'i, 1997'de % 50'si, 1998 'de % 66.2'si faiz ödemelerine gidiyor. Yani fakir, zengin demeden bütün halkımızın alın terinden kazancından alınan vergilerin büyük bir bölümü, 500 aileyi geçmeyen rant kesimine aktarılıyor. Burada yine dikkat edilecek nokta, 1997 yılında toplana vergilerin diğer yıllara nazaran ne kadar aşağılara çekildiğidir.

Bu trendler beraberinde enflasyonu ve buna bağlı sonuçları getirmektedir. Planlı dönemin başlarından itibaren enflasyon oranındaki dalgalanmalar incelendiğinde 1963-1970 döneminde yüzde 5, yetmişli yıllarda yüzde 20 (77-80 kriz dönemi hariç) 1981-1987 dönemi yüzde 36, 1988-1992 yüzde 62 ve sonraki yıllarda daha da

<sup>18</sup> Para birimleri trilyon TL.

yükselmiş ve nihayet 5 Nisan Kararlarından sonra yüzde 149.9 ile Cumhuriyet döneminin en yüksek düzeyine çıkmıştır.

Türkiye'deki gelişmeler incelendiğinde genel olarak borç stoku ile enflasyon oranının paralel gittiği görülür. Çünkü borç faizleri bütçe üzerinde önemli bir baskı yapar. Ayrıca Türkiye'deki iç borçların son yıllardaki yapısı genel olarak kısa vadeli ve yüksek faizlidir. Bu çerçevede 1984 yılında kamu açığı/GSMH yüzde 8.5 iken, bu oran 1986'da 5.3 1988'de 3.6, 1990'da 4.2 1991'de 7.4 ve 1992'de 5.6 olarak gerçekleşmiştir.<sup>19</sup>

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Günümüzde bir ülke ekonomisini dünya ekonomisinden ayrı ve bağımsız düşünmek mümkün değildir. Teknolojik gelişmelere paralel olarak iletişim alanında kaydedilen yenilikler, koskoca dünyayı adeta küçük bir köy haline getirmiştir. Ülkeler arasındaki ekonomi ve ticari ilişkiler, o ülkelerin siyasi sınırlarını aşmıştır. Artık bugün kapalı bir ekonomi düşünmek mümkün değildir. Bir ülke ekonomisi başka ülke ekonomileriyle ilişki ve işbirliğine girdiği oranda gelişebilmekte ve rekabette öne geçebilmektedir.

Açılış konuşmasını Atatürk'ün yaptığı I. İzmir İktisat Kongresinde (1924), ekonomik sistem tercihi açıkça ortaya konulmuştur. Ticaret, sanayi, tarım ve işçi kesimlerinin temsilcilerinin katıldığı bu Kongrede, özel mülkiyete dayalı, hür teşebbüs ve özel sektör öncülüğünde bir iktisadi kalkınma politikası benimsenmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında bu doğrultuda ekonomik sistem dengede tutulmaya çalışılırken 1929 Dünya Ekonomik Bunalımı ortaya çıkınca, hem bunalıma tepki olarak hem de özel sektörün yetersiz kalması nedeniyle devletçi politikalar ağırlık kazanmaya başlamıştır. Ancak İzmir İktisat Kongresinin ön görmediği şekilde, kapitalizme ve kollektivizme benzemeyen "karma ekonomik sistem" sınırları içinde kalınmıştır.

Türkiye'de karma ekonomik sistem benimsenirken, uygulamada, bir yandan faiz ve enflasyon gibi daha çok kapitalist sistemlerde görülen sorunlar ile; diğer yandan kollektif sistemlerde

---

<sup>19</sup> SÖNMEZ, ss. 587-592.

daha çok yaşanan KİT'lerde verimsizlik, karsızlık (zarar) ve kalite düşüklüğü gibi sorunlarla karşılaşmıştır. Bu noktada Türkiye, hem serbest piyasa ekonomisine daha fazla ağırlık vermeye başlamış; hem de, KİT'lerin özelleştirilmesi suretiyle ekonomide verimliliği artırmaya ve kaliteyi yükseltmeye çalışmıştır.

Türkiye, 1980'li yıllardan itibaren serbest piyasa ekonomisi benimsemiştir. Bunu yaparken gerek sosyal ve siyasal yapıda, gerekse ekonomik yapıda önemli düzenlemelere gidilmiştir. Ancak Devlet Planlama Teşkilatının iç ve dış ekonomik ilişkilerde ağırlığını hala hissettirmesi, Türkiye'nin içeride ve dışarıdaki imajını, özel sektör ve hür teşebbüse dayalı serbest piyasa ekonomisi şeklinde değil, merkezi planlamaya dayalı kolektif ekonomik sistem olarak yansıtılmaktadır.

21. Yüzyıla girmiş bulunduğumuz bu günlerde ülkemizde hala sürekli ve yüksek enflasyon, yüksek faizle kısa vadeli borçlanma, yüksek bütçe açıkları, bütçeden yatırıma yönelik olmayan (faiz ve transferler gibi) ödenekler, düşük gelir seviyesi, adaletsiz gelir dağılımı yüksek oranda vergiler, ekonomik kaynakların israfı, düşük verimlilik, altyapı eksikliği, yüksek oranda işsizlik, ekonominin kötü yönetimi, kayıt dışı ekonomi, enerji yetersizliği, düşük teknoloji ve devletin önemli ölçüde ekonomiye müdahalesi gibi bugün hala devam etmekte olan ekonomik sorunlar isabetli teşhis edilip çözüme kavuşturulmadan Türkiye ekonomisinin yapay ve geçici tedbirlerle yeniden yapılandırılması çok zor görünmektedir.

Az gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarının artışı geniş ölçüde bir çok hizmetin devlet tarafından yapılmasından ortaya çıkarken,<sup>20</sup> gelişmiş ülkelerde ekonomik ve sosyal politikaların daha çok kamusal refahın sağlanmasına (sosyal refah devleti uygulamaları) yönelik olarak kullanılmasından kaynaklanmaktadır.

Kamu harcamalarının azaltılması ve devletin küçük ve etkin hale gelmesi neticesinde özel sektöre devredilen kaynaklar daha verimli kullanılabilir, küçülen devletin personel ihtiyacı da azalacak ve böylece Parlamento bir iş bulma kurumu olmaktan kurtularak asli fonksiyonu olan yasama görevini yerine

---

<sup>20</sup> AGÜ'lerde devlet müdahalesi gelişmiş ülkelere göre daha zorunludur. Çünkü bu ülkelerde genel bir alt yapı sorunu söz konusudur.

getirebilecektir. Bu durumun, yine Türkiye'nin önemli bir sorunu olan, siyasi istikrarsızlığın çözülmesine dolaylı bir katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Öte yandan kamu harcamalarının azaltılması neticesinde bütçe disiplini sağlanacak ve globalleşen dünyada devlet, üretimi özel sektöre devredecek ve Türkiye 2000'li yılları yakalama şansını elde edecektir.

Ekonomik özgürlüklerin yeterince sağlandığı bir piyasa yapısına da ihtiyaç vardır. Bu ekonomik düzenlemelerin yanı sıra siyasal karar alma mekanizmalarının da kendi haline bırakılmaması gerekir. Zira kamu gelirlerini toplama ve harcamaları yapma yetkisi siyasal organlara aittir. Dolayısıyla bu yetkilerin sınırlandırılması gerekmektedir.

Ayrıca özel mülkiyetin dokunulmazlığı sözleşme özgürlüğü ve daha da önemlisi teşebbüs özgürlüğünün önündeki engeller kaldırılmalı ve değişik gerekçelerle bu özgürlükler sınırlandırılmamalıdır.

Devletin piyasa ekonomisi ile ilgili olarak mübadeleye, fiyatlara ve rekabete müdahale etmemesi gerekir. Ancak devlet, piyasa ekonomisinin bu temel örgütlerini güçlendirici düzenlemeler yapmalıdır. Çünkü fiyatlar; mübadele özgürlüğü, rekabet ve serbest piyasa ekonomisinin özünü oluşturur.

Kısacası devletin mali yetkilerinde bir sınırlandırmaya gidilmelidir. Çünkü devlet harcamalarında iflas etme, konu-komşuya rezil olma gibi durumlar yoktur. Kısacası devlet yönetiminde mali sorumsuzluk ve bunun sonucu olarak da açık bütçe söz konusudur.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Coşkun Can AKTAN. "Değişim ve Türkiye'de Devlet Reformu", *İşveren* Haziran 1998, s. 12.

## KAYNAKÇA

- AKALIN, Güneri. *Ekonomik Anayasa Paneli*, TİSK Yayını, Hilton Oteli, Ankara: 1996.
- AKALIN, Güneri. Vergi Reformu, Piyasa Ekonomisi ve İktisadi Durgunluk, *İşveren*, Ağustos 1998.
- AKALIN, Güneri. Anayasal İktisat ve Türkiye İçin Ekonomik Anayasa Önerisinin Değerlendirilmesi, *Vergi Dünyası*, Ocak 1997.
- AKTAN, Coşkun Can. Anayasal İktisadın Felsefi ve Teorik Temelleri, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu*, Takav Mat., Ankara:1992.
- AKTAN, Coşkun Can. *Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat*, Takav Mat., Ankara: 1994.
- AKTAN, Coşkun Can, Değişim ve Türkiye'de Devlet Reformu, *İşveren* Haziran 1998.
- AKTAN, C. Can. Mali Sorumluluk Ahlakı ve Denk Bütçe, *Vergi Dünyası*, Haziran 1998.
- EVGİN, Tülay. *Türkiye'de Konsolide Bütçe Uygulamaları Genel Değerlendirilmesi (1980-1997)*, TC Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, 1997.
- EKER, Aytaç. Anayasal İktisat Açısından 1982 T.C. Anayasası, *Ekonomik Anayasa Sempozyumu*, Takav Mat, Ankara, 1992.
- IMF Survey. A Publication of the international Monetary Fund, October, 1996.
- IMF Survey. Bütçe Yöntemleri ve Kurumlarının Bütçe Sonuçlarına Etkisi, Çev: Kamil GÜNGÖR, *DEÜ İİBF Dergisi*, cilt 13. Sayı: 1, yıl: 1998.
- SAKAL, Mustafa. Kamu Harcamalarının Hacminin Ölçülmesinin Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Değerlendirilmesi, *DEÜ İİBF Dergisi*, cilt:12, sayı:1, yıl 1997.
- SÖNMEZ, Sinan. Bütçe Açığının Finansmanı ve Enflasyon, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, yıl: 1994, 21(4).
- TURHAN, Salih, *Vergi Teorisi ve Politikası*, Filiz Kitabevi, İstanbul: 1993

