



## DEVLETİN BÜYÜMESİ VE EKONOMİK SONUÇLARI

-The Growth Of Government Expenditure And Its Economic Results-

Yrd. Doç. Dr. Ömer EROĞLU\*

### ÖZET

*Bu çalışmada devletin büyümesi tarihsel açıdan incelenerek, gelişmiş ülkelerde ve Türkiye'de devletin nasıl büyüdüğü araştırılmıştır. Araştırma sonucunda gelişmiş ülkelerde ve Türkiye'de kamu harcamalarının önemli ölçüde artmış olduğu görülmektedir. Daha sonra devletin büyümesinin yol açtığı bütçe açıklarının artması, faizlerin yükselmesi, kamu borçlarının çoğalması ve bunun kısır bir döngüye dönüşmesi gibi ekonomik problemler irdelendikten sonra Türkiye için çözüm önerilerinde bulunulmuştur.*

*This study has examined historically the growth of government expenditure in developed countries and Turkey. In this study, it has stated that the major economic problem of government growth are public deficit, public debt and inflation. Finally, our study are derived some policy recommendation.*

*Devletin büyümesi, Kamu Açıkları, Devlet Borçları, İç Borç Faizleri, Özelleştirme.*

### GİRİŞ

Devletin görevlerinin neler olması gerektiği, kamu sektörünün büyüklüğü ve bunun yol açtığı problemler yıllardır tartışılmaktadır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, devletin ekonomideki rolünün ne olması gerektiği son yüzyılda artan bir şekilde tartışılmaktadır. Devlet anlayışının değişmesiyle kamu harcamalarında meydana gelen büyük artışın kamu açıklarını nasıl artırdığı ve bu bağlamda kamu borçlarında meydana gelen artışlar ve çözüm önerileri bu çalışmanın konusunu oluşturmaktadır.

Tarihsel süreç içinde devletin rolünde meydana gelen değişikliklerin kamu harcamalarına yansımalarıyla devletin ekonomideki ağırlığının artması, gelir gider dengesizliklerine yol açmıştır.

Günümüzde devletin küçültülmesi fikri yaygınlaştığı halde rakamlar bize bir küçülme değil aksine bir büyümenin olduğunu göstermektedir.

### 1. DEVLETİN BÜYÜKLÜĞÜ NASIL ÖLÇÜLÜR?

Devlet ekonomiye değişik şekillerde müdahalede bulunmaktadır. Kendiliğinden işleyeceği öngörülen piyasaların aksamasıyla devletin ekonomiye müdahalesi zorunlu hale gelmeye başlamıştır. Devlet ekonomiye girişimci gibi davranarak KİT'ler vasıtasıyla müdahale edebilir. Devlet kural koyucu ve düzenleyici üst otorite olarak ekonomik ve toplumsal yaşamı belirleyici kararlar alabilir. En belirleyici ve kapsamlı olanı ise devletin ekonomiye kamu bütçesi ile müdahalede bulunmasıdır. Devlet ekonomide fon toplayan ve bunları harcayarak kaynak tahsisi üzerinde önemli etkiler yaratan bir güç olarak ortaya çıkmaktadır. Bu gücün yani Milli

\* Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF İktisat Politikası Anabilim Dalı Öğretim Elemanı.

Gelirin ne kadarının kamu kesimi tarafından yaratıldığının ortaya konması için devletin büyüklüğünün hesaplanması gerekir.

Kamu kesiminin büyüklüğünün ölçülmesi ve bunun açıklanması konusunda çeşitli yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Devletin büyüklüğü kavramı ile ülke ekonomisi içinde kamu ekonomisinin payı ifade edilmeye çalışılır. Ülke Milli Gelirinin ne kadarlık bir kısmının kamu kesimi tarafından oluşturulduğunu bilmek için devletin büyüklüğünü bilmek gerekir. Milli Geliri (Y)

$Y = C + I + G + (X - M)$ ; (C= Tüketim, I= Yatırım, G= Kamu Harcamaları, X= İhracat, M= İthalat)

Şeklinde ifade edersek, Kamu kesiminin büyüklüğünü (KKB)

KKB = Toplam Kamu Harcamaları / GSYİH (GSMH) formülü ile hesap edebiliriz.<sup>1</sup> Burada pay ve payda da hangi kavramların kullanılacağı konusunda genel bir biriktelik yoktur. GSMH yerine bazen GSYİH da kullanılabilir. Biz bu konuda kamu harcamaları olarak bazen Genel Devlet Harcamalarını bazen Konsolide Bütçe Harcamalarını, Milli Gelir olarak da GSYİH, zaman zaman da GSMH kavramlarını kullanacağız.

Devletin büyüklüğünü ölçmede karşılaşılan bir diğer problem ise çeşitli uluslar arası kuruluşlar tarafından yayınlanan istatistiki verilerdeki farklılıklardır. IMF ve OECD gibi uluslar arası kuruluşlar kamu kesiminin büyüklüğüne ilişkin istatistiki bilgiler yayınlamaktadırlar. Ancak bu gibi kuruluşların mutlak verilerinde bir farklılık olsa bile, değişim trendinde bir farklılık olmayacaktır.

## 2. TARİHİ SÜREÇ

### 2.1. Sanayileşmiş Ülkelerde Devletin Büyümesi

Devletin ekonomik hayatta oynadığı rol pek çok iktisadi düşünürün ilgisini çekmiştir. 19. Yüzyılda klasik iktisatçılar küçük bir devleti savunmuşlardır. Örneğin A. Smith serbest piyasa şartlarının ekonomik büyümeye ve zenginliğe giden en iyi yol olduğunu savunmuş ve devletin minimum fonksiyonlarından daha fazla yaptığı her işin gereksiz ve başarısız olduğunu iddia etmiştir.

Devletin rolünün asgari düzeyde belirlenmesi, kamu harcamalarının da daha düşük seviyede belirlenmesine yol açmıştır. 19. Yüzyıl sonunda ABD, İngiltere, Almanya gibi bir çok sanayileşmiş ülkede kamu harcamalarının düzeyi günümüze oranla çok düşük tutulmuştur.<sup>2</sup> 1870 ve 1913 yılları arasında bir çok gelişmiş ülkede kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı % 11-12 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Ancak aynı dönemde bu gelişmiş ülkelerde aynı derecede bir büyüme gerçekleşmemiş, harcamaların çoğu kaynak tahsisi şeklinde olmuştur.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> C. Can AKTAN, *Optimal Devlet*, TÜSİAD-T/95, 2-174, İstanbul, 1995, s. 33; Z.G ULUTÜRK, Türkiye'de Kamu Kesimi Büyüklüğü, *İktisat-İşletme Finans Dergisi*, S. 145(Nisan 1998), s. 45.

<sup>2</sup> Geoffrey BRENNAN-PINCUS Jonathan (ed C.L. TAYLOR), "The Growth of Government", *Why Government Growth*, London, 1983, s. 33.

<sup>3</sup> Vito TANZI-Ludger SCHUKNECHT, "Reconsidering The Fiscal Role Of Government: The International Perspective", *American Economic Review*, Vol. 87, No. 2(May 1997), s.165; Vito TANZI-Ludger SCHUKNECHT, "The Growth of Government and the Reform of State in Industrial Countries", *IMF Working Paper*, WP/95 (December 1995), s. 130.

Marksist düşünce, 19. Yüzyıl sonlarında, Avrupa'da sosyalist hareketi etkileyip yeni bazı kavramların gelişmesine yol açmakla, devletin fonksiyonlarına yenilikler (sosyal güvenlik v.b.) getirmeye çalışmakla birlikte "bırakınız yapınlar, bırakınız geçsinler" görüşü önemli ölçüde devam etmiştir.<sup>4</sup>

Kamu harcamalarının Milli Gelire oranı I. Dünya Savaşına kadar olan dönemde pek fazla bir artış göstermezken savaş sonrası dönemde bazı ülkelerdeki silahlanma nedeniyle önemli ölçüde artmıştır. Savaşa katılan ülkeler gelirlerinin önemli bir kısmını savunma harcamalarına ayırmak zorunda kalmışlar ve bu yüksek harcama düzeylerini savaştan sonrada sürdürme eğilimine girmişlerdir.

Daha sonraları 18.yüzyıldaki devletin rolü hakkındaki görüşler değişti ve artan kamu harcamaları mali uygulamaları etkilemeye başladı. Kamu yönetimi daha etkin ve profesyonel hale geldi. Devletin gelir dağılımını etkileyebileceği ve koruyabileceği, kaynakları daha etkin kullanarak toplam talebi yeterli bir düzeyde tutabileceği ve böylece ekonomik istikrarın sağlanmasına yardımcı olacağı fikri ağırlık kazanmaya başladı.<sup>5</sup>

1929 ekonomik bunalımından sonra klasik düşüncenin "Bırakınız Yapınlar, Bırakınız Geçsinler" felsefesi eleştirilmeye başlanmış ve devletin ekonomiye müdahalesinin haklı olduğu görüşü ağırlık kazanmaya başlamıştır. Piyasaların normal işleyişinin rekabetçi değil, aksak ve etkinlikten uzak olduğunu gösteren yaşam koşulları, devlet müdahalesinin meşru zeminini de hazırlamaktadır. Farklı gelişmişlik düzeyine sahip ülkelerde devlet müdahalelerinin dozu, biçimi ve bileşimi farklılıklar ve zaman içerisinde değişiklikler gösterse bile, 20. Yüzyılın özellikle ikinci yarısında devlet harcamaları ve müdahaleleri sürekli olarak artmıştır. Başta ABD, Almanya, İngiltere, Fransa olmak üzere bir çok gelişmiş ülkede kamu harcamalarının Milli Gelire oranı hızlı bir artış göstermiştir. Bu gelişmeler Tablo 1'den izlenebilir.

**Tablo 1: Gelişmiş Ülkelerde Kamu Harcamaları Artışı**

	19.y.y. sonları 1870	I.Dün. Svş. Önc 1913	I.Dün. Svş.son 1920	II.Dünya Sav.Önc 1937	II.Dünya Svş.son 1960	1980
Avusturya	-	-	14.7	20.6	35.7	48.1
Belçika	-	13.8	22.1	21.8	30.3	58.6
Kanada	-	-	16.7	25.0	28.6	38.8
Fransa	12.6	17.0	27.6	29.0	34.6	46.1
Almanya	10.0	14.8	25.0	34.1	32.4	47.9
İtalya	11.9	11.1	22.5	24.5	30.1	41.9
Japonya	8.8	8.3	14.8	25.4	17.5	32.0
Hollanda	9.1	9.0	13.5	19.0	33.7	55.2
Norveç	3.7	9.3	16.0	11.8	29.9	37.5
İspanya	-	11.0	8.3	13.2	18.8	32.2
İsviçre	5.7	10.4	10.9	16.5	31.0	60.1
İngiltere	-	14.0	17.0	24.1	17.2	32.8
İngiltere	9.4	12.7	26.2	30.0	32.2	43.0
ABD	3.9	7.5	12.1	19.7	27.0	31.8

<sup>4</sup> Dilek YILMAZCAN, "Sanayileşmiş Ülkelerde Devletin Büyümesi, Kamu Açıkları ve Devletin Borçlanması", *Vergi Sorunları Dergisi*, s. 109 (Ekim 1997), s. 90.

<sup>5</sup> TANZI-SCHUKNECHT, "Reconsidering .....", s. 167.

Tablo 1'in devamı

	1985	1990	1994	1995	1999*	2000*
Avusturya	50.4	48.6	51.5	52.6	49.7	49.1
Belçika	60.2	53.3	54.8	53.1	50.9	50.0
Kanada	46.0	46.0	47.4	46.3	41.2	40.9
Fransa	51.7	49.8	54.9	53.7	52.4	51.5
Almanya	45.6	45.1	49.0	48.1	47.6	46.8
İtalya	50.7	53.2	53.9	51.8	48.6	47.5
Japonya	31.6	31.7	35.8	35.6	38.1	38.4
Hollanda	51.9	54.0	54.4	47.7	43.8	43.2
Norveç	41.5	54.9	55.6	47.6	46.1	44.9
İspanya	37.7	42.0	45.6	42.5	38.5	38.0
İsviçre	60.5	59.1	68.8	62.7	56.4	54.7
İsviçre	-	33.5	37.6	-	-	-
İngiltere	-	39.9	42.9	44.4	39.7	39.5
ABD	33.8	33.3	33.5	32.9	30.1	29.9

\* Tahmin ve Projeksiyon

Kaynak: OECD, Economic Outlook No. 66(December 1999); OECD, Analytical Databank; Vito TANZI-Ludger SCHUKNECHT, "Reconsidering The Fiscal Role Of Government: The International Perspective", American Economic Review, May1997, Vol. 87, No. 2.

II. Dünya savaşı yıllarında savunma harcamalarındaki artışlar kamu harcamalarının payının büyümeye devam etmesine yol açmıştır. II. Dünya savaşından sonra ise, devletin fonksiyonları önemli ölçüde arttı ve devletin harcama politikalarında çeşitli gelişmeler ortaya çıktı. Kaynak dağılımı, gelir dağılımı, iktisadi istikrar devletin önemli fonksiyonları olarak gündeme gelmeye başladı.

Kurumsal değişiklikler (Örneğin ABD'de New Deal politikası ve 1946 çalışma yasasının çıkarılması gibi) devletin büyümesini kolaylaştırmıştır.<sup>6</sup> Kamu harcamalarından faydalanan çıkar gruplarının desteklemesi, bürokratların daha geniş bütçe istekleri devletin büyümesi için gerekli zemini oluşturmuştur.

1960 yılından sonra kamu harcamaları hızlı bir şekilde artmaya başlamış, öyle ki hiçbir gelişmiş ülke 1970'lerden sonra kamu harcamalarının GSYİH içindeki payını %30'ların altında tutamamıştır.<sup>7</sup> Harcama politikaları, kaynakların etkin dağılımı, gelir dağılımı, 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyonu önlemede yetersiz kalmış, yüksek vergiler kayıt dışı ekonominin büyümesine yol açmıştır.

Devletin bir taraftan klasik görevlerini yerine getirmesi, diğer taraftan refah programlarına ağırlık vermesi kamu harcamalarını günümüzde % 50'ler seviyesine kadar artırmıştır.<sup>8</sup> OECD verilerine göre, OECD ülkelerinin kamu harcamalarının GSYİH'ya oranları da bu sonucu desteklemektedir.

<sup>6</sup> Bernard P. HERBER, *Modern Public Finance*, Irwin Inc., Illinois, 1979, s. 388.

<sup>7</sup> BRENNAN-PINCUS, "The Growth...", s. 33; Mustafa SAKAL, "Kamu harcamalarının hacminin ölçülmesinin Gelişmiş ve Gelişmekte olan ülkeler açısından Değerlendirilmesi", *DEÜ İİBF Dergisi*, C. 12, S. 1(1997), s. 118.

<sup>8</sup> T. EVGİN, "90'lı yıllarda İç Borçlanmamızın Ekonomik Açısından Değerlendirilmesi", *AÜ SBF Dergisi*, S. 1-2(Ocak-Haziran 1995), s. 209.



Tablo 2: OECD Ülkelerinin Kamu Harcamalarının GSYİH'ya Oranı

Ülkeler	1970	1975	1980	1985	1990	1995
ABD	30.0	32.8	31.4	32.9	32.8	32.9
Avustralya	-	31.4	31.4	36.5	34.8	36.2
Avusturya	37.6	44.3	47.1	50.3	48.6	52.5
Finlandiya	30.0	37.6	38.1	43.8	45.4	57.9
Fransa	38.5	43.4	46.1	52.2	49.8	54.3
İrlanda	-	-	48.2	51.0	39.0	38.0
İtalya	33.0	41.5	42.1	51.2	53.6	52.7
Almanya	38.3	48.4	47.9	47.0	45.1	49.5
Yunanistan	-	27.9	30.4	42.9	48.2	47.4
Japonya	19.0	26.8	32.0	31.6	31.3	35.6
Kore	-	-	19.3	17.6	18.0	20.5
Hollanda	41.3	50.2	55.8	57.1	54.1	51.4
Norveç	34.9	39.8	43.9	41.5	49.7	47.6
Portekiz	19.8	28.5	23.6	40.9	41.9	46.0
İspanya	21.6	24.3	32.3	41.2	42.0	44.8
İsveç	42.8	48.4	60.1	63.3	59.1	65.6
İngiltere	36.7	44.4	43.0	44.0	39.9	43.0

Kaynak: OECD, National Accounts, (<http://www.oecd.org>)

Son günlerde piyasaların küreselleşmesi ve uluslararası rekabetin artması sonucunda ekonomilerde bir yeniden yapılanma ve kamu harcamaları ile vergilerde bir azaltmaya gidilmesi çabaları başlamıştır. Hem sosyalist hem de karma ekonomilerde devletin mal sahipliğini bırakması şeklinde olan bu liberalleşme, piyasa sisteminin başarılı olduğu imajını yaratırken devlet müdahalesinin aciz kaldığını göstermiştir.<sup>9</sup> Bununla birlikte 1980'li yıllardaki yapısal uyum programları 1973 yılındaki ekonomik kriz ile II. Dünya savaşı sonrasında itibaren devam eden ekonomik birleşmenin ortak bir ürünüdür.<sup>10</sup>

Gelişmiş ülkelerin son 125 yılı incelendiğinde görülmektedir ki, kamu harcamalarının Milli Gelir içindeki payı 1870'lerdeki yaklaşık %10'lar seviyesinden bu gün % 50'ler seviyesine yükselmiştir. Bu artış önemli ölçüde dünya savaşları, 1929 dünya bunalımı gibi belli başlı olayların etkisi ve müdahalenin daha yüksek sosyal refaha yol açacağı düşüncesinden kaynaklanmaktadır.<sup>11</sup> 1980'lerdeki arz yönlü iktisat doğrultusunda devletin küçültülmesi girişimleri, hükümetlerin geçmiş vaatleri ve çıkar gruplarının gücü yüzünden başarılı olamamış, kamu harcamalarındaki artış az da olsa devam etmiştir.

## 2.2. Türkiye'de Devletin Büyümesi

Türkiye ekonomisinde kamu harcamaları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki gibi artış trendi içerisindedir. Özellikle 1930'lu yıllarda uygulamaya konan devletçi ekonomi politikalarının etkisiyle artmaya başlayan kamu harcamaları, karma ekonomi politikalarının etkisiyle de artmaya devam etmiştir.

Ülkemizde toplam kamu harcamalarına ilişkin düzenli istatistiki veriler bulmakta zorlanılmaktadır. Devletin gerçek büyüklüğüne ilişkin pek fazla bir çalışma

<sup>9</sup> Jonathan MICHIE-Renee PRENDERGAST, "Government Intervention in a Dynamic Economy", *New Political Economy*, Vol. 3, (November 1998), s. 391.

<sup>10</sup> Dharam GHAI, "Structural Adjustment, Global Integration and Social Democracy", in Renee PRENDERGAST-F. STEWART (eds), *Market Forces and World Development*, Macmillan, 1994, s. 15.

<sup>11</sup> TANZI-HUKNECHT, s. 167.

bulunmamaktadır. Genelde bu konuda yapılan araştırmalarda konsolide bütçe harcamaları kullanılmaktadır.

Konsolide bütçe büyüklüğü, genel ve katma bütçe harcamalarının GSYİH'ya oranı olarak hesaplanmaktadır. Ülkemizde konsolide bütçe büyüklüğü cumhuriyetin kuruluşundan günümüze gelinceye kadar, II. Dünya savaşı dönemi hariç, düzenli bir artış göstermektedir. II. Dünya savaşı döneminde ise bütçe kalemleri içerisinde savunma harcamalarının artışı nedeniyle hızlı bir artış görülmektedir. 1980 sonrası dönem ise Türkiye'de iktisat politikasında yeni bir dönemin başlangıcı olarak kabul edilmektedir. Karma ekonomiden serbest piyasa ekonomisine geçişin sağlandığı 1980'li yıllarda devletin küçültülmesi hedefleri hükümet programları ve kalkınma planlarında yer almasına rağmen, gelişmiş ülkelerde, özellikle ABD, İngiltere'de olduğu gibi bu konuda başarı sağlanamamıştır. Bu durum Tablo 3.'de izlenebilir.

**Tablo 3: Türkiye'de Konsolide Bütçeye göre Devlet Büyüklüğü**

Yıllar	1924	1930	1940	1950	1960	1970	1980	1990	1995	1996	1997	1998
Konsolide Bütçe Harc. GSMH'ye Oranı	11.7	15.7	26.5	20.1	16.6	23.4	25.8	23.8	26.1	30.8	30.9	34.2

**Kaynak :** C. Can AKTAN, *Optimal Devlet*, TUSIAD-T/95, 2-174, İstanbul, 1995, s. 38; DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ankara, 1999, s. 90.

Ülkemizde genel devlet büyüklüğü kavramı ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarının harcamalarının GSYİH'ya oranı ifade edilmeye çalışılmaktadır. Ancak bu konuda resmi istatistikler düzenli ve güvenilir değildir. DPT verilerine göre ülkemizde genel devlet büyüklüğü 1975-93 yılları itibarıyla aşağıda Tablo 4.'de görülmektedir. Bu tablodan da anlaşıldığı gibi 1980 sonrasında devletin küçültülmesi çabasının aksine devletin giderek büyüdüğünü görmekteyiz. Tablodan da anlaşıldığı gibi devletin büyümesine paralel olarak GSMH'ya oran olarak kamu gelirleri de artış göstermektedir.

**Tablo 4: Türkiye'de Genel devlet Büyüklüğü (%)**

Yıllar	Toplam kamu harcamalarının GSMH'ya oranı	Toplam kamu Gelirlerinin GSMH'ya oranı	KKBG/GSMH
1975	27.8	21.7	6.1
1980	31.1	22.6	10.5
1981	29.2	24.3	4.9
1982	24.4	20.1	4.3
1983	29.1	23.1	6.0
1984	29.0	22.5	6.5
1985	29.3	24.8	4.6
1986	34.3	29.5	4.7
1987	36.6	28.8	7.8
1988	37.7	28.5	6.2
1989	35.4	28.3	7.1
1990	38.4	27.9	10.5
1991	39.9	25.4	14.4
1992	39.2	26.6	12.6
1993	38.6	29.6	9.0
1997	31.2	23.6	7.6
1998	34.5	25.3	9.2
1999	38.4	24.1	14.3
2000	42.3	30.1	12.1

**Kaynak :** DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler*, Ankara, 1993; DPT, *Temel Ekonomik Göstergeler* ([www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr))

Türkiye'de kamu harcamaları ekonomik politikaların gerektirdiği şartlara göre farklı zamanlarda farklı amaçlara yönelik kullanılmıştır. Türkiye Cumhuriyetinin ilk yıllarında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı % 10 ile % 30 arasında değişmiştir. Dönemlere göre uygulanan iktisat politikalarının konsolide bütçede harcamalarında meydana getirdiği değişiklikler Tablo 5'de gösterilmiştir.

**Tablo 5: Türkiye'de Farklı İktisat Politikalarının Uygulandığı Dönemlerde Konsolide Bütçe Büyüklüğü (1924-1996)**

Uygulanan İktisat Politikaları	Kon. B. H.'nın GSMH'ya Oranı
1924-1929 Dönemi (Cumhuriyetin İlk Yılları)	13.1
1930-1949 Dönemi (Devletçilik Yılları)	20.0
1950-1959 Dönemi (Demokratik Parti Liberalizmi)	17.2
1960-1979 Dönemi (Karma Ekonomi Yılları)	22.1
1980-1989 Dönemi (Özal Liberalizmi)	22.9
1980-1996 Dönemi (1980 onrası Dönem)	23.9

Kaynak : C. Can AKTAN, *Optimal Devlet*. TÜSIAD-T/95, 2-174, İstanbul, 1995, s. 39.

### 3. DEVLETİN BÜYÜMESİNİN EKONOMİK SONUÇLARI

Kamu harcamalarındaki artışlarla sürekli genişleyen ve büyüyen devlet, bir çok ekonomik sorunun da kaynağını oluşturmaktadır. Bilindiği üzere kamu harcamaları genel olarak vergi gelirleri ile finanse edilir. Vergi gelirleri ile finanse edilemeyen kısmı ise vergi dışı gelirlerle karşılanmaya çalışılır ki buna kamu kesimi finansman ihtiyacı diyoruz. Kamu harcamalarındaki artışın kamu finansmanı ile karşılanması gerekir.

Gelişmiş ülkelerin durumu incelendiğinde, kamu gelirlerinin kamu harcamalarına paralel bir şekilde arttığı ve gelirler ile giderler arasında bir dengenin olduğunu söylemek mümkündür. 1970 yılına kadar kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasında bir dengeye sahip olan bir çok sanayileşmiş ülke ilk kez 1973'deki petrol şoklarıyla birlikte önemli açıklar vermeye başlamıştır. Günümüze gelinceye kadar olan dönemde de kamu harcamalarının Milli gelire oranı, kamu gelirlerinin Milli Gelire oranından daha fazla artmıştır.<sup>12</sup>

Kamu kesiminin aşırı genişlemesinin sonucunda bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gelirleri harcamalarının altında kalınca ortaya çıkan ekonomik sonuç bütçe açıklarıdır. Toplam kamu harcamaları, siyasi nedenlerle tamamen vergi gelirleri ile karşılanamaz ve dolayısıyla artan kamu harcamalarının vergi gelirleri ile finanse edilemeyen kısmı bütçe açıklarını oluşturur.

Dünyada bir çok ülkede ortaya çıkan bu mali açık sorunu enflasyon, düşük büyüme, işsizlik, düşük yatırım, ödemeler dengesindeki bozukluklar ve yüksek reel faiz oranları gibi bir çok ekonomik problemin sorumlusu olarak görülmektedir. Bu

<sup>12</sup> YILMAZCAN, s. 99.



yüzden 1980 ve sonrasında IMF yöneticileri mali açıktaki görülen bu büyümeye dikkat çekmişlerdir.<sup>13</sup>

Kamu harcamalarının aşırı bir şekilde artması sonucu bozulan ekonomik dengeleri yeniden düzeltmek için vergi yükünü artırmak gerekir. Bunun doğal sonucu ise vergi yükünün artması ve dolayısıyla, toplam tasarrufların, yatırımların, çalışma gayretlerinin azalması, kayıt dışı ekonominin genişlemesi demektir. Ekonomide ortaya çıkan bu sonuçlar nihai olarak ekonomik büyüme ve kalkınmanın yavaşlamasına ve buna bağlı olarak verimliliğin azalmasına, işsizliğin artmasına yol açar.

Vergi gelirlerini sınırsız bir şekilde artırma imkanı yoktur. Dolayısıyla artan kamu harcamalarının bir kısmının vergi dışı finansman araçları olan borçlanma ve emisyon yoluyla karşılanması kaçınılmaz olacaktır. Böylece borç yükü ve enflasyon gibi ekonomik sorunlar giderek artar.<sup>14</sup>

### 3.1. Kamu Açıkları

Türk ekonomisinde son dönemde yaşanan gelişmeler, ülkemiz ekonomisinin en önemli sorunlarının başında kamu kesimi açıklarının geldiğini göstermektedir. Son dönemlerde giderek büyüyen kamu açıkları ve buna eklenen global kriz, ekonomide iç ve dış dengelerin bozulmasına neden olmuştur. Kamu kesiminde, elde edilen gelirin üzerinde harcama yapılması, bir yandan kamu açıklarını artırırken, diğer yandan bu açıklar iç borçları süratle artırarak enflasyonun kronik hale gelmesine sebep olmuştur.<sup>15</sup>

Türkiye'de kamu harcamaları kamu gelirlerinden her zaman fazla olmuştur. Bu sebeple sürekli bir kamu açığı meydana gelmiştir. 1980 sonrası dönemde kamu açığının GSMH'ya oranı ortalama %3,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Özellikle 1996 ve sonrasında bu oran % 7'nin üzerinde gerçekleşmiştir.

Bu durum tablo 6 da görülmektedir. 1980 sonrası dönemde kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı % 2 artarken kamu harcamalarının GSMH'ya oranı % 4 civarında artmıştır. Bu dönemde kamu açıklarının artmasının sebebi kamu harcamalarının artmasının yanında kamu gelirlerinin de artırılmamasıdır. Kamu harcamalarının azaltılmasının yanında kamu gelirlerinin artırılmasının da kamu açıklarının azaltılmasında önemli bir rol oynayacaktır.<sup>16</sup>

Türkiye'de kamu harcamaları toplam olarak gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelere oranla daha az gerçekleşmiştir. Aynı zamanda kamu harcamalarındaki artışın sebebi tüm dünyadaki salt ekonomik nedenler değil ekonominin aşırı derecede politize olmasıdır.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> Vito TANZİ-Domenizo FANIZZA, "Fiscal Deficit and Public Debt in Industrial Countries 1970-1994", IMF Working Paper, WP/95/49(May 1995), s. 3.

<sup>14</sup> AKTAN, s. 59.

<sup>15</sup> Erdoğan ÖNER, "Kamu Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği", 14-15 Mayıs 1994 KKFA X. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul 1996, s.155.

<sup>16</sup> İzzettin ÖNDER-Hülya KIRMANOĞLU, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", 14-18 Mayıs 1994 X. Türkiye Maliye Sempozyumu, s. 57.

<sup>17</sup> SAKAL, s. 120.



Tablo 6. 1980 Sonrası Kamu Açıkları

Yıllar	Bütçe Gelir (Milyar TL)	Gelir / GSMH	Bütçe Harc. (Milyar TL)	Gider / GSMH	Kamu Açıklar (Milyar TL)	Kamu Açık / GSMH (%)
1980	912	17,71	1078	21,04	166	3,13
1981	1392	18,01	1516	19,51	124	1,54
1982	1444	14,06	1602	15,93	157	1,48
1983	2300	17,04	2613	20,04	313	2,24
1984	2805	15,22	3784	18,40	979	4,42
1985	4514	14,59	5313	16,94	798	2,26
1986	6754	13,98	8165	16,24	1411	2,76
1987	10089	13,92	12696	17,05	2607	3,48
1988	17016	13,61	21006	16,60	3990	3,09
1989	30379	13,62	38051	16,87	7673	3,03
1990	55239	14,24	67193	17,21	11955	3,04
1991	96747	15,62	132163	20,87	33517	5,28
1992	174224	16,62	221658	20,42	47434	4,30
1993	351392	17,89	489249	24,55	133857	6,70
1994	745116	19,33	897296	23,21	152180	3,91
1995	1394023	17,94	1710646	21,95	316623	4,03
1996	2702034	18,10	3940162	26,15	1238128	8,27
1997	6254921	19,71	6254921	27,05	2200000	7,34
1998	10800000	22,02	14789474	29,05	3989474	7,03
1999	18100000		23700000		5500000	7,00

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler (www.dpt.gov.tr)

### 3.2. Kamu Borçları

Gelişmiş ülkelerin kamu borcu trendi incelendiğinde, borç/Milli Gelir oranının artma eğilimi içinde olduğu görülmektedir.<sup>18</sup> Kamu açıkları zamanla kamu borcunu destekleyen bir mekanizma haline almıştır.

Kamu harcamalarının finansmanında başvurulan ana yöntem vergilerle finansmandır. Vergi gelirlerinde artış sağlamak için uzun vadeli politikaların yürürlüğe konulması gerekmektedir. Aynı zamanda devletin vergi yükü ağır olduğu için yeni vergi geliri elde etmesi ve vergi gelirlerini artırması güçtür. Bu sebeplerle devlet kamu açıklarının finansmanında ya borçlanmaya ya da emisyonu başvurmak zorunda kalmaktadır.<sup>19</sup>

Kamu borçlarının süratli bir şekilde artışı, ekonomide bazı olumsuzluklara yol açacaktır. Sürekli artan bir kamu borcu, özel tasarrufları emerek, faiz oranlarını artırarak veya gelecekte vergilerin artacağı beklentisine yol açarak özel yatırımları dışlayacaktır (Crowding-Out). Kamu borçlarının artması ise, yüksek faiz nedeniyle kamu harcamalarında bir artışa sebep olur.

Eğer yüksek miktardaki borç yurt dışından temin edilirse ödemeler dengesi sorunu ortaya çıkacaktır. Çünkü borçlu ülke, yurt içi kaynakların bir kısmını dışarıya transfer etmek zorunda kalacaktır. Kısaca geniş ve sürekli artan bir kamu borcu her zaman ekonomide dengesizliklere yol açabilecektir.

Dünya Bankasına göre üçüncü dünya ülkelerinin ekonomik kalkınmalarının önündeki en önemli engel yüksek dış borç ve buna sebep olan aşırı büyük kamu

<sup>18</sup> OECD, *National Account Statistics*, Paris; IMF, *World Economic Outlook*, Washington D.C.

<sup>19</sup> Kamil TÜGEN, "Bütçe Açıkları Finansmanı ve Sonuçları", *DEÜ İİBF Dergisi*, C. 6, S. 2 (1991), s. 89.

sektördür. Bu yüzden devlet birçok şeyi kötü yaptıktan sonra daha az şeyi iyi bir şekilde yapmaya yönelmelidir. Bunun anlamı devlet küçültülmelidir. Gelişmekte olan ülkelerde de dış borcu azaltmanın yolu özelleştirme'dir.<sup>20</sup>

**Tablo 7. Türkiye'nin İç ve Dış Borçları**

Yıllar	Dış Borç Stoğu (Milyon \$)	İç Borç Stoğu (Milyar TL)	İç Borç Servisi	İç Borç Faizi (Yıl. Bileşik)
1950	373	-	-	-
1960	992	-	-	-
1970	1929	-	-	-
1980	16227	721	216	-
1981	17041	991	656	-
1982	17619	1341	761	-
1983	18385	3173	1819	-
1984	20659	4634	1132	-
1985	25476	6973	2578	-
1986	32101	10515	5756	-
1987	40428	17219	10280	-
1988	40722	28458	14634	-
1989	41751	41934	26073	-
1990	49035	57180	42454	53,10
1991	50489	97647	91822	80,80
1992	55592	194236	221423	88,10
1993	67356	357347	523878	87,50
1994	65601	799308	1092620	165,80
1995	73278	1361006	1744208	122,70
1996	83941	3148984	4911403	132,10
1997	91030	6283424	5264585	109,70
1998	102651	11612886	14471510	118,10
1999 (T)	100000	20000000	25300000	-

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler (www.dpt.gov.tr)

Türkiye'de borç yükü artışının en önemli sebebi bütçe açıklarıdır. Türkiye'nin gelişmekte olan bir ülke olması sürekli olarak gelirlerinin üzerinde harcamalar yapmasını gerektirmiştir.

1980 sonrası devletin küçültülmesi ve ihracatın küçültülmesi gibi politikalara başvurulması, ve ortaya çıkan fonlar, vergi gelirlerini azaltmaktadır. Bu sebeplerle kamu açıklarının finansmanında başvuru metot borçlanma ve emisyon hacmini artırmak olmuştur.

1980 sonrası dönemde kamu açıklarını kapatmak için sürekli hem iç ve hem dış borçlanma yoluna gidilmiştir. Ülkemizde dış borçlanma dışa açık büyüme politikalarının etkisiyle çeşitli yatırımların finansmanı kısa vadeli borçlanma sorunlarının çözülmesi gibi nedenlerle yapılmıştır. Reel olarak hem iç borçlar hem dış borçlar çok yüksek seviyelere ulaşmıştır.

Bu durum tablo 7 de görülmektedir. Özellikle iç borçlarda çok hızlı artış ve bunun ulaşmış olduğu seviye getirdiği faiz yükü dolayısıyla kamu maliyesi ve ülke ekonomisi açısından önemli bir sorundur. Borçlanmanın etkisiyle ortaya çıkan faiz ödemeleri bütçenin yükünü artırmış, bu durum kamu harcamalarının ve özellikle de transfer harcamalarının artmasına sebep olmuştur.

<sup>20</sup> World Bank, **World Bank, World Development Report, From Plan to Market**, Oxford University Press, 1996, s. 110.

### 3.3. Enflasyon

Türkiye ekonomisinin son yıllarda uğraştığı temel sorun enflasyon olmuştur. Enflasyon sürekli bir şekilde gündemin ana konusu olmuştur. Petrol şoklarından sonra artarak devam eden enflasyon 1980'li yıllardan sonra daha fazla artmış ve kronik bir hal almıştır. 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar paketinde enflasyonun düşürülmesi en önemli hedef olarak belirlenmesine rağmen enflasyon artmıştır. Ortodoks istikrar politikaların etkisi ile enflasyonist etki yapmaması için kamu harcamalarının azaltılması hedeflenmiş buna rağmen başarılı olunamamıştır. 1980 sonrası enflasyonun gelişimi tablo 8 de görülmektedir.

Türkiye'de para arzını etkileyen faktörlerin başında bütçe açıklarının para basma yöntemi ile finansman edilmesidir. Kamu açıklarının finansmanı için artan emisyon hacmi enflasyon artışının ana sebebinin oluşturmaktadır. 1980 sonrası dönemde para arzı sürekli genişlemiş buna paralel olarak enflasyon oranı da hızla artmıştır.

Türkiye'de kamu açıkları, bu açıkların finansmanında bir araç olarak monitizasyonun kullanılmasıyla parasal genişlemeye ve dolayısıyla enflasyona sebep olmuştur. Bu durum enflasyon, dolayısıyla kamu sektörünün harcama yükümlülüklerini hızla artırmakta buna karşılık enflasyona karşı fazla elastik bir vergi yapısına sahip olunmaması kamu gelirlerini aynı şekilde artırmamaktadır. Bunun sonucu olarak kamu açıklarındaki artış finansman biçimine bağlı olarak genellikle para stokunda da aynı yönde bir artış meydana getirmektedir.

Türkiye'de 1980 sonrası dönemde kamu harcamaları artmış bunun sonucu olarak kamu harcamaları artmış ve para tokunda artışlar meydana gelmiştir. Para stokundaki artışlar yeni fiyat artışlarına ve kamu sektörü harcamalarına artırarak kamu açıklarının giderek büyümesi sonucunu doğurmaktadır.

Tablo 8. Para Arzı ve Enflasyon

Yıllar	Emisyon (Mily. TL)	Emisyon/ GSMH	Para Arzı (M2) (Mily. TL)	TEFE
1980	279	5,3	882	107,2
1981	386		1637	36,8
1982	543		2554	25,2
1983	731		3288	30,6
1984	973		5179	52,0
1985	1394	3,9	8145	40,0
1986	1908	3,7	12173	26,7
1987	2955	3,9	17648	39,0
1988	4485	3,5	27194	70,5
1989	8365	3,6	47139	63,9
1990	14074	3,5	71569	52,3
1991	21289	3,4	117118	55,4
1992	36838	3,3	190736	62,1
1993	63104	5,3	282441	58,4
1994	120212	3,1	630348	120,6
1995	223935	2,9	1270423	88,5
1996	382243	2,6	2801675	75,9
1997	719328	2,4	5264529	81,8
1998	1232331	2,3	10856763	71,8

Kaynak: DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, (www.dpt.gov.tr)



Bütçe açığını yeni para basmak suretiyle kapama yöntemini tercih eden hükümet, dolaşımdaki para miktarını artırmış olur. Bu durum hükümetlerin bilinçli olarak enflasyonu artırması anlamına gelir. Borçlanarak kamu açığının kapanması yöntemi seçilirse borçlanma sonucu ilk anda halktan toplanan paralar talebin azalmasına daha sonraki dönemlerde ise paraların faizi ile ödenmesi sonucu talep genişlemesine ve enflasyona sebep olur.<sup>21</sup>

## SONUÇ

Devletin büyümesini incelediğimizde, hemen hemen her ülkede olduğu gibi Türkiye'de de kamu harcamalarının, cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar olan dönemde, sürekli olarak arttığını görüyoruz. Bu artışın önemli nedenlerinden birisi, devletin rolünde meydana gelen anlayış değişikliğidir. Sosyal refah devleti anlayışı, hem devletten beklenen hizmetlerin artmasına yol açmış hem de kamu harcamalarının miktar ve bileşiminde önemli değişiklikler yapmıştır. Bu düşünceler devletin büyümesine yol açmıştır.

Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye'de de devletin büyümesi ile birlikte özellikle 1970'lerden sonra kamu açıklarının artması gündeme gelmiştir. Kamu açıkları zaman içinde kamu borçlarını besleyen en önemli unsurlardan biri haline gelmiştir. Kamu borçlarının artması, faizlerin yükselerek bütçe içindeki payının artmasına sebep olmaktadır. Bunun sonucunda kamu borçları artmakta bütçe açığı büyümekte ve ortaya kısır bir döngü çıkmaktadır.

1980 sonrası arz yönlü iktisadi görüş doğrultusunda devletin küçültülmesi çabası dünyada pek başarılı olamamıştır. Türkiye'de de devletin küçültülmesi fikri aynı şekilde başarıya ulaşamamıştır.

Bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının % 30'lara ulaştığı Türkiye'de devlet bütçesinin enflasyon, büyüme, işsizlik ve faiz oranları gibi temel ekonomik göstergelere etkileri daha fazla olur. Ancak son yıllarda yatırımlara toplam harcamalara sadece % 6-7'sini ayırabilen devlet bütçeleri bir hizmet bütçesi yerine bir borç ödeme ve transfer bütçesi haline dönmüştür. 2000 yılı bütçesinde olduğu gibi yaklaşık % 40'ı faiz ödemelerinden oluşan kamu harcamaları Türkiye'de kamu hizmetlerinin çok yetersiz sunulmasına yol açmaktadır.

Dolayısıyla kamu açıklarının hızlı bir şekilde azaltılması ve faiz ödemeleri içinde % 90'lık bir paya ulaşan iç borç faizlerinin zaman geçirilmeden düşürülmesi gerekmektedir. Bunu sağlamak için ise öncelikle sosyal güvenlik kurumları açıklarının azaltılması, zarar eden kamu bankalarının özelleştirilmesi kamu kesiminde özelleştirilmeye hız verilerek vergi dışı gelirlerin artırılması, verginin tabana yayılarak bütçe gelirlerinin sağlam bir temele dayandırılması gerekmektedir.

<sup>21</sup> Şinasi GÜÇERİ, *Türkiye Ekonomisinin Yapısal Meseleleri ve Bir Çözüm Modeli*, B.1, İş Dünyası Vakfı Ya. No.3, İstanbul, 1993, s. 217.



## KAYNAKÇA

1. AKTAN C. Can, **Optimal Devlet**, TÜSİAD-T/95, 2-174, İstanbul, 1995.
2. BRENNAN Geoffrey-PINCUS Jonathan (ed. C.L. TAYLOR), "The Growth of Government", **Why Government Growth**, , London, 1983.
3. DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, ([www.dpt.gov.tr](http://www.dpt.gov.tr)).
4. EVGİN T., "90'lı yıllarda İç Borçlanmamızın Ekonomik Açısından Değerlendirilmesi", **AÜ SBF Dergisi**, S. 1-2(Ocak-Haziran 1995).
5. GHAI Dharam, "Structural Adjustment, Global İntegration and Social Democracy", in Renee PRENDERGAST-F. STEWART (eds), **Market Forces and Worm Development**, Macmillan, 1994.
6. GÜÇERİ Şinasi, **Türkiye Ekonomisinin Yapısal Meseleleri ve Bir Çözüm Modeli**, B.1, İş Dünyası Vakfı Ya. No.3, İstanbul, 1993.
7. HERBER Bernard P., **Modern Public Finance**, Irwin Inc., Illinois, 1979.
8. MICHIE Jonathan-Renee PRENDERGAST, "Government İntervention in a Dynamic Economy", **New Political Economy**, Vol. 3, (November 1998).
9. OECD, **National Account Statistics**, Paris; IMF, **World Economic Outlook**, Washington D.C.
10. OECD, National Accounts, (<http://www.oecd.org>).
11. ÖNDER İzzettin -Hülya KİRMANOĞLU, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri", **14 - 18 Mayıs 1994 X. Türkiye Maliye Sempozyumu**.
12. ÖNER Erdoğan, "Kamu Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği", **14-15 Mayıs 1994 KKFA X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, İstanbul 1996.
13. SAKAL Mustafa, "Kamu harcamalarının hacminin ölçülmesinin Gelişmiş ve Gelişmekte olan ülkeler açısından Değerlendirilmesi", **DEÜ İİBF Dergisi**, C. 12, S. 1(1997).
14. TANZİ Vito -Domenizo FANİZZA, "Fiscal Deficitand Public Debt in İndustrial Countries 1970-1994", **IMF Working Paper**, WP/95/49(May 1995).
15. TANZİ Vito-Ludger SCHUKNECHT, "Reconsidering The Fiscal Role Of Government: The International Perspective", **American Economic Review**, Vol. 87, No. 2(May 1997).
16. TANZİ Vito-Ludger SCHUKNECHT, "The Growth of Government and the Reform of State in İndustrial Countries", **IMF Working Paper**, WP/95 (December 1995).
17. TÜGEN Kamil, "Bütçe Açıkları Finansmanı ve Sonuçları", **DEÜ İİBF Dergisi**, C. 6, S. 2 (1991).

18. ULUTÜRK Z.G, Türkiye'de Kamu Kesimi Büyüklüğü, **İktisat-İşletme Finans Dergisi**, S. 145(Nisan 1998).
19. World Bank, **World Bank, World Development Report, From Plan to Market**, Oxford University Press, 1996.
20. YILMAZCAN Dilek, "Sanayileşmiş Ülkelerde Devletin Büyümesi, Kamu Açıkları ve Devletin Borçlanması", **Vergi Sorunları Dergisi**, , S. 109 (Ekim 1997).