

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2002, C.7, S.1 s.175-198.

TÜRKİYE'DE MALİ DİSİPLİNSİZLİĞİN YAPISAL TEMELLERİ THE BASIC FOUNDATIONS OF FISCAL DETERIORATION IN TURKEY

Yrd.Doç.Dr.Mustafa SAKAL*

ÖZET

Son on yılda kamu mali disiplinindeki hızlı bozulma, ekonomik dengelerin aşırı derecede bozulması sürecini ortaya çıkarmıştır. Bu gelişmelerin sonucu olarak özellikle kamu açıklarının aşırı genişlemesinden dolayı borçlanma ihtiyacı çok hızlı bir biçimde büyümüştür. Kamu maliyesindeki disiplinin bozulması ile ortaya çıkan mali krizlerin etkilerini gidermek üzere IMF destekli istikrar programları uygulanmak zorunda kalınmıştır. Araştırmanın konusunu oluşturan dönemde 1990 sonrası kamu maliyesindeki bozulmanın sebepleri ve sonuçları incelenmiştir.

Mali disiplin, kamu açıkları, mali sürdürülebilirlik, mali reform, istikrar programları

GİRİŞ

Türkiye'de 1970'lerin sonuna gelinceye kadar gerek akademik çevrelerde tartışmalar, gerekse uygulanan iktisat politikalarına şekil veren anlayış, devletin ekonomik kalkınmada önemli bir rolü olduğu ve iktisadi hayatın işleyişini düzenlemesinin olumlu sonuçlar yarattığı doğrultusundadır. Ancak 1980'li yıllarda devletin ekonomiye aşırı müdahalelerinin ekonomik sorunların temeli olduğu görülünce yavaş yavaş iktisadi politikalarda da değişikliklere gidilmiştir. Devletin ekonomiye müdahalelerinin azaltılmasına yönelik özelleştirme politikalarına ağırlık verilirken, sosyal güvenlik sisteminde de reform yapma çabalarında önemli mesafeler katedilmiştir. Diğer taraftan kamu harcamalarının kısılması düşüncesinin bir uzantısı olan daha küçük bütçe hazırlamaya yönelik politikalar da pek tutmayınca ekonomik sorunlar 1990'lı yılların başlarından itibaren daha da büyüyerek artmaya devam etmiştir.

* D.E.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Üyesi.

1. KAMU MALİYESİNDE MALİ DİSİPLİNİN BOZULMASI SÜRECİ

Türkiye’de kamu maliyesinde disiplinin bozulması esas itibariyle 1980 sonrası uygulanan mali politikaların bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kamu kesimindeki açıkların günden güne büyümesi açıkların finansmanına yönelik merkez bankası kaynaklarının kullanımı, iç borçlanma ve dış borçlanma yolunun tercih edilmesi kamu gelirleri politikalarına verilen önemin azalmasıyla ortaya çıkan bir süreç olarak görülmektedir. Türkiye’de 1980 sonrası dönemde gerek vergi yükü ve gerekse vergi gelirleri esnekliklerinin düşük kalması karşısında kamu harcamalarının önlenemeyen yükselişinin frenlenememesi sorunların büyümesinin en önemli nedenleri olarak görülmektedir¹.

Son yirmi yıl içerisinde mali dengeden çok ekonomik dengeye dayalı bir iktisat politikası anlayışının sonucu olarak genişleyen kamu açıkları ve kamu borçlanma gereğinin aşırı derecede büyümüştür. Bu büyüme sadece konsolide bütçe harcamalarından kaynaklanmayıp, bütçe gelirlerinin bütçe dışı fonlar aracılığıyla bütçe dışına çıkarılması, yerel yönetimlerin harcamalarının dış borçlanmaya dayalı olarak hızlı artışı, sosyal güvenlik kurumlarının giderek büyüyen açıklarının bütçe üzerindeki baskısının hızla yükselmesi ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri(KİT)’nin büyüyen açıklarının önemli etkisi olmuştur. Kamu kesimindeki bu finansman açıklarının büyümesi borçlanmanın ve borç servislerinin GSYİH içindeki payının patlaması ve bunun yanında borçların finansmanında monetizasyon uygulamasının enflasyonun büyümesindeki en önemli etki olduğu da gözden kaçmamaktadır. Genişleyen birincil bütçe açığının büyümesiyle borçlanma baskısından dolayı para piyasalarındaki reel faiz oranları artmış, artan faiz oranları hem reel ekonomiyi etkilemiş hem de mali disiplinin bozulmasındaki en önemli etkenlerden birisi olmuştur.

1.1.. Kamu Gelirleri Sisteminin Değişmesi

1980 İstikrar Tedbirlerinin önemli ayağından birisi de kamu gelirleri politikası olmuştur. Nitekim dünyada yeni klasik yaklaşımın bir versiyonu olarak uygulamaya konulan Arz Yönlü İktisat yaklaşımının vergi indirimleri yoluyla ekonomik kalkınmanın hızlandırılması ve kamu gelirlerinin artırılması politikaları çerçevesinde vergi sisteminde önemli düzenlemelerin yapıldığı görülmektedir². Arz yönlü yaklaşıma göre, yüksek vergi oranları daha az emek ve daha az sermaye arzına yol açmaktadır. Ancak vergi oranları düşürülürse, verimlilik ve üretim teşvik edilecek, böylece ekonomi talep yönlü olmaktan ziyade arz yönüyle düzenlenmiş olacaktır. Bu yapıldığı takdirde gerçek gelir artacaktır. Diğer yönüyle yüksek vergi oranları üretken faaliyetlerde bulunmayan ve vergiye tabi olmayan birey sayısını arttıracaktır. Ancak

¹ Mustafa SAKAL; Anayasal Bütçe Reformunun Esasları: Türkiye’de Anayasal Bütçe Reformunun Uygulanabilirliği, *Yayınlanmamış Milliyet 1998 Yılı Ekonomi Ödülü Çalışması*, İzmir 1998, s.76.

² Oğuz OYAN-Ali Rıza AYDIN; *Türkiye’de Maliye ve Fon Politikaları: Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Ankara 1991, s.8.

vergi oranlarının indirilmesiyle gerçek gelir artacak bu ise tasarruf, sermaye, yatırım bağlantısını ortaya çıkaracak ve toplam üretim artacaktır¹.

Ancak Türk Vergi Sistemi'nde vergi yükünün belli kesimler üzerinde yoğunlaşması, diğer yandan da vergi ve vergi benzeri kamu gelirlerinin fiyat artış hızına ayak uyduramaması nedeniyle bütçe açıklarının yıllar itibarıyla büyüme eğilimi göstermesi nedeniyle yapılan arz yönlü vergi düzenlemelerinin monetarist içerikli tüketim vergilerinin arttırılması, özel sektör yatırımlarının arttırılması ve ihracatın arttırılmasına yönelik düzenlemeleri uygulanan politikaların en önemli eksikliği olmuştur².

1.1.1. Vergi Gelirlerinin Artışını Sınırlayıcı Etkenler

1980 sonrası düzenlemeler ile birlikte vergi sisteminde yapısal esnekliğin sağlanamaması ve sisteme artan oranlılığın kazandırılmaması, vergi dilimlerinin azaltılması, menkul sermaye iradı elde edenlerin bu kazançlarını beyannameye dahil etme zorunluluğunun kaldırılması, gelir ve kurumlar vergilerindeki vergi istisna ve muafıklarının genişletilmesi, vergilemede dolaylı vergilere ağırlık verilmesi sistemin aksayan yönlerini oluşturmuştur³.

Genel olarak vergilemenin temel amacı mali fonksiyon icra etmesidir. Yani kamu harcamalarının temel finansman kaynağını vergiler oluşturmaktadır. Dolayısıyla devlet sürekli büyüyen harcamalarını finanse etmek üzere mevcut gelirlerini arttırma veya yeni vergiler ihdas ederek gelirlerini arttırma arayışı içerisine girer. Bu nedenle vergiler kamu finansmanında gelir yönünün en önemli aracı durumundadır⁴. Vergilemede mali amaca ulaşma derecesi kamu harcamalarının vergilerle karşılama oranları ile ölçülmektedir. Böylece vergilerin gelir sağlama amacı mutlak olmayıp önceden belirlenmiş harcama hedefine göre değişmektedir⁵. Vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranına baktığımızda aşağıdaki gelişmeleri görmek mümkündür.

¹ Aytaç EKER-Asuman ALTAY-Mustafa SAKAL; *Maliye Politikası(Teori, İlkeler ve Yöntemler)*, İkinci Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997, s.92.

² İlker PARASIZ; *Türkiye Ekonomisi 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 1998, s.231.

³ Özhan ULUATAM; "Enflasyon ve Vergileme", *VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*, H.Ü.İ.B.F. Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Şafak Matbaası, Ankara 1990, s.25.

⁴ Salih TURHAN; *Vergi Teorisi ve Vergi Politikası*, Der Yayıncılık, İstanbul 1987, s.38.

⁵ İzzettin ÖNDER-Oktar TÜREL-Nazım EKİNCİ-Cem SOMEL; *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, Tarih Vakfı yurt Yayınları, İstanbul 1993, s.31.

Tablo 1: Vergi Gelirlerinin Konsolide Bütçe Harcamalarını Karşılama Oranları

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------------------|-------|-------|-------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Vergi Gelirleri/Toplam Harcamalar. | 67,7 | 67,1 | 67,6 | 60,4 | 63,9 | 54,5 | 65,5 | 63,4 | 57,0 | 59,3 | 59,2 | 52,8 |
| Vergi Gelirleri/Faiz Dışı Top.Har. | 88,8 | 85,8 | 85,3 | 74,1 | 78,1 | 71,7 | 98,1 | 95,6 | 91,9 | 83,1 | 98,1 | 85,6 |
| Toplam Gelirler/Toplam Har. | 81,0 | 79,8 | 82,2 | 74,3 | 78,6 | 72,4 | 83,0 | 81,5 | 68,6 | 71,9 | 76,3 | 67,7 |
| Toplam Gelirler/Faiz Dışı Top.Har. | 106,2 | 102,0 | 103,8 | 91,1 | 96,1 | 95,3 | 124,4 | 122,9 | 110,6 | 100,6 | 126,3 | 109,7 |
| Vergi Gelirleri / GSMH | 11,0 | 11,1 | 11,4 | 12,4 | 12,8 | 13,2 | 15,1 | 13,8 | 15,0 | 16,1 | 17,3 | 18,9 |
| Vasitasız Vergiler / GSMH | 5,5 | 5,9 | 6,0 | 6,5 | 6,5 | 6,4 | 7,3 | 5,9 | 5,9 | 6,6 | 8,0 | 8,6 |
| Vasitalı Vergiler / GSMH | 5,5 | 5,2 | 5,5 | 5,9 | 6,4 | 6,8 | 7,8 | 7,9 | 9,1 | 9,6 | 9,2 | 10,3 |
| Vasitasız Vergiler / Vergi Gelirleri | 49,6 | 53,4 | 52,1 | 52,3 | 50,4 | 48,6 | 48,3 | 42,5 | 39,4 | 40,7 | 46,6 | 45,3 |
| Vasitalı Vergiler / Vergi Gelirleri | 50,4 | 46,6 | 47,9 | 47,7 | 49,6 | 51,4 | 51,7 | 57,5 | 60,6 | 59,3 | 53,3 | 54,6 |

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı.

Tablodan da görüleceği üzere kamu açığının hızlı tırmanmasının temel sebepleri kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada oldukça yetersiz kalmasıdır. Bu değişimi 1980'den itibaren aldığımızda toplam vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranında hızlı bir düşmenin görüldüğü ve bu düşme eğiliminin 1989 ve 1990 yılından itibaren daha da hızlandığı görülmektedir. Öte yandan faiz dışı bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranlarına baktığımızda ise sürekli bir dalgalanmanın olduğu ancak vergi gelirlerinin faiz dışı kamu harcamalarını dahi karşılamada yetersiz olduğu görülmektedir. Nitekim bu oran 1980'de % 71.6 iken, 1985'te % 82.6'ya 1990'da % 85.3'e 1995'te 95.6'ya ve 2000 yılında ise % 65'lere kadar düşmüş olduğu görülmektedir¹. Ancak vergi gelirlerinin faiz dahil kamu harcamalarını karşılama oranın 1980'de % 69.5, 1985'te 73.1, 1990'da % 67.6, 2000 yılında ise %52.1 oranına düştüğü görülmektedir.

Öte yandan vergi gelirlerinin dolaylı ve dolaysız vergiler açısından dağılımına baktığımız zaman çok ciddi gelişmelerin olduğu görülecektir. Genel bütçe vergi gelirleri içinde dolaysız vergilerin sürekli düşme eğiliminde olduğu ve buna karşılık dolaylı vergilerin payının artmakta olduğu görülmektedir.

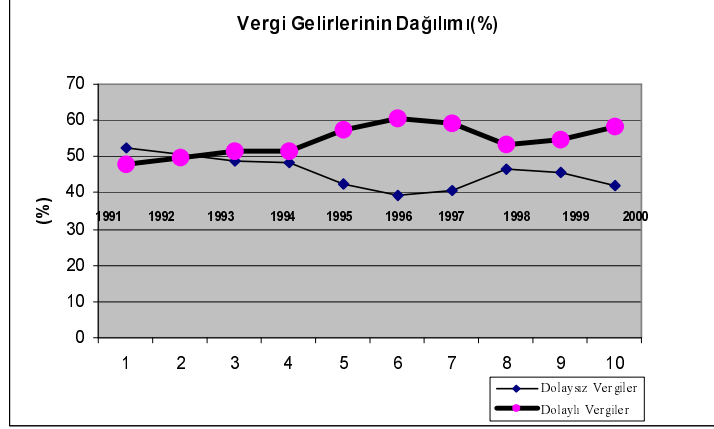
Tablo 2: Türkiye'de Vergi Yükünün Gelişimi

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|--------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|
| (1) Konsolide Bütçe | 142.50 | 25572 | 45431 | 78735 | 141797 | 264435 | 588058 | 1084941 | 2245290 | 4748102 | 9233983 | 14812214 |
| (2) Mahalli İdareler | 2840 | 5161 | 9318 | 16300 | 20041 | 38254 | 80808 | 165215 | 318411 | 753703 | 1467168 | 2480588 |
| (3) Fonlar | 3318 | 5815 | 11199 | 15988 | 33699 | 57029 | 69822 | 135049 | 217952 | 555542 | 901453 | 1154711 |
| (4) Toplam (1+2+3) | 20407 | 36549 | 65948 | 111022 | 195537 | 359717 | 738688 | 1385206 | 2781653 | 6057347 | 11602604 | 18447513 |
| (5) Sosyal Güvenlik Kurumları | 3255 | 7257 | 15544 | 26123 | 48594 | 78344 | 127822 | 219376 | 504268 | 1065598 | 2030382 | 3477975 |
| (6) Toplam (4+5) | 23662 | 43806 | 81492 | 137145 | 244131 | 438061 | 866510 | 1604582 | 3285921 | 7122946 | 13632986 | 21925488 |
| (7) GSMH (Yeni Seri) | 129175 | 230370 | 397178 | 634393 | 1103605 | 1997353 | 3887903 | 7854887 | 14978000 | 28835883 | 52224945 | 77374802 |
| Sos. G. v. K. Hariç Vergi Yükü (6/7) (%) | 15,8 | 15,9 | 16,6 | 17,5 | 17,7 | 18,0 | 19,0 | 17,6 | 18,6 | 21,0 | 22,2 | 23,8 |
| Sos. G. v. K. Dahil Vergi Yükü (6/7) (%) | 18,3 | 19,0 | 20,5 | 21,6 | 22,1 | 21,9 | 22,3 | 20,4 | 21,9 | 24,7 | 26,1 | 28,3 |

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı.

¹ Maliye Bakanlığı, *2000 Yılı Ekonomik Raporu*, Ankara 2000, s.78.

Grafik 1



Söz konusu bu değişim özellikle 1992 yılından sonra başlamış ve 1994 yılından sonra aradaki ilişki dolaylı vergiler lehine çok ciddi ilerlemeler kaydetmiştir. Nitekim 1991 yılında dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı % 52.3 iken, bu oran 1995'te % 42.5'e 1996'da % 39.4'e düştüğü görülmektedir. Söz konusu oranlar 2000 yılına geldiğinde de çok fazla bir değişime uğramamıştır.

1.1.2. Vergi Gelirlerinin Arttırılmasına Yönelik Reform Çalışmaları

Türk vergi sisteminde 1950'li yıllarda yapılan köklü reform çalışmalarından sonra en önemli değişikliklerin 1980'lerden sonra yapılmış olduğu görülmektedir. 1980 sonrası dönemde Türkiye Ekonomisinde yaşanan yapısal değişikliğin ekonomiye yeni bir anlayış getirmesi, vergi politikası aracılığıyla maliye politikası etkinliğinin arttırılması hedeflenmiş, ihracatın arttırılması ve sermaye piyasasının özendirilmesi hedeflenmiştir. Vergi politikasının bu amaçlar doğrultusunda kullanılması ise vergi sisteminde birçok değişikliğin yapılmasına ve vergi sisteminde yeniden yapılanma sürecinin başlamasına neden olmuştur¹.

Katma Değer Vergisi uygulaması, vergi iadesi uygulaması, mahalli idareler gelirleri reformu, fon uygulamaları bu dönemde yapılan önemli değişiklikleri ifade etmektedir. Bununla birlikte vergi sistemi bünyesinde bulunan dahili tevkifat uygulaması, gider esası, servet beyanı esası, genel indirim gibi bir takım müesseselerin uygulanmasına son verilmiştir. Yeniden değerlendirme müessesesi, hayat standardı esası, geçici vergi uygulaması, finansman fonu uygulaması ise uygulamaya başlanılan önemli değişiklikler arasındadır. Bununla birlikte Amme Alacakları Tahsil Usulü hakkındaki Kanun, Gelir

¹ Mehmet TOSUNER; *1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi*, Bayraklı Matbaacılık, İzmir 1989, s.26.

Vergisi Kanunu'nun muhtelif maddeleri, Gider Vergisi Kanunu, İdari Yargılama Usulü Hakkında Kanunda yapılan düzenlemelerle bu reform çalışmaları tamamlanmaya çalışılmıştır¹.

Bu dönemde menkul sermaye iratları üzerinde ve özellikle devletin ihraç ettiği borçlanma senetleri gelirleri üzerinde verginin bulunmayışı vergi kaybının en önemli göstergelerinden birisi olmuştur. Her vergi düzenlemesinde gelir vergisi tarifesinde tarife dilimlerinin arasının açılması belirli kesimlerin vergi dışında kalması sonucunu doğurmuş, gelir vergisi tarifesi müterakki yapısını kaybetmiş ve düz oranlı bir vergi halini almıştır. Özellikle KDV uygulaması ile toplumun büyük bir kısmının gelir vergisi tarifesinin alt dilimlerinde kalan ve düşük gelirli kesimlerinin harcamalarının kontrol altına alınması maksadıyla çıkarıldığı günden beri oranlarının arttırılmasıyla tüketimi kısma isteği ters tepmiş, alışveriş yapanlar yazar kasa mecburiyetine rağmen belge almadığı için büyük ölçüde Gelir vergisi ve KDV kayıplarının oluşmasına yol açmıştır. Öte yandan zaman içerisinde her hükümet değişikliğinde çıkarılan mali aflar ve vergi afları vergi gelirlerinin arttırılamamasının en önemli göstergeleri olmuştur.

Öte yandan sürekli enflasyonist bir konjonktürün yaşanması vergi gelirlerinin erozyonuna neden olmuştur. Özellikle ekonomide vergi matrahlarının fiyat artış oranlarında arttırılamaması ve bununla birlikte matrahların enflasyon dolayısıyla sürekli erimesi vergi gelirlerinin azalmasının en önemli göstergelerinden birisi olmuştur. Enflasyonun ortaya çıkardığı çarpıklık, sabit varlıkların değerindeki değişimleri de etkiler ve ortaya çıkan aşınma bu değerlerde de ortaya çıkar. Bütün bu aşınma süreci vergisi sisteminde aşınmaya yol açmıştır. Bu aşınma için oluşturulan yeniden değerlendirme müessesesi ise erozyonu tam anlamıyla telafi edememiştir.²

1.1.3. Vergi Yükünün Arttırılması Sorunu

Bilindiği gibi vergi yükü kavramı çok fazla açık olmayan bir kavram olup, vergi yükünün hesaplanmasına ilişkin çalışmalarda kavram, teknik açıdan ele alınmakta, maliye teorisinde ise yazarları değer yargılarına göre bu kavram değişik anlamlar kazanabilmektedir. Dolayısıyla vergi yükü hesaplamalarında bireysel vergi yükü hesaplamalarında sadece yükümlünün üzerinde ödemiş olduğu vergiler değil piyasa mekanizması içerisinde yansıyarak üzerinde kalan vergi yüklerinin de tespit edilmesi gerekmektedir³. Burada vergi yükleri ile vergi gelirleri ve kamu finansmanı açısından vergi yükü değerlendirmesinde toplam vergi yükü kavramını ele alarak konuyu değerlendirmeye çalışacağız. Vergi yükünün arttırılması vergi ödeme kapasitesi ile alakalı olduğu gibi gelir dağılımı ile de yakından alakalıdır. Bu nedenle bir ülkede farklı gelir grupları arasında vergi yükünün arttırılması yoluyla gelir

¹ TOSUNER, a.g.e. s.26.

² Burhan ŞENATALAR; "Enflasyon ve Vergileme(Yorum)", VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, H.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Şafak Matbaası, Ankara 1990, s.34..

³ Halil NADAROĞLU; *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Basım Yayım, İstanbul 1985, s.312.

dağılımında adaleti sağlamak da sorunun oldukça güç tarafını oluşturmaktadır¹.

Vergileme kapasitesinin sınırlayıcı yönü, vergileme yoluyla kamu kesimine kaynak aktarılırken, ekonomide üretime ve dağılıma zarar verip vermemesi ile ilgilidir. Vergilenebilir kapasiteye bağlı olarak vergilemenin bazı sınırları olduğu konusundaki tartışmalarda da görüş birliği bulunmaktadır. Vergi yükü aşırı derecede arttırıldığında, milli gelir düşmekte ve üretimde verimlilik azalmaktadır. Bu etkiler vergilemede dolaylı ve dolaysız vergileme uygulamalarına göre değişmektedir. Söz konusu bu etkilerin ülke ekonomisi açısından ciddi sonuçlar doğurup doğurmayacağı toplanan vergilerin nasıl kullanıldığı ile de yakından alakalı görünmektedir². Ancak birçok toplumda kamu kesimine yönelik kararların siyasal karar alma mekanizması içerisinde alınması dolayısıyla iktidara talip olan partiler veya iktidar partileri gelecek dönem oy kaybını önlemek için vergilendirme yolunu pek tercih etmemektedirler. Dolayısıyla vergisel değişikliklerin monarşi ve totaliter sistemle yönetilen ülkelere göre parlamenter demokrasilerde radikal düzenlemeler yapmak oldukça güçtür³.

Bununla birlikte hükümetlerin büyüyen harcamalarını finanse etmek üzere vergi oranlarını arttırmaları ya da her istediklerinde yeni vergi yasaları çıkarılması gibi davranışlarının üzerine belli sınırlar getirilmesi ve bu sınırların anayasal hüküm taşımasına yönelik tartışmaların da uzun dönem hükümet harcamalarının sınırlandırılması konusundaki tartışmaların odak noktasını oluşturmuştur. Bu nedenle vergi yasalarının hazırlanmasında parlamento ve bürokrasi dışındaki uzmanların vergi yasaları hazırlık çalışmalarına katılması, vergi yasalarının mecliste belli bir süre görüşülmesinin zorunlu olması, görüşmelerin sınırlanmaması, oylamadan önce parlamento dışı uzman ve ilgili çevrelerin görüşlerinin alınması ve nihayet beşte dört, altıda beş gibi oybirliğine yakın kaliteli oy çokluğuyla vergi yasalarının kabulünün zorunlu hale getirilmesi önerilmektedir⁴.

Türkiye'de vergi yükünün arttırılmamasının temel nedeni olarak düşük milli gelir seviyesi söylenebilir. Bununla birlikte milli gelirin dağılımı da vergi yükünü arttırılmasını sınırlayan önemli etkenlerden birisi olmaktadır. Öte yandan vergi sisteminin vergi yükünü arttırmaktan çok mevcut yükün belli kesimler üzerinde yoğunlaşması sonucunu taşımaktadır. Bu nedenle vergi gelirleri arttırılmamaktadır. Dolayısıyla vergi gelirlerinin arttırılama-

¹ İzzettin ÖNDER; "Vergilerin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkilerinin Araştırılması", VI. *Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*, H.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Şafak Matbaası, Ankara 1990, s.159.

² Richard GOODE; "Vergilemenin Sınırları" Çev. Ömer Faruk Batırel, *Çağdaş Vergilemedeki Son Gelişmeler, Nihad S. Sayar'a Armağan*, İstanbul İTİA Yayını, İstanbul 1980, s.251.

³ Ramon J. Cao-GARCIA; "Az Gelişmiş Ülkelerdeki Vergi Reformlarının Trend ve Fonksiyonları: Bazı Sınırlayıcı Faktörler", Çev. Ömer Faruk Batırel, *Çağdaş Vergilemedeki Son Gelişmeler, Nihad S. Sayar'a Armağan*, İstanbul İTİA Yayını, İstanbul 1980, s.309.

⁴ Vural Fuat SAVAŞ; *Anayasal İktisat*, Genişletilmiş İkinci Basım, Takav Matbaacılık, İzmir 1993, s.84.

ması ve vergi tabanının genişletilememesi kamusal finansman açısından verginin mali fonksiyonunu tam olarak icra edememesine neden olmaktadır¹. Şu halde temel sorun, mutlak yük miktarı ile ilgili olmayıp, yükün toplumdaki dağılım yöntemi ile ilgilidir. Birincil bütçe açığı kadar, toplumun vergi dışı ilave bir yüke katlandığı da bir gerçektir. Bu durumda, söz konusu bölümün de denetlenebilir gelir kaynağı olan vergi gelirine dönüştürülmesi, hem kaynak hem de gelir dağılımı açısından çok daha akılcı bir uygulama olacaktır².

2. KAMU HARCAMA YAPISININ DEĞİŞMESİ

1980 yılından sonra Türkiye’de uygulanan iktisat politikalarına hakim olan görüş, devletin iktisadi faaliyetlerinin geçmiş dönemlerde, özellikle 1970’li yıllarda çok büyüdüğü, böylece özel kesimin faaliyet sahasını daralttığı şeklindedir. 1980 sonrası dönemde ekonomi yönetiminin sorumluluğunu taşıyanlar bu teşhiste birleşmekle birlikte, uygulamada yöntem farklılıkları göstermişlerdir. 1980-1983 Askeri idare döneminde kamu kesiminin kaynaklarının kıt olduğu, her alanda hizmet göremeyeceği ve kamu müdahalesinin kapsamının daraltılması gereği benimsenmiştir. 1983 sonrası dönemde iktidara gelen hükümetlerin programına yansıyan görüşe göre, kamunun eli her alana ulaşmamalı, devlet klasik fonksiyonları icra eden bir kurum olmalıdır³.

Bu ekonomik ve siyasal gelişmeler çerçevesi içinde konsolide bütçe harcamalarının 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri çerçevesinde uygulanan ekonomik ve mali politikalardan etkilenmiş olduğu görülmektedir⁴. Sübvansiyonların daraltılması, kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmasını amaçlayan politikalar, vergi kanunlarındaki önemli değişikliklerle birlikte bütçe üzerinde önemli değişiklikler ortaya çıkarmıştır.

Kamu harcamalarının artışının ne oranda olduğu ve bu harcamaların nispi payındaki gelişmeleri görebilmek için konsolide bütçe harcamalarının GSYİH veya GSMH’ya oranlardaki gelişmeleri izlemek gerekmektedir. Ancak kümülatif olarak konsolide bütçe harcamalarının tek başına GSMH’ya oranlarındaki büyüme tek başına harcamaların büyüklüğü ve etkisi hakkında bilgi vermemektedir. Dolayısıyla harcamaların bileşiminin ve bu bileşimdeki değişiminin görülmesi gerekmektedir.

¹ Metin TAŞ; “Türkiye’de Vergi Gelirlerinin Artırılmasına Yönelik Önlemler”, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul 1996, s.459.

² ÖNDER vd., a.g.e. s.32.

³ İzzettin ÖNDER-Tülay ARIN-Esin AKBULUT-Eser KARAKAŞ; *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Gelişimi*, TÜSES Vakfı Raporu, Aralık 1989, s.33.

⁴ Kamil TÜĞEN; *Türkiye’de 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve Enflasyona Etkisi*, Bilim Ofset Yayıncılık, İzmir 1992, s.20.

2.1. Konsolide Bütçe Harcamalarının Nispi Olarak Artma Eğilimi

Genel olarak dünyada kamu harcamalarının gelişimine bakıldığında zaman zaman, gelişmekte olan ülkelerin kamu harcamaları payının gelişmiş ülkelerdekinden daha düşük olduğu görülmektedir. Gelişmiş ülkelerin kamu harcamaları payının gelişmekte olan ülkelere göre daha yüksek olduğu, sosyal sektör yani transfer harcamalarının toplam harcamalar içerisinde büyük yer tuttuğu görülmüştür¹.

Uluslararası istatistiklere bakıldığında dünyada devlet harcamaları 1970'li yılların ilk yıllarından itibaren 1975 yılında en yüksek seviyesine çıkmış olduğu görülmektedir. Bu yıldan sonra 1980'li yıllara kadar hafif bir düşme göstermiş, ancak 1980 ve 1981 yıllarından sonra tekrar yükselme eğilimine girmiş ve 1985'de tekrar en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Daha sonraki yıllarda gelişmiş ülkelerde çok hafif bir düşme görülürken, gelişmekte olan ülkelere artış eğilimi sürmüştür. Kısaca ifade edildiğinde 1980'li yıllarda devlet harcamalarının kısılması gerektiği yolundaki kuramsal, siyasi ve ideolojik mücadeleler ve uygulamalar devlet harcamalarının tarihsel artış trendini azaltmak yerine arttırmıştır². Türkiye'de konsolide bütçe harcamalarının gelişimine bakıldığında istikrar tedbirleri sonrası gelişmeler dikkat çekicidir.³ Konsolide bütçenin kamu ekonomisi ve milli ekonomideki yeri, Tablo3. verilerinde harcama teklif, tahsis ve gerçekleştirmelerdeki gelişmeler görülmektedir.

Tablo 3 incelendiğinde kamu harcamalarının 1980-2000 döneminde nisbi yükünde belli dalgalanmalar görülmektedir. 24 Ocak tedbirlerinin etkisiyle konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ye oranlarında 1988 yılına kadar görülen düşme; 1988 yılından sonra tekrar yükselme eğilimine girmiştir. Nitekim 1980 yılında % 25.87 olan bu payın 1988 yılına gelindiğinde % 21.82 olduğu görülmektedir. Kamu harcamalarında bu yıldan sonra ortaya çıkan devamlı yükselme sonucu 1993 yılında başlangıç ödenekleri itibariyle % 30.2 olması beklenirken bu hedef 1993 program hedeflerinde % 32.4'dür. 1994 yılı için kesinleşen bütçe kanunu rakamları ve program tahminlerine göre GSMH'ye oranı % 28.70 olarak gerçekleşmiştir. 1993'te bütçe dışı fonların çoğu bütçe içerisine alındıktan sonra bütçe gelirlerinde bir nispi artış olmakla birlikte harcamalarda da bir yükselme görülmektedir. Bu süreç 1994 istikrar tedbirleri sonrası da devam etmiştir. 2000 yılığında sadece konsolide bütçe açıklarının toplam ekonomik faaliyetler içerisinde başlangıç ödenekleri itibariyle % 30'lar seviyesinin üzerine çıkmış olması oldukça düşündürücüdür⁴.

¹ ÖNDER-ARIN-AKBULUT-KARAKAŞ; *a.g.e.*, s.71.

² SAKAL, a.g.ç., ss.3-12

³ Kamil TÜĞEN; *Türkiye'de 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve Enflasyona Etkisi*, Yayınlanmamış Doçentlik Çalışması, İzmir 1992, s.13.

⁴ TÜĞEN; a.g.ç. s.14.

Tablo 3: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH'ya Oranı (1980-2000)

| Yıllar | Başlangıç Ödeneği | Yılsonu Ödeneği | Gerçekleşen Harcamalar | GSMH | Kon.Büt.H /GSMH |
|--------|-------------------|-----------------|------------------------|--------------|-----------------|
| 1980 | 769.9 | 1.384.5 | 1.147.5 | 4.435.1 | 25.87 |
| 1981 | 1.558.7 | 1.931.2 | 1.632.9 | 6.553.6 | 24.92 |
| 1982 | 1.804.7 | 259.4 | 1.764.8 | 8.735.1 | 20.20 |
| 1983 | 2.600.0 | 3459.4 | 2.914.8 | 11.551.9 | 25.23 |
| 1984 | 3.285.0 | 4.981.6 | 4.278.2 | 18.347.8 | 23.28 |
| 1985 | 5.542.1 | 6.717.0 | 6.493.3 | 27.796.8 | 23.36 |
| 1986 | 7.254.1 | 9.082.5 | 8.311.4 | 39.369.5 | 21.11 |
| 1987 | 11.050.6 | 13.480.6 | 12.790.9 | 58.564.8 | 21.84 |
| 1988 | 20.881.9 | 23.133.3 | 21.446.0 | 100.582.2 | 21.32 |
| 1989 | 32.933.4 | 39.860.0 | 38.871.2 | 170.412.4 | 22.81 |
| 1990 | 64.400.3 | 68.781.2 | 68.354.4 | 287.254.2 | 23.80 |
| 1991 | 101.265.1 | 133.930.0 | 130.864.6 | 452.667.0 | 28.77 |
| 1992 | 207.867.0 | 221.796.0 | 225.398.0 | 779.462.2 | 28.91 |
| 1993 | 397.180.0 | 507.887.0 | 507.887.0 | 1.396.587.0 | 36.36 |
| 1994 | 818.396.3 | 957.573.0 | 902.454.0 | 2.901.996.0 | 28.70 |
| 1995 | 1.330.919.7 | 1.808.465.0 | 1.724.194.0 | 7.854.887.0 | 22.00 |
| 1996 | 3.510.988.9 | 4.114.147.0 | 3.961.308.0 | 14.978.067.0 | 26.40 |
| 1997 | 6.254.921.0 | 8.364.230.0 | 8.050.252.0 | 29.393.262.0 | 27.40 |
| 1998 | 14.789.475.0 | 16.193.667 | 16.193.667 | 53.518.332 | 27.6 |
| 1999 | 23.650.000.0 | 28.667.598 | 28.667.598 | 78.805.496 | 34.7 |
| 2000 | 46.713.341 | 49.531.993 | 49.531.993 | 125.970.544 | 39.3 |
| 2001 | 48.359.942 | --- | 80.508.783 | 184.767.000 | 43.6 |

1) 2000 Ağustos Ayı itibarıyla

Kaynak : T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (1924-1991) Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri, Ankara, s.35, 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara 1993, s.32, 1999 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.51, 2002 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.31.

1990'lı yılların başlarından itibaren tekrar artmaya başlayan kamu harcamaları payının 1993 yılında % 33'le en yüksek orana ulaştığı, bu yıldan sonra nispi olarak düşmüş olduğu görülmektedir. 1995 yılından sonra ekonominin yeni bir konjonktür devresine girdiği ekonomik istikrarsızlığın seviyesinin arttığı görülmektedir. Nitekim konsolide bütçe harcamalarının 2001 yılı itibarıyla % 43.6'ya ulaşmış olması Türkiye'nin ciddi bir istikrarsızlığa düştüğünün de önemli bir göstergesidir.

2.2. Kamu Harcamalarının Ekonomik Dağılımının Değişmesi

Bilindiği gibi kamu harcamalarının ekonomik dağılımında; cari harcamalar, yatırım harcamaları ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları olarak bir sınıflandırma yapılmaktadır. Temel olarak alınan kriter, harcamaların toplam hasılaya bir katkıda bulunup bulunmadığıdır. Buna göre, bir değer yaratan, yani GSMH'ya katkıda bulunan harcamalar cari ve yatırım harcamalarını, buna karşılık o dönemin GSMH'sına herhangi bir katkıda bulunmayıp bir aktif transfer karşılığında yapılmış harcamalar ise transfer harcamalarını oluşturmaktadır¹.

¹ İzzettin ÖNDER; *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967*, İ.Ü. Yayın No.1925, İktisat Fakültesi Yayın No: 330, İstanbul 1974, s.32.

2.2.1. Cari Harcamalardaki Gelişmeler

Konsolide bütçe cari harcamalarının personel ve diğer cari harcamalar olarak dağılımının gelişmesinin analiz edilmesinde genelde gayri safi milli hasıla ile olan ilişkisiyle belirlenmektedir. Bu bakımdan konsolide bütçe cari harcamalarının analizini yapabilmek için öncelikle cari harcamaların nasıl bir gelişme gösterdiğinin ortaya konulması gerekmektedir. Bunun için Tablo 4'de başlangıç ödenekleri ve personel giderlerindeki gelişmeler yer almaktadır.

Tablo 4: Konsolide Bütçe Cari Harcamaları Bileşiminin Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı(1980-2000)

| CARI HARCAMALAR | | | | | | |
|-----------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|------------------|-----------------|
| Yıllar | Personel Başlan.Öd | Personel Har. Gerç. | Diğ.Cari. Başlan.Öd | Diğ.Cari. Har.Gerç. | Toplam Başlan.Öd | Toplam Har.Ger. |
| 1980 | 30.26 | 30.50 | 10.40 | 14.99 | 40.66 | 45.49 |
| 1981 | 25.86 | 24.80 | 16.78 | 19.47 | 42.64 | 44.28 |
| 1982 | 24.64 | 31.33 | 17.73 | 22.77 | 42.37 | 54.06 |
| 1983 | 26.68 | 23.02 | 17.11 | 13.41 | 43.79 | 36.42 |
| 1984 | 25.27 | 21.62 | 18.68 | 13.07 | 43.95 | 34.69 |
| 1985 | 21.20 | 19.64 | 16.52 | 12.49 | 37.73 | 32.13 |
| 1986 | 21.37 | 22.14 | 19.26 | 14.57 | 40.63 | 36.71 |
| 1987 | 20.36 | 23.41 | 16.61 | 12.06 | 36.97 | 35.47 |
| 1988 | 20.78 | 22.56 | 12.91 | 11.22 | 33.69 | 34.79 |
| 1989 | 21.24 | 32.26 | 12.90 | 10.60 | 34.14 | 42.86 |
| 1990 | 31.05 | 38.72 | 11.59 | 10.22 | 42.64 | 48.94 |
| 1991 | 33.24 | 37.33 | 11.47 | 8.49 | 44.71 | 45.72 |
| 1992 | 38.50 | 41.70 | 9.8 | 9.0 | 48.30 | 50.80 |
| 1993 | 35.8 | 34.6 | 8.7 | 7.3 | 44.50 | 41.90 |
| 1994 | 31.1 | 30.3 | 8.3 | 8.2 | 39.4 | 38.5 |
| 1995 | 32.0 | 29.1 | 9.3 | 8.3 | 41.4 | 37.5 |
| 1996 | 21.2 | 24.6 | 8.6 | 7.9 | 29.8 | 32.5 |
| 1997 | 23.8 | 25.8 | 10.2 | 8.9 | 34.0 | 34.6 |
| 1998 | 21.1 | 24.8 | 9.0 | 8.4 | - | 33.2 |
| 1999 | 20.6 | 24.6 | 8.7 | 8.1 | 29.3 | 32.7 |
| 2000 | 19.7 | 20.2 | 8.2 | 9.6 | 27.9 | 29.8 |

Kaynak : T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (1924-1991) Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri, Ankara, 1992, 1995 Mali Yılı Bütçe Gereğesi, Ankara 1994, s.35, 1999 Mali Yılı Bütçe Gereğesi, s.37, 2002 Yılı Bütçe Gereğesi, s.38.

Tablo 4 incelendiğinde konsolide bütçe cari harcamaları içinde personel harcamalarındaki gelişmelere bakıldığında belli dalgalanmalar olduğu görülmektedir. Dikkat edileceği üzere cari harcamalarda genel olarak başlangıç ödenekleri ve yıl sonu gerçekleşen rakamlara bakıldığında genelde harcama gerçekleştirmelerinin başlangıç ödeneklerinin üzerinde olduğu görülmektedir. Bunun nedeni ise, iktidardaki hükümetlerin bütçelerini küçük göstermek amacıyla personel giderlerinin başlangıç ödeneklerini oldukça düşük tutmuşlardır. Konsolide bütçe harcamaları içerisinde personel harcamalarının gelişimine bakıldığı zaman cari harcamaların toplam bütçe harcamaları içindeki payının en yüksek seviyesi 1982 yılında % 54.06'a ulaşmıştır. Fakat 1982 yılından sonra düşmeye başlayan cari harcamaların payının ücretlerdeki reel gerilemelerden kaynaklandığı söylenebilir. Öte yandan bu yıllarda enflasyon oranlarının daha düşük seyretmesi dolayısıyla ortaya çıkan artışlar düşük kalmış ve cari harcamaların oranları 1983-1988 yılları arasında % 32.13 ile % 36.71'lik bir paya sahip olduğu ve bu yıllarda cari harcamaların

bütçe içerisindeki payının olumlu bir gelişme içinde olduğu ifade edilebilir. Ancak 1989 yılında personel ücretlerine % 120'lere varan ücret artışlarının bütçeye yansımaları bir anda 1988' de % 34 olan harcama payının 1989 yılında % 42.86'ya yükselmesi oldukça dikkat çekicidir. 1989 yılında ortaya çıkan bu yükselme bu yıldan sonra daha da artmaya başlamış tekrar bütçenin yarısına yakın bir kısmının cari harcamalara tahsis edildiği görülmüştür. Ancak son yıllara doğru cari harcamalardaki düşme eğilimi oldukça çarpıcıdır. Konsolide bütçeli idarelerde çalışan personel sayısı artarken, bütçeden alınan personel carilerindeki düşme ücretlerin reel olarak düştüğünün önemli bir göstergesidir.

2.2.2. Konsolide Bütçe Yatırım Harcamalarındaki Gelişmeler

Yatırım harcamaları, devletin mal ve hizmet satın alımına ilişkin harcamalardır. Bu nedenle, bu harcamalar yoluyla yeni gelir akımları doğmakta ve milli gelir artmaktadır. Devlet tarafından yapılan harcamalar daha çok büyük altyapı yatırımlarıdır. Devlet geniş ölçekli bu tür harcamalara ise özel kesimin bu yatırımlara pek itibar göstermemesi nedeniyle gitmektedir. Bu bakımdan devlet tarafından konsolide bütçe aracılığıyla yapılan yatırımların toplam kamu yatırımları içerisinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir¹. Konsolide bütçeden yapılan bu harcamaların aynı zamanda bütçe büyüklükleri üzerinde de önemli etkileri bulunmaktadır. Bu bakımdan yatırım harcamaların konsolide bütçe harcamaları içerisindeki gelişimini belirlemek gerekir. Tablo 5'de konsolide bütçe harcamaları içerisinde yatırım harcamalarının gelişimi görülmektedir.

Tablo 5 incelendiğinde ülkemizde konsolide bütçe yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payında devamlı olarak bir düşmenin olduğu görülmektedir. Nitekim 1980 yılında % 19.68 olan yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının 1981 yılında % 23'e çıkarak en yüksek seviyeye ulaştığını görmekteyiz. Ancak 1982 yılından itibaren bu payda sürekli bir düşmenin olduğu görülmektedir. Bu düşme özellikle 1986 yılından sonra hızlanarak artmıştır. 1994 yılına gelindiğinde bu oran % 10.50'dir. Konsolide bütçe yatırım harcamalarındaki bu düşmenin, 1984 yılından sonra yaygın olarak kurulan bütçe dışı fon uygulamalarından kaynaklandığı düşünülebilir. Çünkü 1984 yılında kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu tamamıyla yatırım yapmak için kurulan bir fondur. Dolayısıyla fonların harcamaları bir yatırım bütçesi niteliği taşımıştır. Zaman içinde gelişen bu fonlar bütçe büyüklükleri bakımından oldukça yüksek seviyelere ulaşmıştır.

¹ Aytaç EKER; *Kamu Maliyesi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997, s. 79.

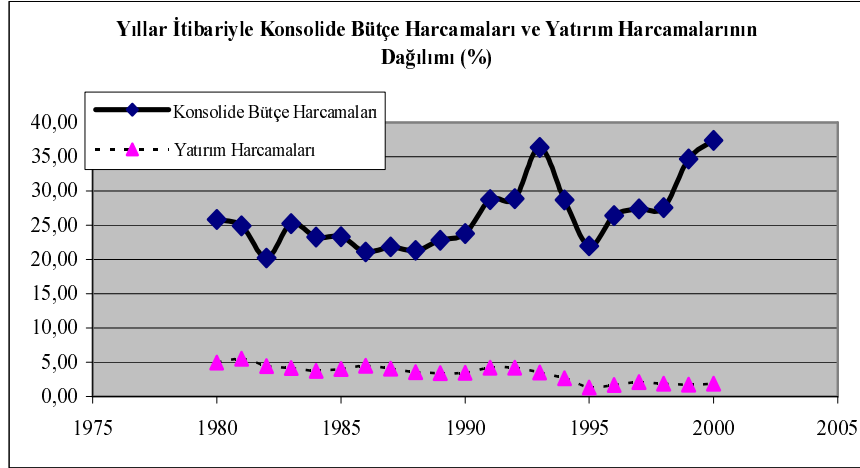
Tablo 5: Konsolide Bütçe Harcamaları İçerisinde Yatırım Harcamaları Payının Gelişimi ve GSMH'ya Oranı (1980-2000) (Milyar TL)

| Yıllar | Yatırım Harcamaları | Konsolide Bütçe Harcamaları | GSMH | Yatırım Harcam./Konsoli. Büt. Har. | Yatırım Harc./GSMH |
|---------|---------------------|-----------------------------|---------------|------------------------------------|--------------------|
| 1980 | 221 | 1.109,9 | 4.435,1 | 19,68 | 4,96 |
| 1981 | 361 | 1.564,7 | 6.553,6 | 23,00 | 5,49 |
| 1982 | 387 | 1.689,5 | 8.735,1 | 22,84 | 4,42 |
| 1983 | 478 | 2.612,0 | 11.551,9 | 18,30 | 4,14 |
| 1984 | 688 | 3.784,0 | 18.347,8 | 18,18 | 3,74 |
| 1985 | 1.121 | 5.395,0 | 27.796,8 | 20,78 | 4,03 |
| 1986 | 1.770 | 8.311,0 | 39.369,5 | 21,30 | 4,50 |
| 1987 | 2.390 | 12.791,0 | 58.564,8 | 18,69 | 4,08 |
| 1988 | 3.564 | 21.446,0 | 100.582,2 | 16,62 | 3,54 |
| 1989 | 5.818 | 38.871,0 | 170.412,4 | 14,97 | 3,41 |
| 1990 | 9.882 | 68.354,0 | 287.254,2 | 14,50 | 3,44 |
| 1991 | 19.038 | 132.401,0 | 452.667,0 | 14,40 | 4,20 |
| 1992 | 32.691 | 225.398,0 | 779.462,2 | 14,50 | 4,19 |
| 1993 | 46.226 | 490.438,0 | 1.396.587,0 | 11,7 | 3,49 |
| 1994 | 77.016 | 902.454,0 | 2.901.996,0 | 8,5 | 2,65 |
| 1995 | 102.990,0 | 1.724.194,0 | 7.854.887,0 | 6,0 | 1,31 |
| 1996 | 255.356,0 | 3.961.308,0 | 14.978.067,0 | 6,4 | 1,70 |
| 1997 | 640.134,0 | 8.050.252,0 | 29.393.262,0 | 8,0 | 2,1 |
| 1998 | 999.319,0 | 15.614.441,0 | 53.518.332,0 | 6,4 | 1,88 |
| 1999 | 1.340.593,0 | 23.650.000,0 | 78.242.496,0 | 5,5 | 1,71 |
| 2000(*) | 2.351.784,0 | 46.713.341,0 | 124.966.604,0 | 5,0 | 1,88 |

(*) 2000 Yılına ilişkin verilerde yatırım harcamaları ve konsolide bütçe harcamaları başlangıç ödeneklerini, GSMH rakamları ise program hedefini göstermektedir.

Kaynak : T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (1924-1991) Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri, Ankara, 1992, T.C.M.B. 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.34. DPT, 1994 Yılı Programı, Ankara 1993, s.26, 1999 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.37, 2000 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.35.

Grafik 2



Diğer taraftan esas önemli göstergelerden birisi de toplam yatırım harcamalarının GSMH'ya oranındaki gelişmelerdir. Tabloda 5'de görüldüğü gibi 1980 yılında konsolide bütçe yatırım harcamalarının payı % 4,96'dır. Bu oran 1980'li yılların en yüksek seviyesi olan 1981 yılında % 5,49'a ulaşmıştır. 1994 yılına gelindiğinde ise yatırımların payı % 2,65 olarak gerçekleşmiştir.

tir. Yıllar itibariyle yatırım harcamalarının payının giderek düştüğü ve 2000 yılı bütçesinde bu oranın 1.88'e kadar düştüğü görülmektedir. Bu gelişmelere bakıldığında yatırımların payındaki azalma devletin daha küçük bir bütçe politikasının uzantısı olarak yatırım harcamalarının azalması gibi görünse bile aslında 1980 sonrası uygulanan mali politikaların bir sonucu olarak transfer harcamalarının çok fazla genişlemesinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla hazırlanan plan ve program hedeflerine bakıldığı zaman toplam kamu yatırımlarının payının da genel olarak düşmekte olduğu görülmektedir.

2.2.3. Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarındaki Gelişmeler

Kamu kesimi tarafından ekonomik kaynakların kullanımında cari ve yatırım harcamalarının yanında transfer harcamalarının da önemi büyüktür. Transfer harcamaları doğrudan milli gelir üzerinde etki meydana getirmeyen ve satın alma gücünü özel şahıslar ve sosyal gruplar arasında el değiştirmesine neden olan harcamalardır¹.

Tablo 6: Konsolide Bütçe Harcamaları İçerisinde Transfer Harcamaları Payının Gelişimi ve GSMH'ya Oranı (1980-2000) (Milyar TL)

| Yıllar | Transfer Harcamaları | Konsolide Bütçe Harcamaları | GSMH | Transfer Harcam./Konsoli. Büt. Har. | Transfer Harc./GSMH |
|---------|----------------------|-----------------------------|---------------|-------------------------------------|---------------------|
| 1980 | 426.0 | 1.109.9 | 4.435.1 | 38.69 | 9,75 |
| 1981 | 602.0 | 1.564.7 | 6.553.6 | 38.48 | 9,19 |
| 1982 | 619.0 | 1.689.5 | 8.733.1 | 36.57 | 7,07 |
| 1983 | 1.072.0 | 2.612.0 | 11.551.9 | 41.04 | 9,28 |
| 1984 | 1.612.0 | 3.784.0 | 18.347.8 | 42.60 | 8,77 |
| 1985 | 2.188.0 | 5.395.0 | 27.796.8 | 40.56 | 7,87 |
| 1986 | 3.490.0 | 8.311.0 | 39.369.5 | 41.99 | 8,87 |
| 1987 | 5.864.0 | 12.791.0 | 58.564.8 | 45.85 | 10,01 |
| 1988 | 10.422.0 | 21.446.0 | 100.582.2 | 48.60 | 10,36 |
| 1989 | 16.393.0 | 38.871.0 | 170.412.4 | 42.17 | 9,61 |
| 1990 | 25.020.0 | 68.354.0 | 287.254.2 | 36.60 | 8,71 |
| 1991 | 52.827.0 | 132.401.0 | 452.667.0 | 39.90 | 11,67 |
| 1992 | 78.264.0 | 225.398.0 | 779.462.2 | 34.70 | 10,04 |
| 1993 | 227.425.0 | 490.438.0 | 1.396.587.0 | 46.4 | 16,28 |
| 1994 | 478.176.0 | 902.454.0 | 2.901.996.0 | 53.0 | 16,30 |
| 1995 | 975.259.0 | 1.724.194.0 | 7.854.887.0 | 56.6 | 12,41 |
| 1996 | 2.419.712.0 | 3.961.308.0 | 14.978.067.0 | 61.1 | 16,15 |
| 1997 | 4.621.820.0 | 8.050.252.0 | 29.393.262.0 | 57.4 | 15,72 |
| 1998 | 9.427.281.0 | 15.614.441.0 | 53.518.332.0 | 60.4 | 17,61 |
| 1999 | 17.367.468.0 | 23.650.000.0 | 78.242.496.0 | 61.8 | 22,1 |
| 2000(*) | 31.321.348.0 | 46.713.341.0 | 124.966.604.0 | 67.1 | 25,06 |

(*) 2000 Yılına ilişkin verilerde yatırım harcamaları ve konsolide bütçe harcamaları başlangıç ödeneklerini, GSMH rakamları ise program hedefini göstermektedir.

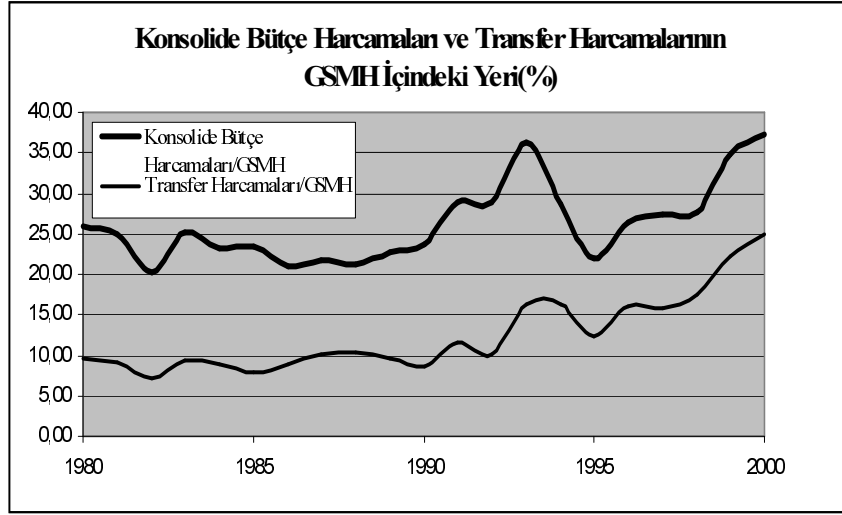
Kaynak : T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (1924-1991) Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri, Ankara, 1992, T.C.M.B. 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.34. DPT, 1994 Yılı Programı, Ankara 1993, s.34, 1999 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s.35.2000 Yılı Bütçe Gerekçesi, s.37.

Ülkemizde transfer harcamaları konsolide bütçe harcamaları içerisinde oldukça önemli büyüklüğe sahiptir. Genel olarak gerek gelişmiş ve gerekse gelişmekte olan ülkelerin sosyal refah devleti anlayışının bir sonucu

¹ ÖNDER, Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri, a.g.e., s.32.

olarak bu tür harcamalara ağırlık verdiği görülmektedir. Bununla birlikte kamu kesiminin genişlemesine yönelik yapılan ampirik araştırmalarda, kamu kesiminin büyüklüğünü etkileyen en önemli harcamaların bu tür harcamalar olduğu sonucuna ulaşılmıştır¹. Konsolide bütçe transfer harcamaları içerisinde, kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili harcamaları, iktisadi transfer ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç faizleri, diğer borç ödemeleri, fon ödemeleri, kamulaştırma bedelleri ve diğerleri gibi kalemlerden oluşmaktadır. Tablo 6 incelendiğinde genel olarak transfer harcamalarının devamlı olarak bir büyüme içerisinde olduğu görülmektedir.

Grafik 3



Transfer harcamalarının toplam konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payına dikkat edilecek olursa 1980 yılında % 38.69 olan bu pay 1988 yılına kadar devamlı bir yükselme göstermiş ve bu yılda % 48.60'a ulaşmıştır. 1988 yılından sonra tekrar azalma eğilimine giren transfer harcamaları payı bu yıldan sonra nispi olarak azalmaya başlamış, ancak 1993 yılında oldukça büyük bir sıçrama göstererek % 43.90 olmuştur. Bu gelişme trendi daha sonraki yıllarda da devam ederek % 60'lar seviyesine ulaşmıştır.

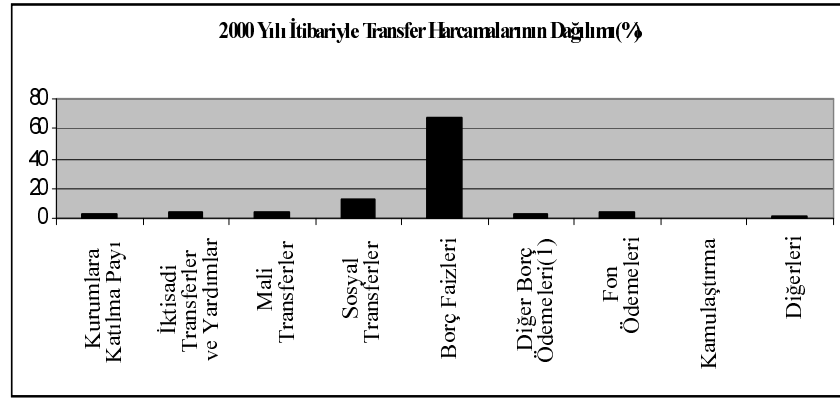
¹ Thomas E. BORCHERDING; *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham: Duke University Press, 1977, s.45.

Tablo 7: Transfer Türlerine Göre Harcamaların Toplam Transferler İçindeki Payları(%)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Kurumlara Katılma Payı | 8,8 | 7,9 | 6,7 | 7,1 | 12,0 | 10,2 | 4,8 | 5,2 | 2,8 | 6,5 | 1,9 | 3,0 | 2,5 |
| İktisadi Transferler ve Yardımlar | 4,9 | 3,0 | 4,0 | 4,8 | 2,7 | 3,9 | 3,2 | 3,3 | 4,5 | 7,4 | 2,7 | 2,5 | 4,1 |
| Mali Transferler | 3,5 | 3,5 | 3,9 | 25,2 | 2,7 | 1,6 | 1,4 | 2,7 | 1,9 | 2,0 | 0,9 | 0,9 | 4,7 |
| Sosyal Transferler | 8,5 | 9,8 | 6,8 | 5,2 | 7,5 | 6,2 | 8,3 | 12,8 | 14,8 | 17,7 | 16,1 | 17,0 | 12,4 |
| Borç Faizleri | 47,7 | 50,3 | 55,8 | 43,0 | 51,5 | 51,2 | 62,4 | 59,1 | 61,9 | 49,3 | 65,5 | 61,7 | 67,5 |
| Diğer Borç Ödemeleri | 23,9 | 22,9 | 18,8 | 9,7 | 18,8 | 10,3 | 7,2 | 7,9 | 5,2 | 6,3 | 6,2 | 7,3 | 3,2 |
| Fon Ödemeleri | - | - | - | - | - | 13,3 | 10,2 | 6,7 | 7,0 | 8,4 | 4,5 | 5,7 | 4,4 |
| Kamulaştırma | 1,4 | 0,9 | 2,1 | 2,4 | 1,3 | 0,8 | 0,4 | 0,3 | 0,3 | 0,5 | 0,4 | 0,3 | 0,4 |
| Diğerleri | 0,9 | 1,3 | 1,7 | 2,1 | 3,5 | 2,5 | 2,1 | 2,2 | 1,6 | 1,9 | 1,7 | 1,6 | 0,9 |

Kaynak: 1985-2001 Mali Yılları Bütçe Gerekçeleri, Maliye Bakanlığı Yayını.

Grafik 4



Diğer taraftan transfer harcamalarının GSMH'ya olan paylarındaki gelişmelere bakıldığında, bu payların konsolide bütçe harcamalarındaki paylara benzer bir gelişme gösterdiği görülmektedir. 1980 yılında konsolide bütçe transfer harcamalarının GSMH'ya oranı 9.75 iken 1985 yılına kadar bir düşme içerisine girmiş ve bu yılda % 7.87 olmuştur. 1985 yılından sonra tekrar artmaya başlayan oran 1988 yılında 10.36'ya yükselmiş, 1991 yılından itibaren çok hızlı bir yükselme eğilimine girmiştir. Transfer harcamaları payının 1990'da toplam harcamalar içinde % 36.60 iken, bu oran 2000 yılında en yüksek seviyesine çıkarak % 67.1'e ulaşmıştır. Transfer harcamalarının 1990 yılından itibaren hızlı bir ivme kazanarak artışı ve 2000 yılı itibariyle toplam transfer harcamalarının % 67,5'ini alıp götürmesi bütçenin ne kadar istikrarsız bir yapı içerisinde olduğunu ifade eden en önemli göstergedir. 20 OECD ülkesine ilişkin verilere dayalı olarak yapılan bir çalışmada birçok ülkede rant kollama faaliyetlerinin arttığı görülmektedir. Nitekim araştırmada Türkiye'deki bütçe ödeneklerinin % 7.70 ile % 18.55 arasındaki bir payının

rant transferleri şeklinde belli kesimlere aktarıldığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu transferlerin GSMH içindeki payı ise % 1.78 olarak hesaplanmıştır¹.

2.3. Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımının Değişmesi

Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırması, devlet tarafından icra edilen fonksiyonları ifade etmekle birlikte politik organlar tarafından belirlenen kamu harcamalarını kapsayan ve harcamalarla ulaşılmak istenen belli hedeflerin anlamlı biçimde birleştirildiği bir sınıflandırma olarak görülmektedir². Bu sınıflandırma biçimi ile, belirli hedeflere yönelik hizmetlerle bu hizmetlerin yürütülmesi için yapılan harcamalar arasında plan ve program hedefleri çerçevesinde yakın bir ilişki kurulmaktadır. Böylece kamu harcamalarının hangi hizmetleri dolayısıyla amaçları gerçekleştirmek için kullanıldıkları ortaya çıkmaktadır. Harcamaların hizmetlere göre sınıflandırıldığı bu ayrımla hizmetler için öncelik sıralaması yapmak da mümkün olmaktadır. Öncelik sırasının tespitinde toplumsal fayda ve genel refaha ilişkin tercihler yer almaktadır³.

Tablo 8: İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre Harcamaların Dağılımı (%)

| | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <i>Genel Hizmetler</i> | 26,9 | 23,7 | 18,9 | 25,9 | 21,4 | 24,0 | 22,0 | 23,8 | 24,3 | 30,6 | 22,2 | 25,1 | 23,3 |
| <i>Savınma</i> | 11,7 | 13,1 | 13,3 | 13,5 | 13,4 | 10,9 | 11,9 | 11,9 | 10,1 | 10,9 | 10,4 | 10,1 | 10,3 |
| <i>Adalet-Emniyet</i> | 3,7 | 4,5 | 5,0 | 5,0 | 4,8 | 4,5 | 4,1 | 4,0 | 3,5 | 3,9 | 3,6 | 3,4 | 2,8 |
| <i>Tarım Orman-Köy</i> | 4,5 | 5,1 | 5,7 | 5,6 | 5,8 | 5,1 | 3,9 | 3,3 | 2,8 | 3,0 | 2,4 | 2,6 | 2,1 |
| <i>Su İşleri</i> | 7,2 | 6,4 | 5,5 | 3,9 | 4,4 | 4,0 | 2,8 | 3,1 | 2,8 | 3,2 | 2,4 | 2,3 | 1,9 |
| <i>Karayolları</i> | 3,1 | 2,9 | 3,0 | 2,4 | 2,6 | 2,9 | 2,3 | 2,2 | 2,1 | 2,4 | 2,0 | 1,8 | 1,3 |
| <i>Bayındırlık</i> | 1,8 | 1,4 | 1,4 | 0,5 | 0,6 | 2,0 | 1,2 | 1,0 | 1,1 | 1,0 | 0,8 | 0,6 | 0,4 |
| <i>Ulaştırma</i> | 0,7 | 0,4 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,2 |
| <i>Madencilik</i> | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,3 | 0,2 | 0,2 | 0,3 | 0,1 | 0,1 | 0,1 |
| <i>Eğitim</i> | 12,3 | 15,4 | 18,7 | 17,9 | 18,9 | 16,5 | 13,4 | 12,2 | 11,0 | 11,9 | 12,4 | 11,8 | 9,4 |
| <i>Sağlık</i> | 2,9 | 3,8 | 4,7 | 4,0 | 4,7 | 3,9 | 3,5 | 3,3 | 3,0 | 3,2 | 3,0 | 2,9 | 2,3 |
| <i>Kültür-Turizm</i> | 0,4 | 0,6 | 0,8 | 0,8 | 0,9 | 0,7 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| <i>Sosyal Hizmetler</i> | 0,6 | 0,6 | 1,0 | 0,7 | 0,7 | 0,9 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,6 | 0,5 | 0,5 | 0,4 |
| <i>Borç Faizleri</i> | 23,2 | 21,2 | 20,4 | 18,0 | 20,2 | 23,7 | 33,1 | 33,4 | 37,8 | 28,3 | 39,6 | 38,2 | 45,2 |

Kaynak: 1985-2001 Mali Yılları Bütçe Gereçekleri, Maliye Bakanlığı Yayını. Not:2000 yılına ilişkin veriler başlangıç ödeneklerini içermektedir.

Harcamaların fonksiyonel dağılımı program bütçe uygulamasının bir gereğidir. Böylece topluma sunulan hizmetler için ayrılan ödeneklerin verimli ve etkin bir biçimde değerlendirilip değerlendirilmediği anlaşılabilir. Ancak ülkemizde kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımı ile ilgili ayrıntılı istatistikler yayınlanmadığından devletin fonksiyonlarının ne olması gerektiği konusundaki çalışmalar da yapılamamaktadır. Harcamaların fonksiyonel dağılımı oluşturulurken, idari ve örgüt yapısı esas alınmakta, idari örgütlerin çeşitli fonksiyonlara yönelik harcamaları birleştirilememektedir.

¹ Eliakim KATZ-Jacob ROSENBERG; " Bütçe Tahsislerine Yönelik Rant Kollama Faaliyetleri : 20 Ülkeye İlişkin Veriler; *Public Choice*, Vol . 60, No : 2, Çev : Mustafa SAKAL, D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt : 7, Sayı : 2, s.315.

² Engin ATAÇ; *Kamu Maliyesi*, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No:13, Fasikül No.1, Ankara 1986, s.33.

³ Aziz TURAL; *Türk Bütçe Sistemi*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, APK Yayın No: 1987/289, Ankara 1987, s.19.

Konsolide bütçe harcamalarının idari-fonksiyonel dağılımında genel bütçeli idareler ve katma bütçeli idarelerin faaliyetleri ele alınmaktadır.

Tablo 8’de konsolide bütçe harcamalarının idari-fonksiyonel dağılımı verilmiştir. Harcamaların nispi olarak gelişimine baktığımız zaman 1980 yılında genel hizmetlere yönelik harcamalar ilk sırayı alırken, bu hizmetleri savunma, eğitim, ve tarım-orman köy hizmetleri izlemektedir. Nitekim 1994 yılı itibariyle bakıldığında genel hizmetlere ayrılan pay % 22.0 iken, borç faizlerine ayrılan pay % 33,1’dir. 1997 yılında bu paylar yine yer değiştirmekte genel hizmetler payı % 30.6, borç faizleri % 28.3 olurken, 2000 yılına gelindiğinde ise genel hizmetler payı % 23,3 iken, borç faizlerinin payı % 45.2’ye ulaşmıştır. Diğer deyişle, toplam bütçe harcamalarının yarısına yakın bir kısmı borç faiz ödemelerine gitmektedir.

İdari fonksiyonel ayırmda dikkati çeken önemli bir gelişme eğitim harcamalarındaki artıştır. Eğitim harcamalarındaki bu gelişme olumlu bir eğilimdir. Ancak, eğitim, sadece kalkınma açısından değil, gelir dağılımı ve istihdam hedefleri açısından da önemlidir. Şöyle ki, bir ülkede eğitim olanakları sayesinde kişiler ekonomik becerilere sahip buldukları taktirde milli gelirden daha fazla pay alma olanağına kavuşabilmektedir. Ayrıca, eğitim sayesinde ekonomik becerilere sahip olanlar istihdam sorununa da önemli çözümler getirebilmektedirler. Eğitimin kalkınma, gelir dağılımının düzeltilmesi, istihdam ve hatta demokratikleşme, tolerans ve uyumun artması gibi birçok amaca aynı zamanda hizmet ettiği kolaylıkla söylenebilir¹.

3. BÜTÇE AÇIKLARI VE BÜTÇE AÇIKLARININ GENİŞLEME EĞİLİMİ

Enflasyonist süreç 1980’li yılların başından itibaren da ülkemizde en önemli ekonomik sorunlardan birisi olarak yaşanmaya devam etmektedir. Enflasyonu yavaşlatmayı, ihracatı arttırarak dış dengeyi ve ekonomik istikrarı sağlamayı amaçlayan 24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ve bu tedbirlerin tamamlayıcısı niteliğindeki politikalar, enflasyonla mücadelede yeterince başarılı olamamıştır. 24 Ocak kararlarının uygulama sonuçlarına bakıldığında, amaçlanan temel olarak enflasyonu önlemenin ötesinde, dış finansman krizini aşmak ve döviz gelirlerini arttırmaya yönelik ödemeler dengesi sorunlarının aşılmasıdır. Ancak 1980 sonrası uygulamaya konulan istikrar politikalarının öncelikli amacı, enflasyonun önlenmesinden çok kısa ve orta vadede ekonominin dışa açılmasının sağlanması olmuştur². Enflasyonun nedenleri toplam talep ve toplam arz yönünden ele alındığında; parasal geniş-

¹ Bora OCAKÇIOĞLU; “Kamu Kesiminde Yetersiz Kaynak Dağılımının Sonuçları ve 1990 Bütçesi”, *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Orhan Dikmen’e Armağan*, 33. Seri 1989/1990, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:33, 1990, s.185.

² Beyhan ATAÇ; *Maliye Politikası(Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları)*, İkinci Baskı, A.Ü.Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No.86, Eskişehir 1991, s.194.

leme, tüketim eğiliminin artması ve kamu harcamalarının talep artışının temel faktörlerini oluştururken, dış finansman açıkları, paranın değerinin sürekli devalüe edilmesi, üretimde ölçek ekonomisine ulaşamaması, altyapı yatırımlarının toplam yatırımlar içindeki payının yüksek oluşu, toplam arz esnekliğinin yetersiz oluşu maliyeti arttıran ve arz tıkanıklığını doğuran nedenleri meydana getirmektedir¹. Bu faktörlerin her birinin enflasyon üzerinde etkisi bulunmakla birlikte, Türkiye'deki enflasyonun üç temel faktörle ilişkisini kurmak da mümkün görünmektedir. Bunlar, kamu finansman açıkları, kamunun fiyat politikaları ve beklentilerdir².

Bütçe açıkları kamu finansman açıklarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Türkiye'de program bütçe uygulamalarıyla sağlanmak istenen bütçe disiplininin ve özellikle kamu harcamalarında etkinliğin gerçekleştirilememiş olmasıyla açıklar giderek büyümekte ve uyardığı parasal genişlemeyle de enflasyonu besleme gücü artmaktadır. Türkiye'de yaşanan enflasyonun bir diğer belirleyicisi de kamu fiyat politikalarıdır. Verimsiz fakat karlı KİT'lerin serbest fiyat politikaları, genellikle maliyet enflasyonunun, şoklar biçiminde yayılmasına yol açmaktadır. Enflasyonun psikolojik faktörlerle de ilişkisi olduğu kabul edilmektedir. Halkın ve ekonominin diğer karar birimlerinin gelecekteki enflasyonla ilgili beklentileri bu açıdan önem taşımaktadır³.

Kamu kesimi finansman açıkları geniş bir kavram oluşturmaktadır. Genel olarak bir tanım yapıldığında toplam kamu harcamaları – toplam kamu gelirleri farkı kamu kesimi açığını veya diğer bir ifade ile finansman açığını oluşturmaktadır. Dolayısıyla bu açık tanımında tüm kamu kesimi dengesi içerisinde yer alan kamu idari birimlerinin gelirleri ve harcamaları yer almaktadır. Nitekim bu dengede en önemli açık kısmını bütçe açıkları oluşturmaktadır⁴. Türkiye'de KKKG başlıca altı kamu biriminin açıkları toplamından oluşmaktadır: Konsolide Bütçe, KİT'ler, Yerel Yönetimler, Döner Sermayeli Kuruluşlar, Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Fonlar. Bu kuruluşların konsolide edilmiş çeşitli gelir ve harcamaları genel denge pozisyonları genel olarak kamu kesimi genel dengesini oluşturmaktadır⁵.

Kamu finansman açıklarının belirlenmesinde en önemli açık tanımlamalarında birincil açık (*primary deficit*) önem kazanmaktadır. Konsolide bütçe harcamaları içine faiz ödemeleri de dahil edildiği zaman ortaya çıkan bütçe açıkları kamu otoritesinin takdirine bağlı olan açıklar değil, daha önce-

¹ Vildan SERİN; "Türkiye'de Enflasyonun Yapısal Analizi", *M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Mübeccel Kıray'a Armağan, Cilt:VII, Sayı:1-2, 1990, s.59.

² Selçuk CİNGİ; "Kronikleşen Bir Hastalık:Enflasyon", *Ekonomide Ankara*, Mayıs-Haziran 1990, Sayı:32, s.5.

³ CİNGİ; a.g.m., s.5.

⁴ Figen ALTUĞ; "Konsolide Bütçe Açıkları", *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü.İ.F. Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.80, İstanbul 1996, ss193-201.

⁵ İzzettin ÖNDER-Hülya KİRMANOĞLU; "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü.İ.F. Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.80, İstanbul 1996, s.37.

ki bütçe açıkları tarafından belirlenen açıklardır. Bu nedenle, bütçe açıklarından faiz ödemeleri çıkartıldıktan sonra kalan “birincil açık” hükümetin bütçesinin kontrol edebileceği kısmı göstermektedir. Bununla birlikte **birincil açık kamu açıklarının sürdürülebilirliğini** göstermesi bakımından önemlidir. Bir ülkede kamu bütçesi uzun süre birincil açık vermeye devam edemez. Bu nedenle faiz ödemelerini karşılamak için bu dengeyi fazlaya dönüştürmek zorundadır¹.

Kamu kesimi finansman açıkları; Merkez Bankası finansmanı, iç borçlanma, dış borçlanma, döviz rezervlerinin kullanımı, kamu varlıklarının satışı ile finanse edilmektedir. Merkez bankası finansmanı; kısa vadeli avans, hazine bonusu ve devlet tahvili yoluyla bankanın hazineye verdiği kaynakları kapsamaktadır. İç borçlanma, bankaların doğrudan kamu kesimine açtığı krediler, banka dışı özel kesimin (hanehalkı, özel şirketler, banka dışı finansal aracı kuruluşlar) hazine bonusu ve tahvil karşılığında kamu kesimine verdiği borçlardan oluşmaktadır. Dış borçlar kamu kesiminin yurt dışından yaptığı borçlanmaları, döviz rezervleri kullanımı, merkez bankasındaki döviz rezervlerinin kullanımını, özelleştirme kamunun sahip olduğu teşebbüslerin diğer varlıkların satış ve diğer yollarla özel kesime devrinden elde ettiği gelirleri ifade etmektedir². Dolayısıyla kamu finansman açıklarının ne şekilde finanse edildiği yapılan finansmanın şekli ile bu finansman yükünün etkileri ile yakından ilişkilidir³.

Bununla birlikte bütçe açıkları ve daha geniş bir tanımla kamu kesimi finansman açıklarının ne şekilde finanse edileceği kadar bu açıklarının sürdürülebilirliği büyük bir öneme sahiptir. Çünkü bu açıkların büyük ölçüde normal kamu gelirleriyle finanse edilememesi kamu kesimi iç ve dış yükünün artışlarına neden olmakta ve bu artış ekonomide temel olarak fiyatların ve faiz oranlarının artmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla bu iki etki mali disiplinin bozulmasında en temel iki etkiyi oluşturmaktadır⁴. Bununla birlikte, bütçe açıklarının piyasa faiz oranları üzerindeki etkisi, ekonominin uluslar arası sermaye piyasalarına entegrasyonu ile de belirli ölçüde ilişkilidir. Ekonominin uluslararasılaşması, bütçe açıkları ve kamunun iç borçlanması, özel sektör yatırımları için yurt içine göre yurtdışından daha fazla borçlanmaya yöneltecektir. Böylece kamu borçlanmasının faiz oranları üzerindeki etkisi nispeten azalabilecektir⁵. Nitekim ülkemizdeki son dönemde yaşanan krizlerin önemli etkilerinden birisi de yurtiçi mali piyasaların uluslar arası rekabete açılması sürecinin hızlanmasıyla hazinenin çıkarmış olduğu borç senetlerinin

¹ ÖNDER-KİRMANOĞLU; a.g.t.s.39.

² Mahmut DURAN; “Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı”, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü.İ.F. Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.80, İstanbul 1996, s.443.

³ Ahmet KILIÇBAY; *Türk Ekonomisinde Enflasyonun Anatomisi*, İ.Ü.İ.F. Yayın No:507, İstanbul 1984, s.18.

⁴ DPT; *1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar-Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler*, Ankara 1990, s.55.

⁵ Stanley FISHER-William EASTERLY; “Bütçe Sınırlamalarının Ekonomik Etkileri”, Çev: Mustafa SAKAL; D.E.Ü.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 8, Sayı:2, Yıl 1993, ss.263-264.

büyük ölçüde aracı kurumlar aracılığıyla dış fonlar tarafından satın alındığı da bilinmektedir.

Geçmiş dönemler itibariyle hükümetlerin iktisadi büyümenin dinamiğini kamu harcamalarının genişlemesine bağlamaları ve yurtiçi tasarrufların yetmediği yerde bunun dış finansmanla karşılanmasına yönelik politik tercihlerin kamu ekonomisinde ekonomik krize girilmesinin önemli bir nedenini oluşturmaktadır. Öte yandan ekonomide kamu hizmetlerine yönelik tercihlerde bulunan bedavacı ortanca seçmenin sadece kamu hizmetlerinin artırılmasını ve bunun finansmanına katılmak istememesi de kamu finansman açıklarının yapısal hale gelmesine sebep olmaktadır¹.

SONUÇ

Son otuz yıl incelendiğinde gerek OECD ülkelerinin birçoğunda kamu harcamalarının genişlediği ve buna bağlı olarak bütçe açıklarının büyüdüğü görülmektedir. Söz konusu bu fenomen kamusal mali yapının bütün kesimleri ile birlikte yeniden yapılanmasına neden olmuştur. Bu süreçte, devletin görevlerinin ve kurumsal olarak yeniden yapılanması gereği ortaya çıkmıştır. Devletin görev alanının yeniden tanımlanması sosyal refah devleti anlayışı ve refah devleti anlayışını benimseyen ülkeler tarafından farklı algılanmıştır. Bu algılama farklılıklarına rağmen, gelişmiş ülkelerin birçoğunda özellikle 1970'lerin ortaya çıkardığı sorunları aşabilmek üzere 1980'lerden itibaren yeniden yapılanma ve reform çabalarını hızlandırmışlardır. Temel olarak bu yapılanma özellikle mali politikanın ekonominin genel istikrarı üzerindeki etkisi dolayısıyla, ekonomik rasyonaliteyi sağlayacak temel makro ekonomik hedeflere dayalı bir mali yönetim anlayışına dayalı politika geliştirmişlerdir. Bu politika hedefleri; mali disiplinin sağlanması, kamu kaynaklarının stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi ve teknik etkinliğin sağlanmasıdır. Mali disiplinin yasal ve anayasal düzenlemelerle gerçekleştirilmesi mali reformlar ile gündeme taşındığından, mali disiplinin sağlanması için mali yönetim reformlarının şeffaflık, mali sorumluluk, yönetim ve ölçülebilirlik tanımlamaları çerçevesinde yapılmasını zorunlu kılmaktadır.

Türkiye'de de son dönemde yaşanan ekonomik istikrarsızlık kamu kesiminde mali disiplinin bozulması ve kamu açıklarının büyümesi nedeniyle ortaya çıkan borçlanma tuzağı sorununa dayanmaktadır. Bu sorunların aşılması büyük ölçüde yapısal reformları gerektirmesi ve bu yapısal reformların çok ciddi bir siyasi irade gerektirmesi nedeniyle uzun yıllar ertelenmiştir. Ancak 1999 yılından bu yana ekonominin çok ciddi bir gerileme helezonu içerisine girdiği görülmektedir. Bu nokta da 1999 Aralık ayında yeni iktidara gelen hükümetin IMF destekli bir istikrar politikası başlatmasıyla 2000 yılın-

¹ Güneri AKALIN; Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Ekonomik Dengeler Üzerine Etkileri", *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü.İ.F. Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.80, İstanbul 1996, s.24.

da nispi düzelme yaşanmıştır. Buna rağmen ekonominin temel makro ekonomik performans göstergelerinin stok olarak çok ciddi tehlikeler içermesi engellenememiştir. Dolayısıyla ortaya çıkan güven bunalımı ekonomik ajanların davranışlarını değiştirmeye itmiştir. Ortaya konulan istikrar programının kısa dönemde çok tedbirlere dayalı talebi kısımaya yönelik önlemler içermesi enflasyonist konjonktürün gerilemesine sebep olmuşsa da, Kasım 2000’de ortaya çıkan likidite krizini engelleyememiştir. Yaşanan krizin etkileri aşılmaya çalışılırken özellikle kur politikasına yönelik belirsizlik ve büyük ölçüde sabit kur politikasına benzeyen kur politikası nedeniyle TL’nin aşırı değerlenmesi karşısında ödemeler dengesindeki açıkların seviyesini arttırmıştır. Dolayısıyla Şubat ayında gelişen siyasal olaylar ikinci bir krizin oluşmasına yol açmıştır. Bu kriz ise daha çok döviz krizi şeklinde kendisini göstermiştir. Yaşanan bu gelişmeler artık Türkiye’de tamamıyla ekonominin bütün departmanlarında yeniden yapılanmaya gidilmeksizin uygulanan istikrar programlarının başarısız olacağı düşüncesi, yenilenen IMF destekli istikrar programının tamamıyla yapısal önlemleri içine alan çok köklü değişiklikleri içermiş olduğu görülmektedir. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı bünyesinde başlatılan Say-2000 projesinin tamamlanması, harcamalara disiplin sağlanması ve harcama tanımlarının ve ödenek taleplerinin tamamen performansa dayalı bir model içerisinde belirlenmesi gerekmektedir. Harcamacı kuruluşların klasik bütçe anlayışı içerisinde ödenek talep davranış biçiminin ortadan kaldırılması gerekmektedir. Bu bağlamda yeniden yapılanma sürecinin kararlı bir biçimde birbirini tamamlayıcı bir biçimde gerçekleşmesi gerekmektedir.

KAYNAKÇA

1. AKALIN, Güneri; Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Ekonomik Dengeler Üzerine Etkileri”, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü.İ.F. Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.80, İstanbul 1996.
2. ALTUĞ, Figen; “Konsolide Bütçe Açıkları”, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü.İ.F. Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.80, İstanbul 1996.
3. ATAÇ, Beyhan; *Maliye Politikası(Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları)*, İkinci Baskı, A.Ü.Eğitim Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No.86, Eskişehir 1991, s.194.
4. ATAÇ, Engin; *Kamu Maliyesi*, Anadolu Üniversitesi Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No:13, Fasikül No.1, Ankara 1986.
5. BORCHERDING, Thomas E.; *Budgets and Bureaucrats: The Sources of Government Growth*, Durham: Duke University Press, 1977.
6. CİNGİ, Selçuk; “Kronikleşen Bir Hastalık:Enflasyon”, *Ekonomide Ankara*, Mayıs-Haziran 1990, Sayı:32.

7. DPT; *1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar-Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler*, Ankara 1990.
8. DURAN, Mahmut; "Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı", *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü.İ.F. Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.80, İstanbul 1996.
9. EKER, Aytaç -Asuman ALTAY-Mustafa SAKAL; *Maliye Politikası(Teori, İlkeler ve Yöntemler)*, İkinci Baskı, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997.
10. EKER, Aytaç; *Kamu Maliyesi*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1997.
11. FISHER, Stanley -William EASTERLY; "Bütçe Sınırlamalarının Ekonomik Etkileri", Çev: Mustafa SAKAL; *D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt: 8, Sayı:2, Yıl 1993.
12. GOODE, Richard; "Vergilemenin Sınırları" Çev. Ömer Faruk Batirel, *Çağdaş Vergilemedeki Son Gelişmeler, Nihad S. Sayar'a Armağan*, İstanbul İTİA Yayını, İstanbul 1980,.
13. KATZ, Eliakim -Jacob ROSENBERG; " Bütçe Tahsislerine Yönelik Rant Kollama Faaliyetleri : 20 Ülkeye İlişkin Veriler; *Public Choice*, Vol . 60, No : 2, Çev : Mustafa SAKAL, *D.E.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt : 7, Sayı : 2.
14. KILIÇBAY, Ahmet; *Türk Ekonomisinde Enflasyonun Anatomisi*, İ.Ü.İ.F. Yayın No:507, İstanbul 1984.
15. Maliye Bakanlığı, *2000 Yılı Ekonomik Raporu*, Ankara 2000.
16. NADAROĞLU, Halil; *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Basım Yayım, İstanbul 1985.
17. OCAKÇIOĞLU, Bora; "Kamu Kesiminde Yetersiz Kaynak Dağılımının Sonuçları ve 1990 Bütçesi", *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, Orhan Dikmen'e Armağan*, 33. Seri 1989/1990, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayın No:33, 1990.
18. OYAN, Oğuz -Ali Rıza AYDIN; *Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları: Alternatif Yönelişler*, Adım Yayıncılık, Ankara 1991.
19. ÖNDER, İzzettin -Hülya KIRMANOĞLU; "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", ", *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü.İ.F. Maliye Bölümü, Maliye Araştırma Merkezi Yayın No.80, İstanbul 1996.
20. ÖNDER, İzzettin -Tülay ARIN-Esin AKBULUT-Eser KARAKAŞ; *Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi*, TÜSES Vakfı Raporu, Aralık 1989.

21. ÖNDER, İzzettin; “Vergilerin Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkilerinin Araştırılması”, ”, *VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*, H.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Şafak Matbaası, Ankara 1990.
22. ÖNDER, İzzettin; *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967*, İ.Ü. Yayın No.1925, İktisat Fakültesi Yayın No: 330, İstanbul 1974.
23. ÖNDER, İzzettin-Oktar TÜREL-Nazım EKİNCİ-Cem SOMEL; *Türkiye’de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, Tarih Vakfı yurt Yayınları, İstanbul 1993.
24. PARASIZ, İlker; *Türkiye Ekonomisi 1923’den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları*, Ezgi Kitabevi Yayınları, Bursa 1998.
25. RAMON, J. Cao-GARCIA; “Az Gelişmiş Ülekelerdeki Vergi Reformlarının Trend ve Fonksiyonları: Bazı Sınırlayıcı Faktörler”, Çev. Ömer Faruk Batirel, *Çağdaş Vergilemedeki Son Gelişmeler, Nihad S. Sayar’a Armağan*, İstanbul İTİA Yayını, İstanbul 1980.
26. SAKAL, Mustafa; Anayasal Bütçe Reformunun Esasları: Türkiye’de Anayasal Bütçe Reformunun Uygulanabilirliği, *Yayınlanmamış Milliyet 1998 Yılı Ekonomi Ödülü Çalışması*, İzmir 1998.
27. SAVAŞ, Vural Fuat; *Anayasal İktisat*, Genişletilmiş İkinci Basım, Takav Matbaacılık, İzmir 1993.
28. SERİN, Vildan; “Türkiye’de Enflasyonun Yapısal Analizi”, *M.Ü. İ.İ.B.F. Dergisi*, Mübaccel Kıray’a Armağan, Cilt:VII, Sayı:1-2, 1990.
29. ŞENATALAR, Burhan; “Enflasyon ve Vergileme(Yorum)”, ”, *VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*, H.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Şafak Matbaası, Ankara 1990.
30. TAŞ, Metin; “Türkiye’de Vergi Gelirlerinin Artırılmasına Yönelik Önlemler”, *X. Türkiye Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, İ.Ü. İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul 1996.
31. TOSUNER, Mehmet; *1980 Sonrası Türk Vergi Sisteminin Yapısı ve Gelişimi*, Bayraklı Matbaacılık, İzmir 1989.
32. TURAL, Aziz; *Türk Bütçe Sistemi*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, APK Yayın No: 1987/289, Ankara 1987.
33. TURHAN, Salih; *Vergi Teorisi ve Vergi Politikası*, Der Yayıncılık, İstanbul 1987.
34. TÜĞEN, Kamil; *Türkiye’de 1980 Sonrası Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve Enflasyona Etkisi*, Bilim Ofset Yayıncılık, İzmir 1992.
35. ULUATAM, Özhan; “Enflasyon ve Vergileme”, *VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu*, H.Ü.İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs 1990, Şafak Matbaası, Ankara 1990.