

TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARI: 1980-2012 DÖNEM ANALİZİ

H. Işıl ALKAN¹
A. Öznur ÜMİT²

ÖZET

Kamu gelirlerinin yeterli düzeyde artırılmaması sonucu oluşan kamu açıkları, Türkiye'de 1980'li yıllardan bugüne değin genel olarak artmıştır. Türkiye'de kamu açıkları 1980-2012 döneminde en fazla konsolide bütçe açıklarından kaynaklanmış olup, kamu iktisadi teşebbüsleri, yerel idarelerin bütçe açıkları ve ilgili dönemde yaşanan deprem gibi olağanüstü olaylar ile siyasal ve ekonomik krizler söz konusu açığı ivmelendirmiştir. Son olarak, 2008 yılında yaşanan küresel krizin etkilerini hafifletmeye yönelik olarak alınan mali teşvikler 2009 yılında bütçe açıklarını artırmışsa da, izleyen yıllarda iç talepteki canlanma ve Orta Vadeli Mali Program bütçe açıkları azalmasına katkı yapmıştır. Türkiye'de kamu açıklarını daha düşük seviyelere çekebilmek için kamu harcama artışı yavaşlatılmalı, kamu gelirlerini artırıcı tedbirler ise çoğaltılmalıdır.

Anahtar Kelimeler: Kamu açıkları, Türkiye, konsolide bütçe açığı, kamu geliri.

PUBLIC DEFICITS IN TURKEY: THE ANALYSIS OF 1980-2012 PERIOD

ABSTRACT

Public deficits; occurring due to the inadequate raise of public revenue, is a fiscal indicator having a general tendency to increase from 1980 until today. Public deficits in Turkey mostly originated from the consolidated budget deficit in 1980-2012 period, nevertheless, the deficits of state owned enterprises and local governments, extraordinary events like earthquakes, political and economic crises have accelerated the factor. Even though the financial incentives implemented for alleviating the impacts of 2008 global crisis has increased the budget deficit in 2009

¹ Dr, Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü, e-mail: isilalkan@omu.edu.tr

² Yrd. Doç. Dr, Ondokuz Mayıs Üniversitesi İİBF İktisat Bölümü, e-mail: oumit@omu.edu.tr

finally, with the support of the resurgence in domestic demand and Medium Term Fiscal Programme, the deficit showed a falling tendency. In order to reduce public deficits in Turkey, public expenditure velocity has to be decelerated and precautions increasing public revenue has to be augmented.

Keywords: Public deficits, Turkey, consolidated budget deficit, public revenue.

GİRİŞ

Kamu sektörünün üstlendiği görevleri ve gerçekleştirmek zorunda olduğu harcamaları finanse edebilmek için başvurduğu ilk kaynak kamu gelirleridir. Kamu gelirleri ise genel hatları ile başta vergiler olmak üzere harçlar, resimler, şerefiyeler, parafiskal gelirler, para ve vergi cezaları, mülk ve teşebbüs gelirleri, bağışlar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Günümüzde devlet, ülke milli gelirinin üçte birine yakın bölümünü ekonomiden çeşitli şekillerde kamu geliri olarak çeker ve kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için kamu harcamaları şeklinde ekonomiye tekrar enjekte eder (Akdoğan, 2002: 97).

Kamu gelirleri kamu harcamalarını finanse etmede yetersiz kaldığında ise kamu açıkları oluşmaktadır. Kamu açıkları özellikle 1970'li yıllardan bu yana dünyadaki birçok ülke açısından sorun teşkil etmiştir. Bu kapsamda, kamu açıklarının tanımlanması ve finansmanı, yaşanan sorunun giderilebilmesi açısından mali politikaların oluşturulabilmesi bağlamında önem kazanmıştır. Bu çalışmada kamu açıkları incelenmeye ve kamu açıklarının seyri 1980'li yıllardan günümüze uzanan süreçte irdelenmeye çalışılmıştır. Bu çerçevede çalışmada, Türkiye'de kamu kesimi açıklarının artış sebepleri ele alınmış, kamu açığının finansman yollarına değinilmiş ve 1980'li yıllardan günümüze kamu açıklarının seyri irdelenmiştir. İlgili analiz gerçekleştirilirken Kalkınma Bakanlığı'nın (eski Devlet Planlama Teşkilatı) ve Maliye Bakanlığı'nın gösterge ve istatistiklerinden faydalanılmış, ilgili veriler onar yıllık periyotlarda 1980-1989, 1990-1999 ve 2000-2012 dönemleri itibarıyla ayrıntılı olarak analiz edilmiştir. Söz konusu analizler yapılırken, ilgili dönemlerin iktisadi gelişmeleri açıklanmaya çalışılmış, bu vesile ile harcama ve gelir gerçekleştirmelerin nedenleri irdelenmeye gayret edilmiştir.

Çalışma, kamu kesimi açıklarını azaltma yolunda izlenmesi önerilen politika önermeleri ile sonuçlandırılmıştır.

Türkiye'de Kamu Kesimi Açıklarının Artış Sebepleri

Türkiye'deki kamu açıklarının artış sebeplerini ortaya koyabilmek için ülkede kamu harcamalarını hızlı, kamu gelirlerini yavaş arttıran faktörlere değinmek yerinde olacaktır. Kamu harcamalarını hızlı arttıran faktörler; transfer harcamalarının artışı, popülist politikalar, savurganlık ve yolsuzluklar, yüksek savunma harcamaları ve Wagner Yasasıdır.

Transfer harcamaları, devletin ve diğer kamu yönetim organlarının herhangi bir mal veya hizmet alımı olmaksızın, karşılıksız olarak satın alma gücünün kişi ve gruplara aktarılması suretiyle yaptığı giderlerdir. Türkiye'de transfer harcamaları, faiz ödemelerindeki artış nedeniyle büyük boyutlara ulaşmıştır. Sorunun temelinde, borçlanma-yüksek faiz-daha çok borçlanma biçimindeki devletle ona borç verenler arasında yaşanan ve gittikçe devletin aleyhine çalışan bir kısır döngü yatmaktadır. Politikacılar iktidarının devamını sağlamak amacıyla özellikle seçim dönemlerinde kamu harcamalarını artırma eğilimindedirler. Dolayısıyla, sosyal transferler, mali yardımlar, yüksek taban fiyatı uygulamaları, sübvansiyonlar ve kamusal istihdam sürekli artma eğilimindedir. Krizler içinde bocalayan Türkiye'nin popülist politikaları sürdürmesi gittikçe zorlaşmaktadır. Kamu kesiminde çalışanların kamu kaynaklarını kullanıyor olmaları ve başarıya yönelik teşviklerin zayıflığı kamu çalışanlarını savurganlığa ve verimsizliğe itmektedir. Yolsuzluklar ise genellikle kamu kesiminin kendi içindeki ya da kamu kesimi ile özel kesim arasındaki işlemlerde ortaya çıkmaktadır. Özel firmaların devlete gerçek fiyatının üzerinde mal satmaları ve/veya kamusal malları gerçek fiyatının altında satın almaları, kamusal kredilerin düşük faizle riskli alanlara tahsisi, işin ehli olmayan kişilerin kamusal işleri yapmak üzere görevlendirilmesi birer yolsuzluk örneğidir. Ülkelerin içinde buldukları coğrafya, ülkeler arası gerginlikler, savaş belirtileri güvenlik harcamaları üzerinde etkili olmaktadır. Türkiye'nin stratejik konumu yüksek güvenlik harcamalarına neden olmaktadır. Örneğin, Türkiye 1984 yılından bu yana PKK ile mücadele etmektedir. Bu yolda 100 milyar doları aşkın bir maliyet yüklendiği tahmin edilmektedir. Diğer yandan, Wagner Yasasına göre, kamu harcamaları artışının sebebi toplumsal gelişme ihtiyacıdır. Toplumdaki önlenmesi mümkün olmayan sosyal gelişme arzusu kamu harcamaları artışını zorunlu kılmaktadır. Türkiye'de yaşanmakta olan hızlı kentleşme süreci güçlü sosyal gelişme talebinin önemli bir göstergesidir. Kentleşme arttıkça ihtiyaçlar çeşitlenmekte, kalite öne çıkmakta, yerel yönetimler güçlenmektedir. Kentli nüfusa sağlanan hizmetler kırsala oranla daha çok, daha çeşitli ve daha kaliteli olduğundan kentleşme kamu harcamalarını hızlı arttıran bir sürece dönüşmüştür (Demir, 2001: 14-22).

Kamu gelirlerini yavaş arttıran faktörler ise vergiye karşı direnme, kayıtdışı ekonomi, denetim eksikliği, kamudaki düşük teşvik, gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleridir. Vergiye karşı direnme yasal ve yasal olmayan yollardan olabilir. Yasal olanı vergiden kaçınma, yasal olmayanı ise vergi kaçırma. Vergiden kaçınma vergili bir işi yapmama, vergiyi geç ödeme ve vergiyi yansıtma şeklinde olabilir. Vergi kaçırma ise kanuna aykırı olarak yapılan pek çok hileli işlemi içerir. Bunlar hatalı kayıt yapma, fatura almama vermeme, naylon fatura düzenleme, ücret ve maaşları asgari ücretten gösterip ayrıca zarfla para ödemesi yapma vb.'dir. Türkiye'deki ekonomik yapının büyük ölçüde tarım ve hizmetlere dayanması, küçük ölçekli işletmelerin yaygınlığı, hızlı nüfus artışı, göç, çarpık kentleşme, işsizlik, yüksek enflasyon, gelir dağılımı bozukluğu, ekonomik krizler, ücret maliyetlerini arttıran yüksek ek ödemeler kayıtdışı ekonomiyi besleyen temel faktörler olarak görülmektedir. Örneğin, tarımsal işlerde çalışanların sanayi ve hizmet sektöründeki işlere adaptasyonu kolay olmadığından, kırdan kente göçenlerin birçoğu başlangıçta yasalara aykırı bir şekilde sosyal güvenceden yoksun ve düşük ücretle çalışmakta, işportacılık yapmakta ve gecekondulaşmayı artırmaktadır. Kayıtdışı ekonominin belki daha büyük bir kısmı yer altı ekonomisi diye bilinen kaçakçılık, uyuşturucu ticareti, dolandırıcılık, kumarhane işletmeciliği gibi alanlardan kaynaklanmaktadır. Verginin cebren alındığı dikkate alınırca denetimsizlik veya eksik denetim vergi kaçırmaya davetiye çıkarır. Kamu bankalarının yüksek görev zararları ve yükümlülükleri yerine getiremedikleri gerekçesiyle Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu'nun el koyduğu bazı özel bankaların önceki sahipleri ve yöneticilerinin yargılanması Türkiye'de yaygın bir denetim sorunu olduğunu ve bunun kamu finansman dengesini olumsuz etkilediğini gösterir. Kamu çalışanları özel işletmelerde çalışanlara oranla verimli çalışma, yenilik yapma ve maliyet düşürme konusunda daha zayıf teşviklere sahiptirler. Kamu kesiminde istihdamın genellikle politik karara bağlı olması gizli işsizliğe yol açar. Diğer yandan, Türkiye'de kamu kesiminde çalışanların bir kısmı çok yüksek bir kısmı çok düşük ücret almaktadır. İşte kamu sektörünün bu tarz nitelikleri düşük verime, düşük verim de kamu gelirlerinin daha az olmasına yol açmaktadır (Demir, 2001: 25-26). Kamu kesimi içinde yer alan kuruluşların açıkları toplam kamu açığını oluşturmaktadır. Bu çerçevede kamu açıklarının bileşenleri merkezi idarenin açıkları, mahalli idarelerin açıkları, parafiskal kuruluşların açıkları, kamu girişimleri ve fonlarının açıklarından oluşmaktadır (Ünsal, 2006: 20-25).

Kamu Açığının Finansman Yolları

Kamu gelirlerinin harcamalarını karşılayamadığı yani kamu kesiminin açık verdiği durumlarda bu açıkların finanse edilmesinde genellikle vergilerin artırılması, yeni vergiler konulması, borçlanma ve Merkez Bankası kaynaklarının kullanımı (emisyon) gibi yöntemlere başvurulmaktadır. Bu sayılanlara geleneksel finansman yöntemleri denilmektedir (Sönmez, 1993: 157).

Vergileri artırarak kamu açıklarını karşılamak teorik olarak mümkün bir yöntem gibi görülebilir. Ancak vergileri artırmak, hem kısa sürede yapılamayacak bir uygulama olması ve yasal çerçevede birtakım değişiklikler gerektirmesi hem de ekonomideki bazı kesimlerden gelecek muhtemel tepkiler nedeniyle başvurulması zor olan bir yöntemdir (Duran, 1994: 435).

Borçlanma yolu ile finansman, dış borçlanma ve iç borçlanma olarak ikiye ayrılır. Açık finansman yöntemlerinden dış borçlanma; yurtdışı kaynaklardan sağlanmakta, alındıkları sırada gayrisafi milli hasılaya (GSMH) katkıda bulunmakta ve ödenmesi sırasında GSMH'da azalma yaratmaktadır. Ayrıca dış borçlar döviz olarak gelir, döviz olarak ödenir. Ödemeler dengesinde ise gelişte olumlu, ödenişte olumsuz etkide bulunur. İç borçlanma; yurtiçi kaynaklardan sağlanırken, GSMH'nın bir bölümünden alınır, ödenmesi GSMH'da bir azalma veya artma meydana getirmez. Sadece bir transfer yapılması anlamına gelir. İç borçların alınışı, faiz ve anapara ödemeleri milli para ile yapılmaktadır. Eğer iç borçlanmada kullanılan mali araçlar (bono, tahvil gibi) faiz oranlarını etkilemiyorsa istikrarı bozucu bir etki de yaratmayabilir. Parasal genişleme yoluyla finansman ise, bütçe açıklarının kapatılmasını sağlarken, ekonomik koşullara göre aşırı ölçüde başvurulduğunda enflasyon gibi olumsuz bir sonuç ortaya çıkararak ekonomide dengelerin bozulmasına yol açmakta, uzun dönemde kamu kesiminin ekonomideki payının artmasına neden olmaktadır (Sözer, 2001: 12-13).

Türkiye'de 1980 Sonrası Kamu Açıklarının Seyri

Türkiye'de devlet daireleri, bütçe düzeni bakımından iki şekilde örgütlenmektedir. Bunlardan ilki, çeşitli bakanlıklar ile bu bakanlıklara bağlı kuruluşlar olmakla birlikte bunların tümü "genel bütçe" içinde yönetilmektedir. İkincisi ise her biri ayrı tüzel kişiliklere sahip olan ve genel bütçenin eki şeklinde ayrı birer bütçeye sahip "Katma Bütçeli

İdareler” dir. Katma bütçeli idarelerin en temel örnekleri arasında Karayolları Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü yer almaktadır (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 133).

Konsolide bütçe, genel ve katma bütçelerin toplamından oluşmakta ve Türkiye’de kamu ekonomisini temsil etmektedir. Bununla birlikte, Türkiye’de konsolide bütçe açıkları kamu açıklarının büyük bir bölümünü kapsamakta ve kamu açıklarındaki artışların en önemli nedeni konsolide bütçe açıklarındaki artışlardan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle Türkiye için 1980-2005 yılları arasında kamu kesimi açıkları incelenirken konsolide bütçe açıkları dikkate alınmıştır. 2006-2012 yılları arasında ise merkezi yönetim bütçesi dikkate alınmıştır. 2006 yılı ve sonrası için merkezi yönetim bütçesinin dikkate alınmasının nedeni 2006 yılı bütçesinin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu gereği merkezi yönetim bütçesi kapsamında hazırlanmasıdır. Merkezi yönetim bütçesi, genel bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ve denetleyici kuruluşlardan oluşmaktadır. Bununla birlikte, konsolide bütçeye dahil edilmeyen ve üniversitelerle bağlantılı olarak çalışan sosyal ve kültürel merkezler, sağlık merkezleri merkezi yönetim bütçesi içinde yer alan özel bütçeli kuruluşlar arasında yer almaya başlamıştır.

A) 1980-1989 Yılları Arasında Kamu Açıklarının Seyri

Türkiye, 1970’li yılların ikinci yarısında dış ödeme güçlükleri, yüksek oranda fiyat artışları ve bütçe açıklarının kontrol altına alınamaması gibi nedenlerle ağır bir bunalıma sürüklenmiştir. Ekonomik bunalımın giderek, toplumsal ve siyasal nitelikler taşıması üzerine 24 Ocak 1980 tarihinde “24 Ocak Kararları” olarak adlandırılan bir dizi ekonomi politikası kararları alınmıştır (Kepenek ve Yentürk, 1994: 195).

24 Ocak 1980 Kararları Türkiye için bir dönüm noktası olmuştur. 1980 Kararları ile ithal ikameci sanayileşme stratejisinden ihracata yönelik sanayileşme stratejisine geçilmiş ve ekonominin dünya ekonomisi ile entegrasyonu amaçlanmıştır. 24 Ocak Kararları’nın en önemli unsurlarından biri fiyatlama sürecinin piyasa koşullarında belirlenmesidir. Fiyatların, piyasada serbest koşullarda arz ve talebe bağlı olarak belirlenmesi amaçlanmıştır. Bu amaçla fiyat denetimi ile ilgili komisyonun görevine son verilmiş ve kamu kesiminin ürettiği mal ve hizmetlerin fiyatları yüzde 100-400 arasında arttırılarak temel malların kapsamı sınırlandırılmıştır. Kamu Kesimi İktisadi Teşebbüslerinin (KİT) ürettiği mal

ve hizmetlerin fiyatlarının ilgili kuruluşlarca saptanmasıyla bu kurumların büyük miktardaki görev zararlarının ortadan kaldırılması ve KİT'lere bütçeden kaynak aktarılmasının önlenmesi amaçlanmıştır (Ümit, 2007: 112).

24 Ocak Kararları'nın temel yaklaşımı ise uzun dönemde kamu kesiminin daraltılması olmuştur. Bu nedenle 1980 Kararları ile birlikte ekonomideki mali göstergelerdeki olumsuz gelişmeleri önlemek için bazı tedbirlerin alınmasını da gündeme getirilmiştir. Bu tedbirlerin başında kamu harcamalarının azaltılması, vergi gelirlerinin arttırılmasıyla kamu gelirlerini arttırmak ve böylece kamu açıklarının sürdürülebilir düzeye indirilmesi gelmektedir. Bu amaçla, 1981'de hem kişisel gelir vergisi dilimleri hem de kişisel gelir vergi oranları yükseltilmiştir. 1981'de yapılan vergi yasası değişikliklerinde bir önceki dönemde uygulanan en yüksek vergi dilimi en düşük vergi dilimi olarak kabul edilmiş ve üst dilim 25 kat yükselirken vergi oranı %60'dan %66'ya yükselmiştir. İzleyen yıllarda vergi dilimleri sabit tutulmuş ve vergi oranları düşürülmüştür. (Yıldırım ve Yıldırım, 2001: 11) Kamu harcamalarının azaltılmasına yönelik tedbirler arasında ise kamuda çalışanların sayısını sabit tutmak, KİT ürünlerinin fiyatını arttırmak, kamuda çalışanların maaş ve ücretlerini enflasyonun altına tutmak, KİT'lere yapılan transferler ile yatırımlarını sınırlandırmak yer almıştır (Şen, 2004: 137). Kamu açıklarının azaltılmasına yönelik söz konusu tedbirlerin alınmasına rağmen kamu açıkları ekonomide ciddi bir problem olarak varlığını sürdürmüştür.

Tablo 1' deki verilerden görüldüğü üzere, kamu harcamaları 1980 yılında 1078 TL iken 1985 yılında 5313 TL'ye yükselmiştir. Ancak kamu harcamalarının Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH) içindeki payına bakıldığında harcamaların GSMH içindeki oranının 1980 yılında %20.33 iken 1985 yılında %15.03 oranına düştüğü Tablo 2'deki verilerden görülmektedir. Ayrıca kamu gelirleri 1980 yılında 912 TL iken 1985 yılında 4514 TL'ye yükselmesine rağmen gelirlerin GSMH içindeki payı 1980'de %17.20 iken 1985'de %12.77 seviyesine gerilemiştir. Bu çerçevede hem kamu gelirlerinin GSMH içindeki payının hem de kamu harcamalarının GSMH içindeki payının azalmasının etkisiyle kamu açıklarının GSMH'ya oranı 1980 yılında %3.13 iken 1985 yılında %2.26 seviyesine düşmüştür.

Tablo 1. 1980-89 Dönemi Konsolide Bütçe Dengesi (Cari Fiyatlarla Bin TL)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
HARCAMALAR	1 078	1 516	1 602	2 613	3 784	5 313	8 165	12 696	21 006	38 051
Cari	495	638	720	1 068	1 490	2 095	3 051	4 851	7 868	17 797
Personel	342	398	442	670	896	1 276	1 840	3 310	5 477	13 729
Diğer Cari	153	240	278	398	594	819	1 211	1 542	2 391	4 068
Yatırım	186	306	333	473	691	1 030	1 624	1 982	2 717	3 877
Transfer	398	572	548	1 071	1 603	2 188	3 490	5 864	10 421	16 378
Faiz Ödemeleri	32	75	87	211	441	675	1 331	2 266	4 978	8 260
İç faiz öd.	22	41	34	80	277	247	649	1 260	3 159	5 115
Dış faiz öd.	9	34	53	131	264	428	682	1 006	1 819	3 144
KİT'e transfer	202	192	225	305	281	181	138	482	1 014	1 214
Vergi iadeleri	6	32	0	187	382	726	1116	1651	2109	2870
Sosyal Güvenlik	45	56	68	114	125	210	185	422	749	1400
Diğer transferler	114	217	168	254	374	396	620	1 048	1 572	2 634
GELİRLER	912	1 392	1 444	2 300	2 805	4 514	6 754	10 089	17 016	30 379
Genel Bütçe	902	1 380	1 426	2 269	2 743	4 410	6 630	9 894	16 734	29 939
Vergi Gelirleri	750	1 190	1 305	1 934	2 372	3 829	5 972	9 051	14 232	25 550
Vergi dışı normal gelir	141	143	121	316	294	458	574	819	1 228	2 438
Özel gelir ve fonlar	11	47	0	19	77	124	83	25	1 274	1 950
Katma Bütçe	10	12	19	31	63	104	124	195	283	440
GELİR GİDER FARKI	- 166	- 124	- 157	- 313	- 979	- 798	-1 411	-2 607	-3 990	-7 673
FAİZ DIŞI DENGE	136	48	70	101	538	112	76	333	1.118	757

Kaynak: KB, 2014 (Temel Ekonomik Göstergeler, <http://www.kalkinma.gov.tr>)

Tablo 2. 1980-89 Dönemi Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı

Yıllar	Harcamalar/GSMH (%)	Gelirler/GSMH(%)	Bütçe Açığı/GSMH(%)
1980	20,33	17,20	-3,13
1981	18,89	17,35	-1,54
1982	15,09	13,61	-1,48
1983	18,75	16,51	-2,24
1984	17,07	12,66	-4,42
1985	15,03	12,77	-2,26
1986	15,95	13,20	-2,76
1987	16,92	13,45	-3,48
1988	16,26	13,17	-3,09
1989	16,52	13,19	-3,33

Kaynak: KB, 2014 (Temel Ekonomik Göstergeler, <http://www.kalkinma.gov.tr>)

B) 1990-1999 Yılları Arasında Kamu Açıklarının Seyri

1980'li yıllarının ikinci yarısından itibaren hızlanan ve 1989 yılında tam konvertibilite kararıyla başlayan finansal serbestleşme süreci Türkiye ekonomisine yönelik spekülasyon amaçlı sermaye girişini arttırmıştır. Türkiye'ye yönelik spekülasyon amaçlı sermaye girişi sonucunda kamu kesimi borçlanma oranı yükselmiş ve kamu gelirlerinin büyük bir kısmı kamu kesimi borç faiz ödemelerine ayrılmıştır. Borçlanmadaki artış, daha yüksek faiz oranı borçlanma eğilimini de beraberinde getirmiş ve borç faiz ödemelerini karşılamak için yeniden iç ve dış borç kullanılmıştır. Bu durum kamu açıklarını kapatmada engel oluşturan bir kısır döngü ortaya çıkarmıştır (Kepenek ve Yentürk, 1994: 220).

Türkiye'de 1990-1999 yılları arasında da konsolide bütçe açığı Tablo 3,4 ve Tablo 5'de yer alan verilerden görüldüğü üzere sürekli artmaktadır. Körfez krizinin 1990 yılının Ağustos ayında başlaması kamu harcamalarının artmasına neden olmuştur. 1989 yılında konsolide kamu harcamalarının GSMH'ya oranı %16.52 iken 1991'de harcamaların GSMH içindeki oranı %20.53'e yükselmiştir. Kamu harcamaları içerisinde en yüksek paya cari harcamalar içerisinde yer alan personel harcamaları ve iç

borç faiz ödemeleri sahiptir. Buna karşılık kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı 1990 ile 1991 yıllarında sırasıyla %13.91 ve %15.25 seviyesinde gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerindeki artışa rağmen kamu gelirleri kamu harcamalarını karşılamakta yetersiz kalmış ve bu nedenle konsolide kamu açığının GSMH'ya oranı 1990 yılında %3.91 1991 yılında ise %5.28 olarak gerçekleşmiştir.

1990'dan itibaren kamu açıklarındaki hızlı artış, kamu gelirlerinin iç borç anapara ve faiz ödemelerinde yetersiz kalması, devletin kamu açıklarını iç borçlanma ile finanse etmesi ve söz konusu açığı finanse etmek için dış borcu ve merkez bankası kaynaklarını kullanması döviz rezervlerinin hızla azalmasına neden olmuştur. Kamu açıklarındaki artış özellikle iç borçlanmaya neden olmuş ve bu durum faiz oranlarını arttırmıştır. 1990 yılında iç borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı %2.93 iken 1993 yılında %4.63'e yükselmiştir. 1989 yılından itibaren uygulanan finansal serbestleşme süreciyle birlikte ekonomiye yönelik yüksek miktardaki kısa vadeli sermaye girişi Merkez Bankası tarafından sterilize edilmemiş, buna karşın kamu harcamalarını finanse etmek için kısa vadeli iç borçlanma tercih edilmiştir. Kısa vadeli iç borçlanma Türkiye ekonomisini 1994 yılında iç borç baskısı altına almıştır. Kamu kesimi dengesi ve ödemeler dengesindeki bozukluklar Türk Lirası'na olan güvenin kırılmasına ve piyasada artan likiditenin döviz piyasasına kaymasına neden olmuştur. Bu sürecin sonunda Türkiye 1994 yılının başında ekonomik kriz içerisine girmiştir. Kriz ortamında, enflasyonu düşürmek ve ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik 5 Nisan 1994 kararları yürürlüğe girmiştir. 5 Nisan 1994 ekonomik istikrar programıyla hem ekonominin hızla istikrara kavuşturulması, hem de istikrarı sürekli kılabilecek yapısal reformların gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. 1994 ekonomik istikrar programı gereğince mali istikrarı sağlayacak başlıca önlemler, ek vergi alınarak kamu gelirlerinin arttırılması, kamu giderlerinin, ücret artışlarının enflasyonun altında tutulması da dahil olmak üzere, çeşitli bütçe kısıntıları yoluyla düşürülmesi ve bu önlemler sonucu konsolide kamu açığının ve böylece kamu kesimi borçlanma gereğinin düşürülmesi, Hazine'nin Merkez Bankası'ndan alacağı avansa sınır getirilmesi, KİT ve Tekel ürünlerinin pahalılaştırılması, KİT'lerin özelleştirilmesi ana başlıkları altında özetlenebilir. Bu önlemlerin etkisiyle kamu açıklarının GSMH içindeki payı düşmüştür. 1994 yılında kamu harcamalarının GSMH içindeki payı bir önceki yıla göre yüzde 1.2 puan düşerek %23.08 seviyesinde gerçekleşmiştir. Kamu harcamaları içerisinde yer alan personel ve yatırım

harcamalarının payı azalırken diğer cari harcamalar ve faiz ödemelerinin etkisiyle transfer harcamalarının payı artmıştır. 1994'de faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı artarak %7.67'ye yükselmiştir. Konsolide kamu gelirlerinin GSMH içindeki payı ise 1993 yılına göre artarak %19.17'ye yükselmiştir. Kamu gelirlerindeki söz konusu artış bir defaya mahsus olmak üzere tahsil edilen vergilerin etkisiyle vergi gelirlerindeki ve vergi dışı normal gelirdeki artıştan kaynaklanmıştır. Bu çerçevede, konsolide kamu açığının GSMH içindeki oranı 1993 yılına göre düşerek %3.91'e gerilemiş, GSMH'nın %3.8'i kadar faiz dışı fazla verilmiştir. Kamu açığının finansmanı ise önceki yıllarda olduğu gibi iç borçlanma ile yapılmış ve iç borçlanma artmıştır. İç borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı ise 1993 yılına göre artarak %6 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak, kamu harcamalarındaki daralma 1996 yılında sürdürülememiş ve kamu harcamalarının GSMH'ya oranı %26.31 seviyesine yükselmiştir. Buna karşın, kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı artarak %18.04'e yükselmiştir. Böylelikle konsolide kamu açığının GSMH'ya oranı artarak %8.26 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranı ise %1.76'ya gerilemiştir. 1997 yılında konsolide kamu harcamalarının GSMH'ya oranı %27.19'a yükselmiş olmasına rağmen kamu harcamaları içinde yer alan iç ve dış borç faiz ödemelerinin payı azalmıştır. İç ve dış borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı bir önceki yıla göre azalarak sırasıyla %6.73 ve %1.02 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu durumun nedeni 1996 yılı sonlarından itibaren izlenen borçlanma politikası olmuştur. Borçlanma vade yapısı uzatılarak 1997 yılı iç borç anapara ve faiz ödemelerinin 1998 yılının ilk üç ayına sarkıtılması iç borçlanmanın konsolide bütçe üzerindeki faiz yükünü azaltmıştır. Konsolide kamu gelirlerinin GSMH içindeki payı ise 1996 yılına göre artmış ve %19.56 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu gelişmeler sonucunda konsolide kamu açıklarının GSMH içindeki payı 1996 yılına göre azalarak %7.62 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazlanın GSMH içindeki payı ise bir önceki yıla göre azalarak %0.15 seviyesinde gerçekleşmiştir (TCMB, 1997).

Türkiye 1998 yılına global krizlerin etkisi altında girmiştir. 1997 yılında Asya'da başlayıp 1998 yılında Rusya ile büyüyerek devam eden finansal kriz Türkiye'den sermaye çıkışına neden olmuştur. Bu durum Hazine ihale faizlerini ve böylece faizler genel düzeyini yükseltmiştir. Dolayısıyla 1998 yılında iç borç faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı artarak %10.52 seviyesinde gerçekleşmiştir. İç borç faiz ödemelerindeki artış nedeniyle konsolide kamu harcamalarının GSMH'ya oranı %29.15' e

yükselmiştir. Diğer yandan 1998 yılında vergi reformu ile vergilendirilecek gelir kapsamı genişletilmiş, vergi numarası gibi vergi tabanının genişletilmesine yönelik bazı uygulamalar başlatılmıştır. Vergiden kaçma durumunda uygulanacak cezai yaptırımların arttırılması ve diğer önlemlerin etkisi ile vergi gelirleri önemli oranda artmıştır. 1998 yılında hem vergi gelirlerindeki artış hem de özelleştirme gelirlerindeki artışa bağlı olarak kamu gelirlerinin GSMH içindeki payı 1997 yılına göre artarak % 21.87 seviyesinde gerçekleşmiştir. 1998 yılında konsolide bütçe açığının GSMH içindeki payı ise %7.28 seviyesinde gerçekleşmiştir (TCMB, 1997).

1999 yılında yaşanan Marmara ve Düzce Depremleri ekonominin daralmasına neden olmuştur. Ekonomide meydana gelen daralma ve deprem bölgelerindeki vergi ertelemeleri vergi gelirlerini olumsuz yönde etkilemiştir. Ancak deprem vergisi adı altında konulan ek vergi tahsilatından elde edilen yüksek performans vergi gelirlerini 1998 yılı seviyesine çıkarmıştır. Öte yandan yaşanan deprem ve erken seçim kamu harcamalarının arttırmıştır. Kamu harcamalarının GSMH'ya oranı 1998 yılına göre artarak %35.89 olarak gerçekleşirken, kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı %24.03 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında kamu açıklarının GSMH'ya oranı da %11.86'ya yükselerek tarihsel olarak rekor seviyesine ulaşmıştır.

Tablo 3. 1990-95 Dönemi Konsolide Bütçe Dengesi (Cari Fiyatlarla Bin TL)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
HARCAMALAR	67 193	130 263	221 658	485 194	897 296	1 710 647
Cari	35 464	65 832	124 441	221 393	368 902	644 150
Personel	28 549	54 720	104 296	186 129	295 495	502 601
Diğer Cari	6 915	11 112	20 145	35 264	73 407	141 549
Yatırım	6 818	11 717	19 019	36 543	50 355	91 777
Transfer	24 491	52 714	78 198	227 258	478 039	974 720
Faiz Ödemeleri	13 966	24 073	40 298	116 470	298 285	576 115
İç faiz öd.	9 613	16 941	30545	92 518	233 168	475 519
Dış faiz öd.	4 353	7 132	9 753	23 952	65 117	100 597
KİT'e transfer	1 252	12 191	8 145	25 580	21 000	45 440
Vergi iadeleri	3 577	6 479	10 776	21 251	31 147	63 620

TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARI: 1980-2012 DÖNEM ANALİZİ

Sosyal Güvenlik	1 225	1 599	4 000	13 700	39 260	108 205
Diğer transferler	4 891	8 372	14 979	49 987	88 347	181 340
GELİRLER	55 239	96 747	174 224	351 528	745 202	1 394 497
Genel Bütçe	54 576	95 800	172 844	348 171	740 036	1 382 053
Vergi Gelirleri	45 400	78 644	141 602	264 273	587 759	1 084 351
Vergi dışı normal gelir	4 267	3 926	7 649	17 636	48 365	86 044
Özel gelir ve fonlar	4 909	13 230	23 593	66 262	103 911	211 659
Katma Bütçe	663	947	1 380	3 357	5 166	12 444
GELİR GİDER FARKI	-11 955	-33 517	-47 434	-133 666	-152 093	-316 150
FAİZ DIŞI DENGE	678	9.443	7.136	17.387	146.105	259.943

Kaynak: KB, 2014 (Temel Ekonomik Göstergeler, <http://www.kalkinma.gov.tr>)

Tablo 4. 1996-99 Dönemi Konsolide Bütçe Dengesi (Cari Fiyatlarla Bin TL)

	1996	1997	1998	1999
HARCAMALAR	3 940 163	7 990 749	15 601 204	28 093 903
Cari	1 282 719	2 779 483	5 173 472	9 159 655
Personel	974 148	2 073 140	3 871 005	6 911 927
Diğer Cari	308 571	706 343	1 302 467	2 247 728
Yatırım	238 085	590 382	1 002 147	1 567 800
Transfer	2 419 359	4 620 884	9 425 586	17 366 447
Faiz Ödemeleri	1 497 401	2 277 917	6 176 595	10 720 840
İç faiz öd.	1 329 087	1 977 967	5 629 524	9 824 622
Dış faiz öd.	168 314	299 950	547 081	896 218
KİT'e transfer	50 345	123 450	159 960	416 800
Vergi iadeleri	104.900	249.499	539.253	1.159.991
Sosyal Güvenlik	335.300	760.000	1.400.000	2.750.000
Diğer transferler	431 313	1 210 018	1 149 778	2 318 816
GELİRLER	2 702 292	5 750 096	11 706 246	18 809 482

Genel Bütçe	2 676 258	5 697 576	11 589 322	18 612 530
Vergi Gelirleri	2 244 094	4 745 484	9 228 596	14 802 280
Vergi dışı normal gelir	159 991	404 679	1 221 530	1 883 461
Özel gelir ve fonlar	272 174	547 413	1 139 195	1 926 789
Katma Bütçe	26 034	52 520	116 924	196 952
GELİR GİDER FARKI	-1 237 871	-2 240 653	-3 894 959	-9 284 421
FAİZ DIŞI DENGE	259 973	37 265	2 478	1 569

Kaynak: KB, 2014 (Temel Ekonomik Göstergeler, <http://www.kalkinma.gov.tr>)

Tablo 5: 1990-2000 Dönemi Konsolide Gelir ve Harcamalarının GSMH'ya oranı (%)

%	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
HARCAMALAR	16,92	20,53	20,08	24,29	23,08	21,78	26,31	27,19	29,15	35,89
Cari	8,93	10,38	11,28	11,08	9,49	8,20	8,56	9,46	9,67	11,70
-Personel	7,19	8,63	9,45	9,32	7,60	6,40	6,50	7,05	7,23	8,83
-Diğer Cari	1,74	1,75	1,83	1,77	1,89	1,80	2,06	2,40	2,43	2,87
Yatırım (*)	1,72	1,85	1,72	1,83	1,30	1,17	1,59	2,01	1,87	2,00
Transfer	6,27	8,31	7,09	11,38	12,30	12,41	16,15	15,72	17,61	22,18
-Faiz Ödemeleri	3,52	3,79	3,65	5,83	7,67	7,33	10,00	7,75	11,54	13,69
İç Faiz Ödemeleri	2,42	2,67	2,77	4,63	6,00	6,05	8,87	6,73	10,52	12,55
Dış Faiz Ödemeleri	1,10	1,12	0,88	1,20	1,67	1,28	1,12	1,02	1,02	1,14
-KİT'lere Transfer	0,32	1,92	0,74	1,29	0,54	0,58	0,34	0,42	0,30	0,53
-Vergi İadeleri	0,90	1,02	0,98	1,06	0,80	0,81	0,70	0,85	1,01	1,48
-Sosyal Güvenlik	0,31	0,25	0,36	0,69	1,01	1,38	2,24	2,59	2,62	3,51
-Diğer Transferler	1,23	1,32	1,36	2,50	2,27	2,31	2,88	4,12	2,15	2,96
GELİRLER	13,91	15,25	15,79	17,60	19,17	17,75	18,04	19,56	21,87	24,03
Genel Bütçe	13,74	15,10	15,66	17,43	19,03	17,59	17,87	19,38	21,65	23,78
-Vergi Gelirleri	11,43	12,40	12,83	13,23	15,12	13,80	14,98	16,14	17,24	18,91
-Vergi Dışı Normal Gel.	1,07	0,62	0,69	0,88	1,24	1,10	1,07	1,38	2,28	2,41
-Özel Gelir ve Fonlar	1,24	2,09	2,14	3,32	2,67	2,69	1,82	1,86	2,13	2,46

TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARI: 1980-2012 DÖNEM ANALİZİ

Katma Bütçe	0,17	0,15	0,13	0,17	0,13	0,16	0,17	0,18	0,22	0,25
Bütçe Dengesi	-3,01	-5,28	-4,30	-6,69	-3,91	-4,02	-8,26	-7,62	-7,28	-11,86
Faiz Dışı Denge	0,55	-1,46	-0,64	-0,83	3,79	3,32	1,76	0,15	4,43	2,00
NAKİT AÇIĞI	-3,11	-5,27	-5,39	-6,30	-3,91	-3,74	-8,46	-7,55	-7,41	-11,83
BORÇ İDARESİ										
Dış Borçlanma (Net)	0,01	0,30	0,37	1,05	-1,73	-1,03	-0,90	-1,49	-1,76	0,76
İç Borçlanma (Net)	2,57	4,06	5,14	5,28	5,81	4,81	8,65	8,52	8,58	12,44
Diğer	0,53	0,90	-0,12	-0,03	-0,17	-0,03	0,71	0,52	0,59	-1,37

Kaynak: KB, 2014 (Temel Ekonomik Göstergeler, <http://www.kalkinma.gov.tr>)

C) 2000-2012 Yılları Arasında Kamu Açıklarının Seyri

Türkiye’de 1999 yılının sonlarına doğru kamu finansman dengesinin önemli ölçüde bozulması, reel faizlerin yüksek seviyesini koruması, fiyat artışlarının tekrar hızlanma eğilimine girmesi ve ekonomik faaliyetlerin önemli ölçüde daralması şeklinde ortaya çıkan makroekonomik dengelerdeki sürdürülemez yapı kapsamlı bir programın uygulamaya konulmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu çerçevede, 2000 yılı başında IMF stand-by desteğinde orta vadeli yeni bir makroekonomik program uygulamaya konulmuştur. Bu programın üç temel bileşeni vardır. Bunlardan ilki sıkı maliye politikası uygulamalarıyla bütçe ve bütçe dışındaki kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması, KİT açıklarının azaltılması ve tarıma verilen destekleme fiyatlarının arttırılması amaçlanmıştır. İkincisi önceden belirlenmiş sürünen bir sabit kur (crawling peg) uygulanması ile döviz kurlarının belirlenmesidir. Bu uygulama ile Merkez Bankası döviz kurunu önceden açıklayarak beklenen enflasyon oranında yükselmesine izin verecek ve böylelikle geçmiş enflasyona göre çok yavaş artan döviz kuru nominal çapa olarak görev yaparak enflasyon beklentilerini düşürecektir. Diğer yandan programa göre, Merkez Bankası ancak döviz alımı ya da satımı yoluyla piyasaya likidite verebilecektir. Piyasaların Merkez Bankası’na döviz satması ya da Merkez Bankası’ndan döviz talep etmesi faizler yoluyla belirlenebilecektir. Başka bir deyişle, kur kontrol altında olacak, faizler serbest kalacaktır. Son olarak da yapısal reformlar yapılacak ve özelleştirme hızlandırılacaktır (Eğilmez ve Kumcu, 2002: 321-328).

Programın kamu maliyesi ile ilgili öncelikli hedefleri arasında ise kamu gelirlerini arttırmak amacıyla vergi gelirlerinin arttırılması yoluyla faiz dışı fazlanın yükseltilmesi ve Hazine'nin iç borçlanma yükünün ve dolayısıyla da faizlerin düşürülmesi yer almaktadır. Söz konusu hedefi gerçekleştirebilmek için dış borçlanma iç borçlanmanın yerine ikame edilecek ve meydana gelecek finansman açığı artan vergi gelirlerinin yanı sıra dış borçlanma ile finanse edilecektir (Ümit, 2007: 125). Programın uygulamaya başlaması ile birlikte mali disiplinin sağlanmasına yönelik maliye politikası hedefleri sonuçlarının oldukça başarılı olduğu görülmektedir. Bu dönemde kamu harcamalarının artış oranı %9.9' da kalırken, vergi gelirlerinin artış oranı %18.3'e yükselmiştir. 2000 yılında kamu açıklarının finansman yapısında da önemli bir değişim meydana gelmiştir. Kamu kesimi 1994-1998 yılları arasında net dış borç ödemesinde bulunmuş, 1999'da ise GSMH'nin %1 oranında net dış borç kullanmış ve bu oran 2000 yılında ise %2.5'a yükselmiştir (Ümit, 2007: 126).

Programın yapısal reformlara ağırlık verilmesi hedefine ise özelleştirmeye hız kazandırılması ile ulaşılmak istenmiştir. Ancak yapılan özelleştirme uygulamaları hedeflerin çok altında kalmış ve dolayısıyla da programda belirtilen 7.1 milyar dolarlık özelleştirme geliri hedefine ulaşamamıştır. Özelleştirme konusundaki hedeflere ulaşamaması, ödemeler dengesi kalemlerinden biri olan doğrudan yatırım girişlerinden de beklenen artışın sağlanamamasına neden olmuştur. Bu durum programa duyulan güveni azalmıştır. Uluslararası piyasalarda petrol fiyatlarının hızla artması, doların EURO karşısında değer kazanması ve siyasi belirsizlikler nedeniyle 2000 yılının Kasım ayına kadar fiyatlar artış eğilimine girmiştir (Şimşek, 2007: 55-57.) Finans piyasasındaki çalkantılar ve 5.2 milyar ABD dolarını geçtiği tahmin edilen yabancı sermaye çıkışı Merkez Bankası döviz rezervlerinde azalmaya neden olmuştur. Rezervlerin azalmasıyla birlikte faiz oranlarında ani bir artış gözlemlenmiştir. Faiz oranlarındaki bu artış, ellerinde önemli miktarda devlet tahvili bulunan ve bunları gecelik repo piyasasında finanse eden bankaları olumsuz etkilemiştir. Vade uyumsuzluğu problemleri yaşayan bazı bankalara duyulan güvensizlik, bankaların likidite ihtiyaçlarının aniden artmasıyla birleşince Kasım'ın ikinci yarısında kısa vadeli faiz oranlarında ani bir artış olmuştur. Kısa vadeli faiz oranlarındaki bu ani artıştan sonra hem devlet tahvillerinin hem de hisse senetlerinin fiyatları düşmüştür. Ekonomi Kasım 2000'den itibaren likidite krizine sürüklenmiştir (TCMB, 2002: 51).

2000 yılının Kasım ayında yaşanan likidite kriziyle birlikte programın öngördüğü gibi sıkı maliye politikasının sürdürülmesiyle mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş ve krize rağmen konsolide bütçede olumlu gelişmeler yaşanmıştır. 2000 yılında kamu gelirlerinin GSMH'ya oranı %26.63 kamu harcamalarının GSMH'ya oranı ise %37.19 seviyesinde gerçekleştiği tablo 1.5 ve tablo 1.6'da yer alan verilerden görülmektedir. Söz konusu yılda konsolide kamu açığının GSMH'ya %10.56 seviyesinde gerçekleşmesine rağmen konsolide bütçe GSMH'nın %5.71'i kadar faiz dışı fazla vermiştir. 2000 yılının Kasım ayında yaşanan likidite krizi sonrasında 19 Şubat 2001'de Başbakan ve Cumhurbaşkanı arasındaki tartışmanın etkisiyle ortaya çıkan siyasal kriz yeni bir ekonomik krize neden olmuş ve Cumhuriyet tarihinin en derin ekonomik krizi meydana gelmiştir. 2001 Şubat krizi ile birlikte GSMH 51 milyar dolar azalmış, ekonomi %8.5-9 oranında daralmış, %30'lara düşen enflasyon %70'i aşmıştır. Hazine'nin faiz ödemeleri %101 artmış, iç borç stoku 2000 yılında dört katına ulaşmış, iç borç ve dış borç yükü artmıştır (Ümit, 2007: 126). 2001 Şubat Krizi sonrasında "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" altında makro düzeyde ve IMF destekli yeni bir program hazırlanarak Mayıs 2001'de kamuoyuna duyurulmuştur. Daha önceki programların bir uzantısı niteliğinde olan bu programda, enflasyon öncelikli hedef olmaktan çıkmış, yerini mali istikrarın sağlanmasına bırakmıştır (Erdoğan, 2006: 130).

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı'nın en önemli amaçlarından biri kamu maliyesindeki uyumun uzun vadeli sürdürülebilirliğini sağlamak ve kamu sektörü idaresinin etkinliğini arttırmaktır. Bu bağlamda kamu kesiminde mali disiplin korunmuştur. Programın en temel göstergelerinden olan faiz dışı fazla hedefinin tutturulması için hem harcama hem de gelir artırıcı yöntemler birlikte uygulanmıştır. Yeni kaynakların sosyal adaletin desteklenmesi ve borç stokunun azaltılması için kullanılması kararlaştırılmıştır. Bu kapsam çerçevesinde, vergi kaçakçılığını önlemek ve vergi yükünün eşit dağıtılmasını sağlamak amacıyla vergi numarası kullanımının yaygınlaştırılmasını öngören vergi düzenlemeleri getirilmiştir. Ayrıca bütçenin kapsamının genişletilmesi ve mali kontrolün arttırılmasına yönelik tedbirler alınmıştır. Bu doğrultuda bütçe içi ve bütçe dışı fonların ve döner sermayelerin çoğu kapatılmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne (TBMM) yeni bir Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu sunulmuştur. Bütün bunların hedeflenen enflasyon oranıyla uyumlu bir gelirler politikası ile eşanlı yürütülmesi karara

bağlanmıştır (TCMB, 2002, s. 53-54). Bu program çerçevesinde mali disiplini sağlamak amacıyla alınan tedbirlerin etkisiyle 2001 yılında konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı bir önceki yıla göre artmış ve %29.2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak faiz dışı konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranının %21'e düşmesine rağmen, iç ve dış borç faiz ödemelerindeki artışın etkisiyle bütçe açığının GSMH'ya oranı bir önceki yıla göre yükselerek %16.45 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2002 yılında ise vergi idaresinin yeniden yapılandırılması ve vergi politikasının yeniden şekillendirilmesi amacıyla 2002-2004 yılları arasında vergi alanında yapılacak düzenlemeleri içeren vergi stratejisi hazırlanarak uygulanmaya başlanmıştır. 2002 yılında mali hedeflere ulaşmak amacıyla, gelirleri arttırıcı önlemlerle birlikte, harcamaları azaltıcı önlemler de alınmıştır. Maaş artışları enflasyon hedefleriyle uyumlu bir şekilde belirlenmiş, bütçe kapsamındaki kamu kurum ve kuruluşlarında yeni personel istihdamı bir önceki yılda ayrılan personel sayısının %50'sini aşmayacak şekilde belirlenmiştir (Ümit, 2007: 133). Bu önlemlerin etkisiyle 2002 yılında bütçe açığının GSMH'ya oranı bir önceki yıla göre azalarak %14.66 seviyesinde gerçekleşmiştir.

2002-2005 yılları arasında uygulanan ekonomik programa bağlı olarak mali disiplin sürdürülmeye devam etmiştir. Nitekim 2005 yılında konsolide bütçe vergi gelirleri ve dolayısıyla da konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki oranı yükselerek sırasıyla %22 ve %27.7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer yandan cari, transfer ve yatırım harcamalarındaki artışın etkisiyle faiz dışı konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı bir önceki yıla göre artmış ve %20.3 seviyesinde gerçekleşmiştir. İç borç faiz ödemelerine bakıldığında ise faiz oranlarındaki düşmenin devam etmesi ve borçlanma vadesinin uzaması nedeniyle iç borç faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı bir önceki yıla göre düşerek %8.1 seviyesinde gerçekleşmiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak bütçe açığının GSMH içindeki payı 2004 yılına göre düşmüş ve %2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazla ise artarak %7.4 seviyesinde gerçekleşmiştir (TCMB, 2005: 33-35).

2006 yılında bütçe merkezi yönetim bütçesi kapsamında hazırlanmıştır. Dolayısıyla 2006 yılı ve izleyen yıllar için yapılan analizler merkezi yönetim bütçesi dikkate alınarak incelenmiştir. 2006 yılında maliye politikasının temel amaçları arasında bütçe açıklarının kalıcı bir şekilde azaltılması, sağlıklı bir bütçeye ulaşılması ile faiz dışı bütçe fazlası

verme politikasının sürdürülmesi yer almıştır. Bu çerçevede merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı %35.2 seviyesinde, vergi ve vergi dışı gelirlerin GSMH içindeki payları artarak sırasıyla %28.3 ve %7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Diğer yandan, reel ücretlerdeki artış ve faiz oranlarının yüksek seyretmesi kamu harcamalarının GSMH içindeki payını %36 seviyesine yükseltmesine rağmen vergi ve vergi dışı gelirlerdeki artışın etkisiyle merkezi yönetim bütçe açığı bir önceki yıla göre düşerek %0.8 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazla ise 2005 yılına göre yükselerek %8.6 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2007 yılında bütçe disiplinin sağlanmasına yönelik sürdürülen sıkı maliye politikası nedeniyle merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSMH' ya oranı bir önceki yıla göre düşerek %24.2 oranında gerçekleşmiştir. Söz konusu yılda bütçe gelirleri bir önceki yıla göre %22.6'ya gerilemiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak bütçe açığının GSMH'ya oranı %1.6 olmasına rağmen faiz dışı fazla bir önceki yıla göre artarak %4.2 seviyesinde gerçekleşmiştir.

Türkiye'de 2008-2010 yılları arasında Orta Vadeli Mali Plan ve Orta Vadeli Program ile makroekonomik istikrarın ve büyüme performansının sürdürülmesi için mali disipline devam edilmesi amaçlanmıştır. Bu amacı gerçekleştirmek üzere, 2008-2010 döneminde mali kuralları belirleyen yasal düzenlemelerin yapılacağı, kamu borç stokunun milli gelire oranının azaltılacağı, bu hedefle uyumlu bir faiz dışı fazla seviyesinin tutturulacağı belirtilmiştir. 2008-2010 dönemi için vergi politikalarının temel amacı ise ekonomide kayıt dışılığın azaltılmasına ve daha basit, adil ve geniş tabanlı bir vergi sisteminin oluşturulmasına katkıda bulunmak olarak belirlenmiştir (MB, 2008: 9-11). Diğer yandan, 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik kriz nedeniyle ekonomik faaliyette meydana gelen daralmanın kamu gelirlerini önemli ölçüde azaltması ve özellikle gelişmiş olan ülkelerde krizin ekonomi üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaya yönelik uygulanan geniş kapsamlı mali teşvik paketleri küresel boyutta kamu açığının ve borç stokunun artmasına neden olmuştur. Türkiye'nin de yer aldığı birçok gelişmekte olan ülkelerin ise uyguladıkları mali teşvik programlarının gelişmiş ülkelere göre nispeten daha küçük boyutlu olması, ekonomik faaliyetteki toparlamanın daha hızlı gerçekleşmesi ve küresel krize nispeten düşük bütçe açığı ile girmeleri kamu kesimi dengeleri açısından olumlu bir görünüm sunmuştur (TCMB, 2010: 40).

Küresel krizin etkisiyle 2008 yılında düşen bütçe giderlerinin GSMH'ya oranı 2009 yılında yükselerek %28.2 seviyesinde, bütçe

gelirlerinin GSMH içindeki payı ise %22.6 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2008 yılında yaşanan küresel krizin Türkiye üzerindeki etkisinin 2009 yılında hissedilmesi ve uygulanan mali teşviklerin etkisiyle bütçe açığının GSMH içindeki payı bir önceki yıla göre yükselmiş ve %5.5 seviyesinde gerçekleşmiştir. Faiz dışı fazlanın GSMH'ya oranı ise %0 olarak gerçekleşmiştir.

Türkiye'de 2010-2012 dönemine ilişkin uygulanan Orta Vadeli Program, Orta Vadeli Mali Plan ve 2010 yılı Programında ise makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi ve büyüme performansının sürdürülmesi için mali disipline devam edilmesi amaçlanmıştır. Söz konusu amacı gerçekleştirmek üzere, 2010-2012 döneminde mali kuralları belirleyen yasal düzenlemelerin yapılacağı, mali kural kapsamında orta ve uzun vadede kamu açıklarının milli gelire oranının sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir seviyede gerçekleştirileceği, kamu kesiminin kaynak kullanımındaki artan payının azaltılması için ekonomik krizin de etkisiyle yükselen kamu açıklarının makul seviyeye indirileceği belirtilmiştir. Söz konusu program ve plan çerçevesinde vergi politikalarının temel amacı ise kayıt dışılığın azaltılması, bireysel ve kurumsal tasarruf ve sermaye birikiminin teşvik edilmesi olarak belirlenmiştir (MB, 2010: 12-14).

Nitekim 2010 yılında ekonomik faaliyetteki toparlanmanın beklenenden daha hızlı gerçekleşmesi, 2010-2012 dönemlerine ilişkin uygulanan Orta Vadeli Mali Programın etkisi, faiz giderlerinin düşmesi ve iç talepteki canlanma kamu maliyesi dengelerini olumlu yönde etkilemiştir. İç talepte yaşanan canlanmanın dolaylı vergileri arttırması sonucunda vergi gelirlerinin GSMH içindeki oranı %19.2' ye yükselmiştir. Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSMH içindeki payı ise bir önceki yıla göre %26.8' e düşmüştür. 2010 yılında 2009 yılına göre merkezi yönetim bütçe giderlerindeki düşüşün ve bütçe gelirlerindeki artışın etkisiyle merkezi yönetim bütçesi 40.08 milyon Türk Lirası açık verirken faiz dışı denge 8.2 milyon Türk Lirası fazla vermiştir.

2011 yılında ekonomik faaliyetlerin güçlü seyretmesi ve çeşitli kamu alacaklarına yönelik sağlanan ödeme kolaylığı bütçe gelirlerini olumlu etkilemiştir. İç talepteki canlanmanın ve ithalattaki artışın etkisi dolaylı vergilerin yükselmesine neden olmuş ve böylece vergi gelirleri bir önceki yıla göre artarak 253.76 milyon TL gerçekleşmiştir. Buna karşın, personel giderleri, mal ve hizmet alım giderleri ve sermaye giderlerinde ortaya çıkan artış merkezi yönetim bütçesi faiz dışı harcamalarını bir önceki yıla göre arttırmıştır (KB, 2014). Faiz dışı harcamaların artmasına

rağmen merkezi yönetim bütçe gelirlerindeki artış, bir önceki yıla göre merkezi yönetim bütçe açığını düşürmüştür ve bütçe 17.439 milyon TL açık vermiştir. Faiz dışı bütçe fazlası ise bir önceki yıla göre yükselerek 24.773 milyon TL olmuştur.

2012 yılında ekonomik faaliyetlerde meydana gelen ılımlı yavaşlamayla birlikte merkezi yönetim bütçesi vergi gelirleri bir önceki yıla göre sınırlı bir artış göstermesine rağmen, 22.09.2012 tarihli ve 28419 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanarak yürürlüğe giren vergi ve harçlara yönelik düzenlemelerin etkisiyle, başlangıç bütçe vergi gelirleri tahminin üzerine çıkarak 277.677 milyon TL olmuştur. 2011 yılına göre personel giderlerinin ve cari transfer harcamalarının artması faiz dışı harcamalarının artmasına neden olmuştur (KB, 2014). Faiz dışı harcamalardaki ve faiz ödemelerindeki artışın etkisiyle 2012 yılında merkezi yönetim bütçesi giderleri bir önceki yıla göre artmış ve 350.948 milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerindeki artışın bütçe giderlerini karşılayamaması nedeniyle 2012 yılında merkezi yönetim bütçesi 21.104 milyon TL açık vermiş, faiz dışı bütçe ise bir önceki yıla göre artmış ve 29.146 milyon TL fazla vermiştir.

Sonuç olarak, Grafik 1'de görüldüğü üzere Türkiye'de özellikle 1980-2001 döneminde bütçe açıklarında sürekli artış yaşanmıştır. Türkiye'de 1989 yılından itibaren başlayan finansal serbestleşmenin ekonomiye yönelik kısa vadeli ve spekülasyon amaçlı sermaye girişlerini arttırması kamu açıklarının kısa vadeli borçlarla finanse edilmesine neden olmuştur ve dolayısıyla da kamunun borç yükü artmıştır. Bütçe açıklarını finanse etmeye yönelik iç ve dış borçlanmaya gidilmesi borçlanma vadelerinin kısalmasına ve faizlerin yükselmesine yol açmıştır. Böylelikle iç ve dış borçlanma faiz ödemelerinin bütçe üzerindeki payı artmıştır. Bu nedenle kriz dönemlerinde alınan istikrar tedbirlerinin temel amacını mali disiplinin sağlanmasına ve bütçe açıklarını kontrol altına alınmasına yönelik olmuştur. Bu çerçevede mali disiplinin sağlanmasına yönelik kamu harcamalarının azaltılması, kamu gelirlerinin arttırılması özellikle 2005 ve 2006 yıllarına başarılı olmuş ve bütçe açıkları kontrol altına alınmıştır. 2008 yılında yaşanan küresel krizin etkilerini hafifletmeye yönelik alınan mali teşvikler ise 2009 yılında bütçe açıklarını arttırmıştır. İzleyen yıllarda krizden çıkışla, iç talepteki canlanmayla ve Orta Vadeli Mali Programın uygulanması ile birlikte bütçe açıkları önceki yıllara göre azalmış ve faiz dışı bütçe fazlası artmıştır.

Tablo 6. 2000-2006 Dönemi Konsolide Bütçe ve Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Cari Fiyatlarla, Bin TL)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
HARCAMALAR	46 970 348	80 579	115 682	140 455	152 170	158 579	175 138
Cari	13 589 693	20 448	31 108	38 514	44 737	48 883	61 446
-Personel	9 978 784	15 212	23 089	30 209	36 466	39 873	42 800
-Diğer Cari	3 610 909	5 236	8 019	8 304	8 270	8 960	48 446
Yatırım	2 767 380	4 150	6 892	7 180	7 608	9 174	14 571
Transfer	30 613 275	55 981	77 683	94 761	99 825	100 572	99 12
-Faiz Ödemeleri	20 439 862	41 062 226	51 870 659	58 609 163	56 578 001	45 679 532	45 945
İç Faiz Ödemeleri	18 791 862	37 494 301	46 807 038	52 718 886	50 321 048	39 269 565	38 641
Dış Faiz Ödemeleri	1 648 000	3 567 925	5 063 621	5 890 277	6 256 953	6 223 476	6 662
-KİT'lere Transfer	885 908	1 107 081	2 170 000	1 881 000	1 329 461	522 001	711
Vergi İadeleri	1.632.049	2.918.206	5.665.750	8.335.922	9.549.070	10.381.792	11.676.173
Sosyal Güvenlik	3.321.098	5.112.000	11.205.000	15.922.000	18.893.001	23.259.415	24.824.663
Diğer Transferler	4 334 358	5 777 505	7 308 206	10 013 224	10 105 313	2 857 298	19 377
GELİRLER	33 244 345	51 543	75 592	100 250	121 870	150 463	162 658
Genel Bütçe	32 938 813	50 890	74 604	98 559	120 089	148 238	166 620
-Vergi Gelirleri	26 503 698	39 736	59 632	84 316	101 039	119 251	137 474
-Vergi Dışı Normal Gel.	3 486 493	7 418	10 875	10 223	16 813	27 034	26 435
-Özel Gelir ve Fonlar	2 948 622	3 736	4 097	4 020	2 238	1 953	*
Katma Bütçe	305 532	652	989	1 692	1 781	2 225	-
GELİR GİDER FARKI	-13 726 002	-29 036	-40 090	-40 204	-30 300	-8 117	-12 479
FAİZ DIŞI DENGE	7 175	12 026	11 781	18 405	26 184	35 936	33 466

Kaynak: KB, 2014 (Temel Ekonomik Göstergeler, <http://www.kalkinma.gov.tr>)

Hazine Müsteşarlığı, "Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri ve Giderleri", 2006, <http://www.hazine.gov.tr>

Tablo 7. 2000-2006 Dönemi Konsolide Bütçe ve Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir ve Harcamalarının GSMH'ya Oranı

%	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Gelirler	26.63	29.21	27.64	28.11	25.8	27.7	35.2
Vergi Gelirleri	21.10	22.52	21.81	23.64	21.0	22.0	28.3
Diğer Gelirler	5.52	6.69	5.84	4.47	4.8	5.7	7.0
Harcamalar	37.19	45.66	42.30	39.38	32.9	29.7	36.0
Faiz Hariç Harcama	21.1	21.0	23.3	22.95	19.7	20.3	26.6
Faiz Harcamaları	16.27	23.27	18.97	16.43	13.2	9.4	9.4
- İç Borç Faiz Ödemeleri	14.96	21.25	17.02	14.78	11.73	8.1	6.7
- Dış Borç Faiz Ödemeleri	1.3	2.02	1.84	1.65	1.46	1.3	1.2
Bütçe Dengesi	-10.56	-16.45	-14.66	-11.27	-7.1	-2.0	-0.8
Faiz Dışı Denge	5.71	6.81	4.31	5.16	6.1	7.4	8.6

Kaynak: KB, 2014 (Temel Ekonomik Göstergeler, <http://www.kalkinma.gov.tr>)

T.C. Maliye Bakanlığı, "1999-2006 Konsolide Bütçe ve Merkezi Yönetim Bütçesi Gerçekleşmelerinin GSMH İçindeki Payı", <http://www.muhasibat.gov.tr/>

Tablo 8. 2007-2012 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Cari Fiyatlarla Milyon TL)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	204.068	227.031	268.219	294.359	313.302	350.948
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	155.315	176.369	215.018	246.060	271.090	300.698
I. Personel ve SGK Devlet Primi Giderleri	49.373	55.264	63.155	73.378	85.751	95.971
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	22.258	24.412	29.799	29.185	32.448	28.859
Sağlık Giderleri	6.625	6.765	8.798	5.752	5.442	906
Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	15.633	17.646	21.001	23.433	27.006	27.953

III. Cari Transferler	63.292	70.360	91.976	101.857	110.075	130.220
IV.Sermaye Giderleri	13.003	18.516	20.072	26.010	30.697	27.914
V. Sermaye Transferleri	3.542	3.174	4.319	6.773	6.737	4.243
VI. Borç Verme	3.846	4.644	5.698	8.857	5.381	8.625
VII. Yedek Ödenekler		0	0	0	0	4.867
VIII. Faiz Giderleri	48.753	50.661	53.201	48.299	42.212	50.250
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	190.360	209.598	215.458	254.277	295.862	329.845
I.Genel Bütçe Vergi Gelirleri	152.835	168.109	172.440	210.560	253.765	277.677
II. Diğer Gelirler	37.525	41.490	43.018	43.717	42.097	52.168
BÜTÇE DENGESİ	-13.708	-17.432	-52.761	-40.081	-17.439	-21.104
FAİZ DIŞI BÜTÇE DENGESİ (Maliye Tanımlı)	35.045	33.229	440	8.217	24.773	29.146

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, “2000-2013 Merkezi Yönetim Bütçesi Dengesi”, <http://www.bumko.gov.tr>.

Tablo 9. 2007-2012 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir ve Giderlerinin GSMH'ya Oranları

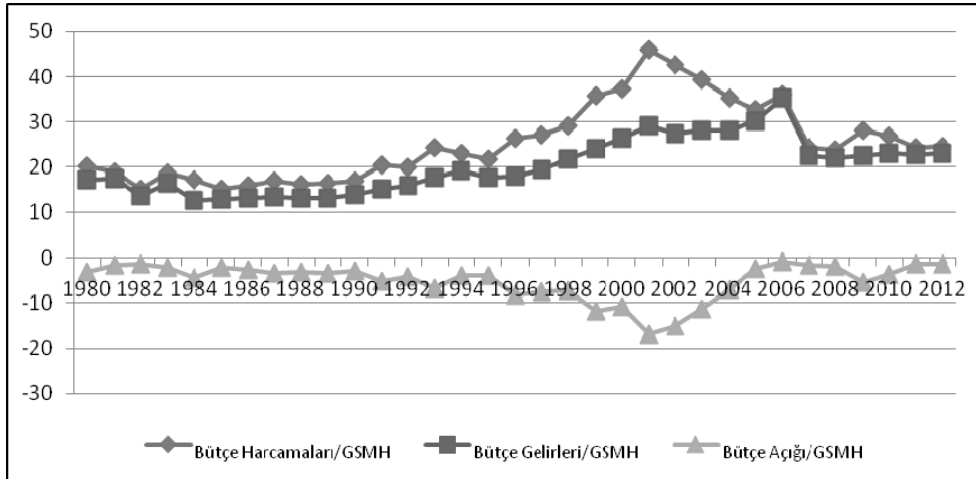
	2007	2008	2009	2010	2011	2012
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	24,2	23,9	28,2	26,8	24,2	24,6
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	18,4	18,6	22,6	22,4	20,9	21,1
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	5,9	5,8	6,6	6,7	6,6	6,7
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,6	2,6	3,1	2,7	2,5	2,0
- Sağlık Giderleri	0,8	0,7	0,9	0,5	0,4	0,1
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1,9	1,9	2,2	2,1	2,1	2,0
III. Cari Transferler	7,5	7,4	9,7	9,3	8,5	9,1
- KİT Görev Zararı	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	3,9	3,7	5,5	5,0	4,1	4,8
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,5

TÜRKİYE'DE KAMU AÇIKLARI: 1980-2012 DÖNEM ANALİZİ

- Mahalli İdare ve Fon Payları	2,0	2,1	2,3	2,4	2,4	2,4
- Diğer Cari Transferler	0,8	0,8	1,2	1,2	1,3	1,2
IV. Sermaye Giderleri	1,5	1,9	2,1	2,4	2,4	2,0
V. Sermaye Transferleri	0,4	0,3	0,5	0,6	0,5	0,3
VI. Borç Verme	0,5	0,5	0,6	0,8	0,4	0,6
- KiT Sermaye	0,2	0,3	0,3	0,6	0,2	0,4
- Risk Hesabı	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
- Diğer	0,2	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3
VIII. Faiz Giderleri	5,8	5,3	5,6	4,4	3,3	3,5
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	22,6	22,1	22,6	23,1	22,8	23,1
I.Genel Bütçe Vergi Gelirleri	18,1	17,7	18,1	19,2	19,6	19,5
II. Diğer Gelirler	4,5	4,4	4,5	4,0	3,3	3,7
BÜTÇE DENGESİ	-1,6	-1,8	-5,5	-3,6	-1,3	-1,5
FAİZ DIŞI BÜTÇE DENGESİ (Maliye Tanımlı)	4,2	3,5	0,0	0,7	1,9	2,0

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, “2000-2013 Merkezi Yönetim Bütçesi Dengesi”, <http://www.bumko.gov.tr>

Grafik 1. Konsolide ve Merkezi Yönetim Bütçe Gelir Ve Harcamalarının GSMH İçindeki Payları (1980-2012)



SONUÇ

Türkiye’de kamu açıkları özellikle 1980’li yıllardan itibaren hızlı artış gösteren ekonomik ve mali bir gösterge niteliğindedir. 2008 yılında yaşanan küresel krizin etkilerini hafifletmeye yönelik olarak alınan mali teşvikler 2009 yılında bütçe açıklarını artırmışsa da, izleyen yıllarda iç talepteki canlanma ve Orta Vadeli Mali Programın desteğiyle bütçe açıkları azalma eğiliminde olmuştur. Türkiye’de kamu açıklarının azaltılabilmesi için kamu harcama artışını yavaşlatmak, kamu gelirlerini arttıran faktörleri ise hızlandırmak gerekmektedir. Bu çerçevede, kamuda büyük ölçekte yaşanan savurganlık ve yolsuzluklar giderilmeli, izlenen popülist politikalarından vazgeçilmeli, köyden kente göçün hızı yavaşlatılmalı, kamudaki gizli işsizlik ve ücret dengesizlikleri yok edilmelidir. Ayrıca, bilhassa kayıtdışı ekonomi önlenmeli ve halkın eğitim düzeyi yükseltilerek vasıflı işgücü yaratılabilmesinin önü açılmalıdır.

Kamu gelirleri içerisinde en büyük pay vergi gelirlerine aittir. Bu çerçevede, vergi kaçırma gibi gelir azaltıcı faaliyetlerin meydana gelmemesi için vergi denetimi sıkılaştırmalı, özellikle büyük şirketlerin kazançları ve vergi yükümlülükleri sıkı bir şekilde kontrol edilmelidir.

Çalışanların gelirleri üzerinden alınan vergiler optimal olmalı yani devlet çalışanını cezalandırıcı biçimde vergilemeye tabi tutmamalı, çalışan bireyler ağır vergi baskısı altında bırakılmamalıdır. Vergi gelirlerini artırmak için vergi oranlarını arttırmaktan ziyade vergi tabanı yaygınlaştırma yoluna gidilmelidir. Vergi oranlarındaki yükselmenin tüketimi kısma, yatırımları erteleme, üretimden kaçınma ve vergi kaçırma gibi sorunlar doğurabileceği göz ardı edilmemelidir.

Kamu sektörünün bileşenlerinden olan merkezi yönetim, mahalli idare, parafiskal kuruluşlar, kamu girişimleri ve fonların bütçeleri sık sık denetlenmeli, söz konusu kuruluşların bütçelerinde oluşan açıklar kamu açığına dahil edildiğinden, oluşabilecek açıkların en asgari düzeyde gerçekleşmesi sağlanmalıdır.

Türkiye’de gerçekleştirilen kamu harcamaları, toplumun belirli bir bölümünün değil, halkın geniş kesimlerinin faydalanabileceği türden olmalıdır. Bu bağlamda kamu harcama kalemleri arasında yer alan cari harcamalar ve transfer harcamaları azaltılmalı ancak yatırım harcamaları; kalkınmayı sağlayabilmesi bağlamında, arttırılmalıdır. Gerçekleştirilecek yatırımların istihdam olanaklarını arttırıcı, mili gelir seviyesini yükseltici etkisi gözden kaçırılmamalıdır. Kamu yatırım harcamalarının özel sektör

yatırım harcamalarının da önünü açabileceği unutulmamalıdır. Kamu harcamalarının hızlı artışının altında başvuru borçlanmanın sonucu olarak oluşan bir faiz yükü bulunmaktadır. Türkiye'nin finansman açığını kapatmada, başvurusu zorunlu yollardan biri olan borçlanma gerçekleştirilirken çok dikkatli davranılmalı, gerçekleştirilen borçlanmanın uzun vadeli ve düşük faiz oranlı olması hususunda azami hassasiyet gösterilmelidir.

KAYNAKÇA

AKDOĞAN, A. (2002). *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Sekizinci Baskı, Ankara,

ASLAN, A. (2006). *Kamu Açıklarının Finansmanı: Enflasyon ve Büyüme Üzerindeki Etkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Gaziantep.

DEMİR, O. (2001). Türkiye'de Kamu Açıkları ve Artış Sebepleri, *Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, Cilt:16, Sayı:2, 2001, s.11-30.

DURAN, M. (1993). Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı, *10. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliği*, 14-18 Mayıs, Antalya,1993.

EĞELİ, H. (2002). Mali Açıkların Ölçümüne Yönelik Bazı Gözlemler ve Bu Konuda Geliştirilmiş Alternatif Açık Ölçüleri, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt: 4, Sayı: 2, 2002, s.29-40.

EJDER, H. L. (2002); Kamu Açıkları ile Enflasyon Arasındaki İlişkinin Analizi ve Değerlendirilmesi, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 4. Cilt, 3. Sayı.

ERDOĞMUŞ, A. (2006). *Türkiye'de Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği Sorunu: 1990-2005 Dönem Analizi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Teorisi Bilim Dalı, Ankara.

EĞİLMEZ, M. ve KUMCU E. (2002). *Ekonomi Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması*. 3. Baskı, Om Yayınevi, İstanbul.

KEPENEK, Y. ve YENTÜRK N. (2005). *Türkiye Ekonomisi*. Onsekizinci basım. İstanbul, Remzi Kitabevi.

SÖNMEZ, S. (1993). Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon, *9. Türkiye Maliye Sempozyumu Tebliği*, 6-8 Mayıs, Mersin.

SÖZER, M. (2001). *Türkiye'de Kamu Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Ankara.

ŞEN, H. ve SAĞBAŞ, İ. (2004). *Bütçe Açıkları Teori ve Türkiye Uygulaması*. Seçkin Yayınevi, Ankara.

ŞİMŞEK, H. A. (2007). Türkiye’de 2000 Sonrasında Uygulanan İstikrar Programlarının Kamu Maliyesine Etkileri, *Finans Politik ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Cilt:44, Sayı:512, İstanbul.

ÜMİT, A. Ö. (2007). *Türkiye’de Bütçe Açığı ile Cari İşlemler Arasındaki İlişkilerin Zaman Serisi Analizi*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Bilim Dalı, Eskişehir.

ÜNSAL, H. (2006). *Kamu Açıkları ile Ödemeler Bilançosu Açıkları Arasındaki Etkileşim*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

TCMB (2002). *Küreselleşmenin Türkiye Ekonomisine Etkileri*, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Banknot Matbaası, Ankara.

VARDAR, E. (2007). *Türkiye’de İç Borçlanmanın Gelişimi*, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Piyasalar Genel Müdürlüğü, Ankara.

YILDIRIM, E. ve YILDIRIM R. (2001). 1980 Sonrası Uygulanan Maliye Politikaları ve Türkiye Ekonomisi Üzerindeki Etkileri, *XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu*, Antalya.

WEB KAYNAKÇA

KB, 2014. <http://www.kalkinma.gov.tr>

MB, 2008; “2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu”. T.C. Maliye Bakanlığı Temmuz 2008.(Çevrimiçi) www.bumko.gov.tr.

MB, 2010; “2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu”. T.C. Maliye Bakanlığı Ekim 2010.(Çevrimiçi) www.bumko.gov.tr.

TCMB, 1997; T.C. Merkez Bankası. “Yıllık Rapor 1997”, (Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr/>

TCMB, 2010; T.C. Merkez Bankası. “Yıllık Rapor 2010”, (Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr/>

TCMB, 2005; T.C. Merkez Bankası “2005 Yılı Programı”, (Çevrimiçi) <http://www.tcmb.gov.tr/>