



# Fiscaeconomia

E-ISSN: 2564-7504

Cumhuriyetin 100. Yılında  
Türkiye Ekonomisi Özel Sayısı

2023, 7, Özel Sayı, 398-430

<https://dergipark.org.tr/tr/pub/fsecon>

Submitted/Geliş: 05.09.2023

Accepted/Kabul: 23.10.2023

Doi: 10.25295/fsecon.1355847



## Research Article/Araştırma Makalesi

# 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme

## Structural Transformations in Public Finance in Turkey After 1980: An Analysis on Budget Results

Deniz ABUKAN<sup>1</sup>

### Öz

Küresel kapitalist sistemdeki neoliberal dönüşümün Türkiye’deki politik yansıması 24 Ocak 1980 kararlarıyla gerçekleşmiştir. Bu kararlarla uzun bir süredir uygulanmakta olan ithal ikameci büyüme politikası terk edilirken dışa açılma süreciyle birlikte ihracata dayalı büyüme stratejisi uygulamaya konulmuştur. Yeni büyüme stratejisi ile kamu kesiminin ekonomideki ağırlığının azaltılması ve kamu kesimi müdahalelerinin serbest piyasaların işleyişine göre şekillendirilmesi hedeflenmiştir. Bu doğrultuda kamu borçlarının sürdürülebilir düzeye çekilmesi, mali disiplin, denk bütçe, kamu harcamalarının sınırlandırılması, özelleştirmeler, vergi teşvikleri gibi politikalar kamu maliyesi alanında ön plana çıkarılmıştır. Bu politika hedefleri esas olmak üzere yıllık bütçelerle siyasal iktidarların ideolojik yaklaşımları çerçevesinde iktisadi-mali kararlar uygulamaya geçirilmiştir. Çalışmada 1980 sonrası neoliberal dönüşümle birlikte Türkiye’de kamu maliyesi alanında yaşanan yapısal dönüşümler tarihsel perspektifle bütçe gerçekleşmeleri üzerinden değerlendirilmiştir. Böylece kamu maliyesine ilişkin bütünsel bir analizle literatüre katkı sağlanması hedeflenmiştir.

**Jel Kodları:** H61, H62, H63, H50, H20

**Anahtar Kelimeler:** Bütçe Gelirleri, Bütçe Giderleri, Bütçe Dengesi, Mali Disiplin, Kamu Borçlanması

<sup>1</sup> Dr. Öğr. Üyesi, Kırşehir Ahi Evran Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü, denizabukan@ahievran.edu.tr, ORCID: 0000-0001-9387-1873



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

---

#### **Abstract**

The political reflection of the neoliberal transformation in the global capitalist system in Turkey was realized with the 24 January 1980 decisions. With these decisions, the import substitution growth policy, which had been implemented for a long time, was abandoned and an export-led growth strategy was put into practice with the process of opening to foreign markets. The new growth strategy aimed to reduce the weight of the public sector in the economy and shape public sector interventions according to the functioning of free markets. Accordingly, policies such as reducing public debt to sustainable levels, fiscal discipline, balanced budget, limiting public expenditures, privatizations, and tax incentives have been brought to the forefront in public finance. Based on these policy objectives, economic-fiscal decisions were implemented within the framework of the ideological approaches of the political powers through annual budgets. In this study, the structural transformations in the field of public finance in Turkey with the post-1980 neoliberal transformation are evaluated through budget results from a historical perspective. Thus, it is aimed to contribute to the literature with a holistic analysis of public finance.

**Jel Codes:** H61, H62, H63, H50, H20

**Keywords:** *Budget Revenues, Budget Expenditures, Budget Balance, Fiscal Discipline, Public Borrowing*



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

## 1. Giriş: Neoliberalizm Üzerine

Keynesyen dönemde Bretton Woods sabit döviz kuru rejimi altında görece istikrarlı bir gelişim gösteren kapitalist ekonomiler; 1960’lı yılların sonundan itibaren kar oranlarının düşme eğilimine girmesi, Japonya ve Almanya’nın körüklemesiyle ortaya çıkan aşırı rekabet ve birikim krizi ile 1970’li yıllara ciddi yapısal problemlerle giriş yapmışlardı (Abukan, 2017: 70). 1970’lerdeki hammadde fiyatlarındaki sıçrama ve stagflasyon, bu yapısal problemleri krize dönüştürmüştü ve Bretton Woods küresel ödemeler sistemine dayalı Keynesyen birikim rejimi sona ermiştir.

1970’li yılların ortalarından itibaren krizden çıkmak için küresel kapitalist sistemdeki paradigma değişimi hızla gerçekleşmeye başlamıştır. Keynesyen dönemin kontrollü yapısı yerini; sermaye hareketlerinin serbestleştirildiği, serbest ticaret ve esnek döviz kuru politikalarının uygulandığı, ihracat odaklı bir büyüme stratejisinin benimsendiği neoliberal yapıya terk etmiştir. 1970’lerde bazı az gelişmiş ülkelerde başlatılan serbest piyasa yanlısı muhafazakâr ortodoks politika denemeleri 1980’lere girişle birlikte merkez ülkelerin temel birikim rejimi haline gelmiştir. ABD Merkez Bankası’nın başına Paul Volcker’ın getirilmesi, Britanya’da ve ABD’de muhafazakâr Thatcher ve Reagan’ın yönetime gelmesi neoliberal dönemin başladığının sembolik olguları olarak öne çıkmıştır.

Neoliberalizm, Dumenil & Levy’nin (2008) belirttiği gibi yeni bir toplumsal düzen olarak ortaya çıkmış, bu yeni toplumsal düzen içerisinde toplumun en zengin kesiminin Keynesyen dönemde servetlerinde gerçekleşen aşınmanın telafisi amaçlanmıştı. Bu doğrultuda, müdahaleci devlet anlayışından vazgeçilerek devletin serbest piyasa koşullarının kurumsal gerekliliklerini sağlamak üzere rol alması öngörülmüştür. Devlet, zor gücünü ve yasal mekanizmalarını kullanarak piyasanın etkin bir şekilde işleyişini sağlayacak, mülkiyet haklarını koruyacak, ulusal paranın değerini istikrarlı bir düzeyde tutacak ve gerektiğinde özel kesimin üstlenmediği alt yapı yatırımlarını gerçekleştirecekti (Harvey, 2015: 10). Pratikte bu teorik yaklaşımın tersine devlet müdahaleleri devam etse de bu müdahaleler refah ve kalkınma hedeflerinden ziyade piyasanın işleyişindeki aksaklıkları gidermeye yönelik gerçekleşmiştir (Lapavitsas, 2008: 67).

Sonradan gözden düşmüş olsa da özellikle 1980’li yılların ilk yarısında, para arzını kontrol altına alarak düşük enflasyonu hedefleyen parasalcı politikalar popüler hale gelmiştir. Bu doğrultuda daha bağımsız ve güçlü hale getirilen merkez bankalarının, enflasyonla mücadele kapsamında fiyat istikrarı hedefine uyumlu faiz hedefli sıkı para politikaları uygulamaları öngörülmüştür. Kuramsal zeminde bu görüşlere bağlılık sürdürülse de pratikte 1980’li yılların ikinci yarısından itibaren enflasyonu düşürmek üzere dönem başında yükseltilecek faiz oranlarının etkisiyle reel ekonomik dengelerin bozulması parasalcı politikaların sorgulanmasına neden olmuştur (Lapavitsas, 2008; Palley, 2008; Shut, 2004).

Keynesyen iktisadi düşüncenin önemli politika araçlarından olan genişletici maliye politikalarının yerini ise mali disiplin ve denk bütçeye odaklı kemer sıkma politikaları almıştır. Ancak uygulamada arz yanlı politikalar kapsamında gerçekleştirilen vergi harcamaları kamu gelirlerini aşındırırken, özellikle kriz zamanlarında uygulanan kamu kurtarma paketleri ise kamu harcamalarını artırarak bütçe açıklarının genişlemesine neden olmuştur (Shut, 2004: 64, 65). Neoliberal dönemin diğer önemli uygulamaları; özelleştirmeler, işgücü piyasalarının



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

esnekleştirilmesi, sendikaların gücünün zayıflatılması, emek ve girdi maliyetlerinin baskılanması, finansal sistemin kuralsızlaştırılması ve serbestleştirilmesi, şirket içi ve şirketler arası birleşme ve satın almaların yasal olarak kolaylaştırılması olmuştur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2009: 63; Dumenil & Levy, 2008: 27).

Neoliberal politikaların çevre ülkelerde uygulanması genellikle önce ticari ardından finansal serbestleşme süreçleriyle gerçekleşmiştir. Böylece uluslararası sermaye hareketleri çevre ülkelere yönelmeye başlamış ve çevre ülkelerin hükümetleri para politikası araçlarıyla bu giriş çıkışları kontrol etmeye çalışmıştır. Özellikle finansal sermayenin ani çıkışları çevre ülkelerin mali yapılarında kırılmalara yaratmış ve bunların krizlere girme eğilimlerini artırmıştır. Kriz yaşamaları durumunda ise bu ülkelere IMF-Dünya Bankası menşeli daraltıcı nitelikteki yapısal uyum programları uygulanmıştır. Bu programlar durgunlukta olan ekonomilerin daha da daralması sonucuna neden olabilmekteydi (Balseven & Önder, 2009: 82-84).

Çalışmada 1980 sonrası dönemde Türkiye ekonomisindeki neoliberal dönüşümün kamu maliyesindeki etkileri bütçe gerçekleşmeleri üzerinden analiz edilmiştir. 24 Ocak 1980 kararları sonrası neoliberal politikaların uygulanmaya başlanmasıyla ithal ikameci büyüme politikasından dışa yönelik ihracata dayalı büyüme stratejisine geçişin maliye politikaları üzerindeki etkileri yapısal kırılmalar dikkate alınarak dönemler itibariyle değerlendirilmiştir.

## 2. Dışa Açılma Süreci, Neoliberalizmin Türkiye’ye Girişi: 1980-89

Küresel kapitalist sistemdeki neoliberal dönüşüm 1980 yılı başından itibaren Türkiye’de de etkili olmuştur. Planlı dönemin içe dönük ve ithal ikameci büyüme politikası 1970’lerin sonlarına gelindiğinde yüksek enflasyon, dış ödeme güçlükleri, bütçe açıkları ve düşük büyüme hızları gibi iktisadi sorunlarla sınırına ulaşmıştı. 1978 ve 1979 yıllarında alınan istikrar önlemleri ithal ikameci stratejiden bir dönüşümü içermediği için IMF’den destek görmemiş ve iktisadi bunalımı aşmak için yeterli olmamıştı (Coşar, 2010: 195). 1980’li yıllara girerken daha köklü değişimleri içeren yeni bir iktisadi-mali programın uygulanması kaçınılmaz görünmekteydi. Nitekim 24 Ocak 1980 İstikrar Programı, hem ekonomik istikrarsızlığı önlemek üzere politika kararlarını hem de mevcut stratejiden dışa dönük ve ihracata dayalı bir büyüme modeline geçişi dolayısıyla IMF’in önerdiği ve desteklediği neoliberal dönüşümü barındırmaktaydı (Coşar, 2010: 195).

24 Ocak kararları ile en temelde serbest piyasa rejiminin kurumsallaştığı ve devletin ekonomik hayattaki rolünün azaltıldığı bir iktisadi yapı öngörülmekteydi. Bu bağlamda başta dış ödeme açıkları olmak üzere ekonomik istikrarsızlıklar giderilecek ve akabinde hızla iktisadi yapı yeni büyüme stratejisini uygun hale getirilecekti. Alınan bazı önemli kararlar şu hususları kapsamaktaydı: Türk Lirası’nın değerinin düşürülmesi, ihracatın artırılması, enflasyonun düşürülmesi, faizlerin ve fiyatların serbest piyasada belirlenmesi, kamu harcamalarının kısılması ve gelirlerinin artırılması yoluyla bütçe açıklarının azaltılması, çeşitli kamusal desteklemelerin azaltılması ve sübvansiyonların kaldırılması, özellikle ihracatı artırmak üzere vergi teşviklerinin uygulanması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, esnek döviz kuru rejimine geçişin sağlanması, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, yabancı sermaye girişinin teşvik edilmesi, kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi. Neoliberal ilkelere dayanan bu

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

kararlardan anlaşılacağı üzere, özel kesim serbest piyasa kurallarına tabi hale getirilirken kamu kesimi de hem harcamalar hem de gelirler itibarıyla kamu maliyesi alanında yapısal bir dönüşüm geçirecek ve böylece devletin ekonomik hayattaki rolünü sınırlandırılacaktır.

**Tablo 1: Konsolide Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1980-1989, TL)**

	Gider		Gelir		Açık	Gelir Gider Oranı (%)
	Başl. Öd.	Harcama	Büt. Hed.	Tahsilat		
<b>1980</b>	770.040	1.147.552	720.040	988.227	-159.325	86,1
<b>1981</b>	1.558.743	1.632.962	1.498.743	1.536.448	-96.514	94,1
<b>1982</b>	1.804.708	1.764.895	1.739.708	1.622.165	-142.730	91,9
<b>1983</b>	2.600.000	2.914.818	2.450.000	2.695.633	-219.185	92,5
<b>1984</b>	3.285.000	4.278.255	3.535.500	3.769.963	-508.292	88,1
<b>1985</b>	5.542.182	6.493.304	5.042.200	5.980.148	-513.156	92,1
<b>1986</b>	6.686.364	8.311.421	6.750.000	7.153.603	-1.157.818	86,1
<b>1987</b>	10.202.250	12.790.981	10.120.000	10.444.630	-2.346.351	81,7
<b>1988</b>	19.693.000	21.446.000	18.429.000	17.587.000	-3.859.000	82,0
<b>1989</b>	30.284.000	38.871.000	30.956.000	31.369.000	-7.502.000	80,7

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Tablo 1, 1980-89 dönemindeki konsolide bütçe gider ve gelir gerçekleştirmelerini göstermektedir. Kamu maliyesindeki dönüşümü takip etmek bakımından konsolide bütçe hedef ve gerçekleştirmelerini irdelemek yararlı olacaktır. 24 Ocak kararlarına uyumlu olarak gelirlerin artırılıp harcamaların kısmen kontrollü artışıyla 1981 ve 1982’de yıllarındaki bütçe açıkları 1980 yılındaki açığın gerisinde gerçekleşmiştir. Ancak 1983 yılı sonrasında özellikle harcamalardaki artışların hızlanmasıyla bütçe açıkları hızla artmaya devam etmiştir. Dolayısıyla kamu harcamalarının azaltılarak gelirlerin yükseltilmesi ile açıkların azaltılması hedefinden giderek uzaklaşmıştır. Artan kamu harcamalarını karşılayabilecek düzeyde gelir toplanamamış, gelirlerin giderleri karşılama oranı hızla düşerek 1981’deki yüzde 91,1’lik orandan 1989 yılında yüzde 80,7 oranına gerilemiştir. Dikkat çeken bir başka nokta ise bütçe giderleri açısından dönem boyunca başlangıç ödenek tahminleri yıl sonunda 1982 yılı dışında sürekli aşılmış olmasıdır. Bu durum bütçenin temel ilkelerinden sayılan objektif ve sübjektif doğruluk ilkelerin sapmayı işaret etmektedir. Konukman’ın (2003: 44) belirttiği gibi, bütçeler hükümetlerin iç ve dış ekonomik ajanlara o yılki ekonomik hedeflerini ve bu hedeflere hangi mali ve ekonomik araçlarla ulaşacaklarına ilişkin dokümanlar olduğu için bütçe hedef ve gerçekleştirmelerin arasındaki sapmaların büyük ve sürekli olması güven kaybına neden olacaktır.

**Tablo 2: Konsolide Bütçe Gider Gerçekleşmeleri Dağılımı (1980-1989, %)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Harcamalar</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>I-Cari</b>	40,4	36,9	38,9	35,1	33,6	31,2	35,7	34,6	34,5	42,7
Personel	30,6	24,7	26,2	23,0	20,9	19,6	22,1	23,4	23,6	32,3
Diğer Cari	9,8	12,1	12,7	12,0	12,7	11,5	13,6	11,2	10,9	10,5
<b>II-Yatırım</b>	19,2	22,0	21,8	19,2	18,7	18,3	22,3	19,5	16,9	15,1
<b>III-Transfer</b>	40,4	41,1	39,3	45,7	47,7	50,6	42,0	45,8	48,6	42,2
Faiz Harcamaları	5,9	7,6	9,9	13,4	17,2	19,5	16,0	17,7	23,2	21,2
-İç Borç Faizi	4,5	4,2	3,9	3,8	5,5	6,5	7,8	9,9	14,7	13,2
-Dış Borç Faizi	1,4	3,4	6,0	9,6	11,7	13,0	8,2	7,9	8,5	8,1
KİT'lere Transferler	15,2	14,3	12,5	10,4	6,5	2,8	1,7	3,7	5,0	3,1
Devlet İştirakleri Katılım Payı	0,0	0,0	0,0	1,4	0,6	0,2	0,7	1,1	1,2	0,7
Vergi İadeleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,8	9,3	10,2	8,1	8,1
Sosyal Güvenlik	3,9	3,4	3,9	3,9	2,9	3,2	3,4	3,3	3,5	3,6
-Emekli Sandığına Ödemeler	3,9	3,4	3,9	3,9	2,9	3,2	3,4	3,3	3,5	3,6
Diğer Transferler	15,4	15,7	13,0	16,6	20,5	22,2	10,9	9,9	7,6	5,4

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Tablo 2’den görülebileceği üzere, konsolide bütçe harcamalarının alt kalemlerinden cari ve yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payları 1980-89 yılları boyunca genel olarak bir azalış trendi içinde olmuştur. Cari harcamalar içindeki en önemli harcama kalemi olan kamu personel giderleri de bu düşüş eğilimini sürdürmüş, 1989 yılı itibariyle yeniden 1980’lerin başlarındaki payını yakalamıştır. Buna karşılık transfer harcamalarının dönem boyunca toplam harcamalar içindeki payı hızla artmış ve bunda iç ve dış borç faiz ödemelerinin etkisi büyük olmuştur. Esasında bu artış bize kamu finansman politikasındaki değişimi yani finansmanın giderek borç servisine dayalı olarak gerçekleştirildiğini göstermektedir. Neoliberal doktrinin temel ilkelerine uygun olarak 1980-89 döneminde KİT’lere yapılan transferlerin transfer harcamaları içindeki payı da giderek azalmıştır. Devletin vatandaşlarına yaptığı hizmetlerin büyüklüğünü ve niteliğini belirleyen temelde cari ve yatırım harcamaları olduğu için bu kalemlerdeki oransal düşüşü hizmet genişliğinin ve kalitesinin düştüğüne dair veri olarak kabul edebiliriz (Coşar, 2010: 197). Sosyal transferlerin ise dönem boyunca transfer harcamaları içindeki payında dikkate değer bir değişiklik olmamıştır.

**Tablo 3: Konsolide Bütçe Gelir Gerçekleşmeleri Dağılımı (1980-1989, %)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Konsolide Bütçe Gelirleri</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
<b>I-Genel Bütçe Gelirleri</b>	98,7	98,4	98,1	97,7	98,0	96,2	92,7	94,7	95,6	96,3
A. Vergiler	75,9	77,5	80,5	71,7	62,9	64,0	83,5	86,7	80,9	81,4
B. Vergi Dışı Normal Gelirler	14,2	8,9	6,8	11,4	7,4	7,4	7,7	7,2	7,0	7,8
C-Özel Gelirler ve Fonlar	8,6	12,0	10,8	14,6	27,6	24,8	1,5	0,8	7,7	7,1
-Fonlar	1,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,4	0,2	0,1	6,5	5,3
<b>II-Katma Bütçe Gelirleri</b>	1,3	1,6	1,9	2,3	2,0	3,8	7,3	5,3	4,4	3,7

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Yukarıda Tablo 1’den takip edilebileceği üzere 1980-89 dönemi boyunca konsolide bütçe gelirleri bütçe giderlerinin altında gerçekleşmiştir. Gelirlerin giderleri karşılama oranı da hızla düşerek 1989 yılında yaklaşık yüzde 81 düzeyine gerilemiştir. Faiz harcamalarındaki artışlar göz önünde bulundurulduğunda kamu finansmanında iç ve dış borçlanmanın giderek daha fazla kullanıldığını ve kamu gelirlerinin yetersiz kaldığını tespit edebiliriz. 1983 yılına kadar emisyon kamu finansmanında kullanılsa da bu tarihten itibaren piyasalardan doğrudan borçlanma ön plana çıkmıştır (Coşar, 2010: 197). Tablo 3’te görüldüğü gibi konsolide bütçe gelirlerinin içinde temel finansman kalemi vergiler olmuştur.

**Tablo 4: Vergi Gelirleri Dağılımı (1980-1989, %)**

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
<b>Dolaysız Vergiler</b>	<b>62,8</b>	<b>64,4</b>	<b>63,3</b>	<b>59,4</b>	<b>58,3</b>	<b>47,7</b>	<b>52,0</b>	<b>49,6</b>	<b>49,6</b>	<b>53,4</b>
Gelir ve Kaz. Üz. Al. V.	61,9	62,6	61,7	57,4	56,5	46,3	51,1	48,9	48,6	52,7
-Gelir Vergisi	51,7	48,2	45,6	45,5	45,1	34,6	35,2	34,2	33,7	38,6
-Kurumlar Vergisi	4,9	10,4	13,2	11,1	11,5	11,7	15,9	14,7	14,9	14,1
-Diğer	5,2	3,9	2,9	0,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Servetten Alınan V.	0,9	1,8	1,6	2,0	1,8	1,4	0,9	0,8	1,0	0,7
<b>Dolaylı Vergiler</b>	<b>37,2</b>	<b>35,6</b>	<b>36,7</b>	<b>40,6</b>	<b>41,7</b>	<b>52,3</b>	<b>48,0</b>	<b>50,4</b>	<b>50,4</b>	<b>46,6</b>
Mal ve Hiz. Al. V.	27,3	26,1	25,6	26,8	25,3	28,7	31,0	30,6	31,5	29,9
-Dahilde Alınan KDV*	13,7	13,0	13,5	12,8	12,9	14,8	17,4	17,3	18,7	16,3
Dış Ticarettten Al. V.	9,9	9,6	11,1	13,2	16,0	19,5	16,6	19,6	18,8	16,6
<b>Diğer</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,5</b>	<b>0,4</b>	<b>4,2</b>	<b>0,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>
<b>Toplam Vergiler</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

\*1985 öncesinde Dahilde Alınan İstihsal Vergisi

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı hızla artarken dolaysız gelirlerin payı azalmıştır. Tablo 4’ten görülebileceği üzere 1985, 1987 ve 1988 yıllarında dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı dolaysız vergilerin üzerine çıkmıştır. Bunda 1985 yılında Katma Değer Vergisi Kanunu’nun yürürlüğe girmesinin önemli bir etkisi olmuştur (Konukman, 2003: 50). Dolaysız vergilerin içinde ise 1980-89 döneminde gelir vergisinin payının azaldığını, kurumlar vergisinin payının ise arttığını görmekteyiz.

1980 yılının sonlarında, 1970’ler boyunca enflasyon karşısında yıpranan vergi sisteminin yenilenmesi için bir takım yasal düzenlemeler yapılmış ve bütçe açıklarının azaltılması hedeflenmiştir. Ancak 1981 yılının sonlarında yapılan yeni düzenlemelerle vergi sistemi neoliberal politikaların ruhuna uygun olarak yeniden şekillendirilmiştir. İhracata dayalı büyümeyi ve serbest piyasayı güçlendirme modeline uygun olarak vergi teşvikleri uygulamaları (istisnalar, muafiyetler) yaygınlaşmış, vergilerin iktisadi fonksiyonları ön plana çıkarılmıştır. Buna bağlı olarak vergi sisteminin mali fonksiyonunu yerine getirmesi daha zor hale gelmiştir. Dönem boyunca kamu finansmanında dolaylı vergilerin ağırlığı giderek artmış, bu da vergi sisteminin giderek daha az adil hale gelmesine yol açmıştır (Coşar, 2010: 198-199; Konukman, 2003: 49-50).



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

### 3. Kamu Finansman Sorunu, Krizler ve IMF Gözetiminde Türkiye Ekonomisi: 1990-2005

24 Ocak 1980 Kararları ile başlayan serbestleşme ve dışa açılma politikaları çerçevesinde dış ticaret serbestleştirilirken kambiyo rejiminin önündeki tüm engellerin kaldırılması 1980’lerin sonunu bulmuş, 1990’lı yıllara girilirken döviz işlemleri ve sermaye hareketleri üzerindeki tüm kontroller kaldırılmıştır. 1989 tarihinde yürürlüğe giren 32 sayılı karar ve 1991 yılında bu kararı desteklemek amacıyla çıkarılan 91-3215 sayılı tebliğ sonucunda; karşılıklı olarak yurtiçi ve yurtdışında yerleşik olanların sırasıyla yurtdışı ve yurtiçinde reel sektör ve finansal sektörlerle yatırım yapabilmelerine, diledikleri para birimi ile borçlanabilmelerine ve kazançlarını yurtdışına transfer edebilmelerine izin verilerek derinlik ve kapsam açısından finansal serbestleşmenin tüm gereklilikleri sağlanmıştır (Sönmez, 2003: 267).

1989 yılında tam konvertibiliteye geçişle birlikte ülkeye sermaye girişleri artmaya başladı. Bunda yüksek faiz ve düşük kur (yapay olarak TL aşırı değerli) politikası önemli bir etken olmuştur (Coşar, 2010: 197). Spekülatif sermaye hareketlerinin faiz ve kur politikaları üzerindeki etkisi belirgin hale gelmişti (Sönmez, 2003: 272). Yüksek faiz düşük kur politikası dış borçlanmanın yanı sıra iç borçlanmayı da körüklemişti ve 1994 Krizi’yle birlikte devlet tahvili ve hazine bonolarını kapsayan iç borçlanma bütçe nakit açığının finansmanında temel kaynak olmuştur. Spekülatif kısa vadeli sermaye akımları Devlet İç Borçlanma Senetlerine yönelmiş, yüksek faiz geliri elde etme avantajından faydalanmışlardır. Yurtiçi ticari bankalar da dış piyasalardan aldıkları kredileri devlet iç borçlanma senetlerine yatırarak faiz arbitrajından faydalanmışlar fakat bu tür uygulamalarla döviz pozisyonlarında ciddi açıklar vermişlerdir. Böylece kamunun iç borç stoku hızla artmış, borç servisinin yerine getirilmesi için gittikçe daha yüksek faizlerden borçlanmaya gidilmiştir (Sönmez, 2003: 273-276).

1980’den itibaren kamu finansman politikasının giderek borç servisine dayalı olarak gerçekleştirilmesi Hazine’nin piyasadan daha fazla borçlanmasına ve faiz oranlarının artmasına neden olurken diğer taraftan buna bağlı olarak dış kaynak girişindeki artışlar döviz kuru üzerinde baskı oluşturmuştur. Esasında dış ticaret açıklarına bağlı olarak TL’nin değer kaybetmesi gerekirken dış sermaye girişleri bunu engellemiştir. Böylece ekonomik büyüme giderek dış sermaye akımlarına bağımlı hale gelmiştir. İç ve dış borç stoku ise 1990’ların sonuna değin artmayı sürdürmüştür (Balseven & Önder, 2009: 91; Sönmez, 2003: 268-269).

Dönem boyunca bütçe açıkları artış trendini sürdürmüş, kamu finansmanında giderek daha fazla biçimde yüksek faizli ve kısa dönemli krediler kullanılmıştır (Coşar, 2010: 197). Finansal kesimdeki karlılık arttıkça yatırımlar reel kesimden buraya doğru akmış fakat finansal kesim yeterince vergilendirilememiştir (Coşar, 2010: 197). Finansal varlıklardan elde edilen gelir ve rantlar 1980’lerin ortalarından başlayarak 1990’lar boyunca ya vergi dışında bırakılmış ya da kamu gelirleri ihtiyacının arttığı dönemlerde çok düşük oranlarda vergilendirilmiştir (Sönmez, 2003: 278). 1990’ların başından itibaren 1980’ler boyunca artmış olan bütçe açıklarının da etkisiyle kamu gelirlerinin kaynak yaratma yönü önemsenmiş, bu doğrultuda 1994 (5 Nisan önlemleri kapsamında ek vergiler getirilmiştir) ve 1995 yıllarında vergi düzenlemeleri yapılmıştır. Ancak yapılan düzenlemeler bütçe açıklarının kapanmasında etkili olmamıştır (Coşar, 2010: 199). 1998 yılında çıkarılan 4369 sayılı yasa ile safi artış kuramı esas alınarak vergi dışı tutulan kazançların da vergi konusu yapılarak kamu gelirlerini artırma yönünde çaba sarf





Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

edilse de yasanın sermaye kaçışlarına neden olması gerekçe gösterilerek uygulamaya konulması engellenmiştir (Sönmez, 2003: 277-278).

1980 sonrasında 2000’lerin ilk yarısına kadar olan dönemde program bütçe sistemine uygun olmayan bir şekilde bütçelerin kalkınma planlarıyla ve yıllık programlarla ilişkisi kurulamamıştır. Bütçeler fiili olarak çoğu kez yıllık programlardan önce hazırlanmaya başlanmıştır (Konukman, 2003: 39). Diğer taraftan bütçenin temel işlevi faiz ödemeye dayandırıldıkça kamu hizmet üretimi ve sunumunda yetersizlikler ve nitelik kayıpları yaşanmış, toplumsal kalkınma açısından önemli sayılan birçok hizmet alanında aksamalar yaşanmıştır (Sönmez, 2003: 278). Bu yıllarda kamu maliyesini en fazla tahrip eden uygulama fonlar olmuştur (Konukman, 2003: 55). 1984 yılından itibaren fon uygulamasının yaygınlaşması ile kamu mali yönetiminde fon sayısı sürekli artmış ve mevcut fonların hizmet alanları genişletilmiştir. Ancak artan harcamaların bu fon sistemine kaydırılarak bütçe dışına çıkarılması bütçe birliği ilkesinden sapılmasına neden olmuş ve bu yolla mali disiplinden giderek uzaklaşmıştır (Saygılı, 2002: 34).

1997 ve 1998 yıllarında Doğu Asya ve Rusya’da patlak veren krizlerin etkisi 1998’den itibaren Türkiye’de net olarak hissedilmeye başlamıştır. Uluslararası net sermaye akışındaki kesintiler, bu yıllara ciddi iç ve dış borç stokuyla giren Türkiye için finansman problemlerini de beraberinde getirmiştir. Ekonomide yüksek bütçe açıkları ve enflasyon baskısı istikrarsızlık yaratmıştır (Sönmez, 2009: 50-51). Devlet borçlanmasından pay alabilmek üzere döviz pozisyonlarında önemli açıklar veren ticari bankalar finansal olarak kırılgan bir yapıya sürüklemiştir. 1998 ve 1999 yıllarında sekiz problemlili banka Tasarruf ve Mevduat Fonu’na devredilmiştir (Sönmez, 2009: 53). Böylece 1990’lı yılların sonlarına gelindiğinde Türkiye ekonomisi istikrarsızlaşmış, önemli yapısal ve konjonktürel sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.

Nitekim ciddi bir darboğaza sürüklenen Türkiye ekonomisini bu durumdan çıkarmak üzere dönemin hükümeti 1998 yılında IMF ile Yakın İzleme Anlaşması imzalamıştır. Herhangi bir maddi desteği kapsamayan Anlaşma, dış kredilere ulaşmak üzere uluslararası piyasalara güven sağlama amacıyla yapılmıştır (Hürriyet, 1998). 1999 yılında IMF’e sunulan niyet mektubunda enflasyonla mücadele programının hedefleri ve stratejisi sunulmuş bu doğrultuda enflasyonun ve yüksek reel faizlerin düşürülmesi öngörülmüştür. Program üç temel öğeye yaslanmıştır: mümkün olduğunca yüksek kamu kesimi fazlası verilmesi, yapısal reformlar ve gelir politikaları ile pekiştirilen sıkı döviz kuru taahhütleri. Kamu kesimi dengesinde fazla yaratılarak ayrıca buna özelleştirme gelirleri de eklenerek mali uyum çerçevesinde yüksek düzeylere erişmiş olan kamu borcunun azaltılması hedeflenmiştir. Bu doğrultuda ek vergiler getirilmesi, bedelli askerlik uygulamasının devreye sokulması, faiz yükünü azaltmak üzere aktif ve çeşitlendirilmiş bir borç yönetimine geçilmesi ve iç borç gereksiniminin azaltılması<sup>2</sup> gibi politikalar öngörülmüştür. Enflasyonla mücadele ve döviz kuru politikasını sağlamlaştırmak için ise gelirler politikası uygulanarak ücret ve fiyat artışlarının enflasyon hedefiyle tutarlı olmasının sağlanması, bu hedefi desteklemek üzere enflasyon hızına göre belirlenen döviz kuru çıpası uygulamasına geçilmesi amaçlanmıştır (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 1999). Böylece öngörülen

<sup>2</sup> İç borç yerine daha çok dış krediler tercih edilmesi, oluşabilecek finansman açığının vergi gelirleriyle finanse edilmesi öngörülmüştür (Eğilmez, 2001).

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

programla mali disipline dayalı sıkı maliye politikası ve yalnızca döviz girişleri karşılığında piyasaya Türk lirası enjekte edebilecek daha pasif bir para politikası uygulanması hedeflenmiştir (Eğilmez, 2001).

Yapısal reformların dört alanda yoğunlaşması planlanmıştır: tarım, sosyal güvenlik, kamu mali yönetimi ve vergi sistemi. Tarım reformuyla tarımsal destekleme programlarının piyasadaki fiyat sinyallerini bozarak kaynak dağılımını bozmasının önlenmesi, kamu mali yönetiminde yapılacak düzenlemelerle bütçe süreçlerinde şeffaflık ve güvenilirliğin inşa edilmesi, sosyal güvenlik reformuyla sosyal güvenlik açığının daha da büyümesinin önlenmesi, vergi sistemindeki düzenlemelerle ise sistemin iyileştirilerek daha etkin ve adil hale gelmesini sağlamak hedeflenmiştir. Bunların yanı sıra bankacılık sisteminin güçlendirilmesiyle faiz oranlarının düşürülmesi ve özelleştirmelerin hızlandırılması diğer önemli amaçlar olmuştur (Hazine ve Maliye Bakanlığı, 1999).

Bu niyet mektubu kapsamında IMF ile 22 Aralık 1999 yılında üç yıla yayılacak 17. Stand-by Anlaşması yapılmıştır. Ancak önce Kasım 2000’deki iktisadi şok ve ardından Şubat 2001’de patlak veren iktisadi kriz programı sekteye uğratmıştır. Krizin ardından Mayıs 2001’de Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya konmuştur. Genel olarak 1999 yılındaki programla örtüşen yeni programdaki iki temel değişiklik; ilk olarak enflasyon hedeflemesinden vazgeçilmesi ve buna bağlı olarak ikinci olarak döviz kurunun dalgalanmaya bırakılması olmuştur (Balseven & Önder, 2009: 94). Bu programın öngördüğü politika hedefleri, gözden geçirme programları ve ek niyet mektuplarıyla revize edilerek, 2002 ve 2005 yıllarındaki Stand-by Anlaşmalarında da sürdürülmüş, uygulanan ekonomi politikalarına yön vermiştir (Konukman, 2003: 38).

**Tablo 5: Konsolide Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1990-2005, Bin TL)**

	Gider		Gelir		Açık	Gelir Gider Oranı (%)
	Başl. Öd.	Harcama	Büt. Hed.	Tahsilat		
1990	59.672	68.355	53.860	56.573	-11.782	82,8
1991	96.065	132.401	105.321	99.085	-33.316	74,8
1992	207.867	225.398	175.880	178.070	-47.328	79
1993	397.181	490.438	366.400	357.333	-133.105	72,9
1994	818.840	902.454	727.000	751.615	-150.839	83,3
1995	1.330.921	1.724.194	1.409.000	1.409.250	-314.944	81,7
1996	3.510.989	3.961.308	2.650.000	2.727.958	-1.233.350	68,9
1997	6.254.921	8.050.252	6.254.921	5.815.099	-2.235.153	72,2
1998	14.789.475	15.614.441	10.800.000	11.811.065	-3.803.376	75,6
1999	27.143.467	28.084.685	18.030.000	18.933.065	-9.151.620	67,4
2000	46.713.341	46.705.028	32.585.000	33.440.143	-13.264.885	71,6
2001	48.360.006	80.579.065	49.300.000	51.542.970	-29.036.095	64
2002	98.131.000	115.682.350	71.218.000	75.592.324	-40.090.026	65,3
2003	145.949.120	140.454.842	100.782.000	100.250.427	-40.204.415	71,4
2004	149.945.082	141.020.860	104.109.000	110.720.859	-30.300.001	78,5
2005	155.627.544	146.097.573	126.490.082	137.980.944	-8.116.629	94,4

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Tablo 5’te konsolide bütçe gerçekleştirmelerini incelediğimizde, 1990-2002 döneminde 1980’lerdeki eğilimin devam ettiğini görmekteyiz. Hızla artan kamu harcamalarını karşılayabilecek gelir düzeyine dönem boyunca ulaşamamış ve bütçe açıkları yıldan yıla hızla artmıştır. Gelirlerin giderleri karşılama oranı 2000’lerin başında yüzde 64 düzeyine kadar gerilemiştir. 1994 ve 1995 yıllarındaki vergi düzenlemeleriyle bütçe gelirleri artırılmış ve gelirlerin giderleri karşılama oranı yüzde 80 civarına çıkmıştır. Ancak akabinde düşüş eğilimini sürdürmüştür.

Yine 1980’lerdeki eğilime paralel olarak bütçe giderlerinde başlangıç ödenek tahminlerinin üstünde harcama yapıldığını tespit edebiliriz. Bilhassa 2001 yılında, ekonomik krizin etkisiyle bu sapma yüzde 67 civarına ulaşmıştır. 2001 yılında ekonomik kriz sonrasında devreye sokulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının ve 2002 yılında IMF ile imzalanan Stand-by anlaşmasının uygulanmasını öngördüğü sıkı maliye politikalarının etkisiyle harcamalardaki artış ciddi düzeyde sınırlandırılmış, bütçe açığı 2003-2005 döneminde hızla düşmeye başlamıştır. 2005 yılında bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yaklaşık yüzde 94 düzeyine çıkmıştır. Ayrıca bu üç yıl boyunca harcama gerçekleştirmeleri başlangıç ödenek hedeflerini aşmamıştır.

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

**Tablo 6: Konsolide Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri Dağılımları (1990-2005, %)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>% Dağılım Olarak</b>																
<b>Harcamalar</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Faiz Hariç Harcama	79,6	81,8	82,1	76,3	66,9	66,6	62,2	71,7	60,4	61,8	56,2	49,0	55,2	58,3	59,9	68,7
Personel	38,7	37,2	41,7	34,6	30,3	29,1	24,6	25,8	24,8	24,6	21,4	18,9	20,0	21,5	23,4	24,9
Diğer Cari	10,2	8,5	9,0	7,3	8,2	8,3	7,9	8,9	8,4	8,1	7,8	6,5	6,9	5,9	9,0	9,9
Yatırım	14,5	14,4	14,5	11,7	8,5	6,0	6,4	8,0	6,4	5,5	5,3	5,1	6,0	5,1	6,0	7,8
Transfer	36,6	39,9	34,7	46,4	53,0	56,6	61,1	57,4	60,4	61,8	65,6	69,5	67,2	67,5	59,7	55,4
Borç Faizi	20,4	18,2	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8	28,3	39,6	38,2	43,8	51,0	44,8	41,7	40,1	31,3
İç Borç Faizi	14,1	12,8	13,6	18,9	25,8	27,6	33,6	24,6	36,1	35,0	40,2	46,5	40,5	37,5	35,5	26,9
Dış Borç Faizi	6,4	5,4	4,3	4,9	7,2	5,8	4,2	3,7	3,5	3,2	3,5	4,4	4,4	4,2	4,3	4,3
Diğerleri	16,2	21,7	16,8	22,6	19,9	23,1	23,3	29,1	20,8	23,7	21,8	18,5	22,3	25,7	19,6	24,1
Borç Verme	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	2,1
<b>Gelirler</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Vergi Gelirleri	80,2	79,4	79,5	74,0	78,2	76,9	82,3	81,6	78,1	78,2	79,3	77,1	78,9	84,1	81,4	77,5
Vergi Dışı Top.Gel.	17,1	17,9	18,3	24,2	20,6	21,5	16,2	16,9	20,4	20,4	19,5	21,6	19,8	14,2	17,0	20,9
Katma Bütçe Gel.	2,7	2,7	2,2	1,8	1,2	1,5	1,6	1,5	1,5	1,5	1,2	1,3	1,3	1,7	1,6	1,6
<b>GSYH'ye % Oran Olarak</b>																
Harcamalar	17,2	20,9	20,4	24,6	23,2	22,0	26,4	27,4	22,2	26,9	28,0	33,5	33,0	30,9	24,2	21,5
Gelirler	14,2	15,6	16,1	17,9	19,3	17,9	18,2	19,8	16,8	18,1	20,1	21,5	21,6	22,0	19,0	20,3
Bütçe Dengesi	-3,0	-5,3	-4,3	-6,7	-3,9	-4,0	-8,2	-7,6	-5,4	-8,7	-8,0	-12,1	-11,4	-8,8	-5,2	-1,2
Faiz Dışı Denge	0,5	-1,5	-0,6	-0,8	3,8	3,3	1,8	0,1	3,4	1,5	4,3	5,0	3,4	4,0	4,5	5,5

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Yukarıda Tablo 6’dan görülebileceği üzere, 1980’li yıllarda azalış trendi içinde olan toplam harcamalar içindeki cari ve yatırım harcamaları payı bu trendini 1990-2003 yılları arasında da sürdürmüştür. Personel giderlerindeki düşüş eğilimi de benzer şekilde 2001 yılına kadar devam etmiştir. Transfer harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı ise özellikle 1993 yılından itibaren hızla artmıştır. Bu hızlı artış büyük ölçüde borç faizi ödemelerinden özellikle de iç borç faiz ödemelerinden kaynaklanmaktadır.

2001 yılında iç borç faizi ödemeleri, toplam bütçe giderlerinin yaklaşık yüzde 47’sine ulaşmıştır. Böylece 1980’lerde başlayan kamu finansmanın giderek borç servisine dayalı olarak gerçekleştirilmesi olgusu 1990’lı yıllarda iyice yerleşik hale gelmiş ve sürdürülemez boyutlara erişmiştir. 2002 yılından itibaren iç borç faiz ödemelerinde düşüş sağlanmasıyla borç faizi ödemelerinin toplam harcamalar içindeki oranı 2001 yılındaki yüzde 51 düzeyinden 2005 yılında yaklaşık yüzde 31 seviyesine gerilemiştir.

Gelirlerde ise 1994 ve 1995’teki vergi düzenlemelerinin etkisiyle 1996 ve 1997 yıllarında ayrıca Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya girdikten sonra 2003 ve 2004 yıllarında vergi gelirlerinin toplam bütçe gelirleri içindeki payının yüzde 80’in üzerine çıktığını gözlemleyebiliriz.

Yine yukarıda Tablo 6’dan görülebileceği üzere, bütçe gelir ve harcamalarının GSYH içindeki payı 2002 yılına değin artış eğilimi göstermiştir. Bütçe harcamalarının artış düzeyi gelirlere nazaran daha fazla olmuştur. Nitekim bu durum bütçe dengesine de yansımış, özellikle 1990’ların ikinci yarısından itibaren bütçe açıklarının GSYH’ye oranı daha yüksek düzeyde seyretmiştir. 2001 yılında bütçe açığının GSYH’ye oranı yaklaşık yüzde 12 düzeyine tırmanmıştır.

2002 yılından itibaren bütçe açığının GSYH’ye oranı hızla düşmeye başlamış, 2005 yılında yaklaşık yüzde 1 düzeyine gerilemiştir. Bu düşüşte bütçe harcamalarının 2002 yılından itibaren GSYH’ye oranındaki hızlı gerileme etkili olmuştur. 1990’ların sonlarından itibaren IMF gözetiminde uygulanmaya başlanan ekonomi programlarına uyumlu olarak kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğinin sağlanması doğrultusunda faiz dışı fazla verme hedefi 1998 yılı sonrasında 2005 yılına kadar sürekli gerçekleştirilmiş, özellikle 2000 yılından itibaren faiz dışı fazla GSYH’ye oran olarak yüzde 3-6 düzeyleri arasında gerçekleşmiştir. Bu hedef faiz ödemeleri dışında kalan kamu harcamalarının kısılmasını buna paralel olarak gelirlerin özellikle de dolaylı vergilerin artırılmasını gerekli kılmıştır. Böylece cari, yatırım ve faiz harcamaları dışındaki diğer transfer harcamalarındaki kesintiler nitel ve nicel olarak kamu hizmet sunumunu olumsuz etkilerken dolaylı vergilerin ağırlığının giderek artması ise gelir adaletsizliğinin artmasına neden olmuştur (Bağımsız Sosyal Bilimciler, 2006: 48-49).

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

**Tablo 7: Vergi Gelirleri Dağılımı (1990-2005, %)**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Dolaysız Vergiler</b>	<b>52,0</b>	<b>52,2</b>	<b>50,4</b>	<b>48,5</b>	<b>39,3</b>	<b>40,7</b>	<b>39,3</b>	<b>40,6</b>	<b>46,6</b>	<b>45,4</b>	<b>40,9</b>	<b>40,5</b>	<b>33,7</b>	<b>33,0</b>	<b>31,1</b>	<b>30,1</b>
Gelirden Al. V.	51,1	51,4	49,5	47,6	38,4	39,9	38,4	39,9	45,8	44,2	39,6	39,4	32,4	30,5	29,5	28,4
Gelir Vergisi	41,0	42,4	42,4	40,4	30,9	30,4	30,1	31,6	37,7	33,3	23,4	29,1	23,0	20,2	19,8	19,1
- Gelir V. Tevkifatı	34,4	36,6	35,7	34,7	26,1	25,6	25,6	27,9	27,3	26,9	21,4	27,3	20,9	18,3	17,8	17,2
Kurumlar Vergisi	10,2	9,0	7,1	7,2	7,5	9,5	8,3	8,3	8,1	10,5	8,9	9,3	9,3	10,3	9,7	9,2
Diğer	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	7,3	1,0	0,1	0,0	0,0	0,0
Servetten Alınan V.	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,7	0,8	1,2	1,3	1,1	1,2	2,5	1,6	1,7
<b>Dolaylı Vergiler</b>	<b>48,0</b>	<b>47,8</b>	<b>49,6</b>	<b>51,5</b>	<b>60,7</b>	<b>59,3</b>	<b>60,7</b>	<b>59,4</b>	<b>53,4</b>	<b>54,6</b>	<b>59,1</b>	<b>59,5</b>	<b>66,3</b>	<b>67,0</b>	<b>68,9</b>	<b>69,9</b>
Mal ve Hiz. Al. V.	30,1	31,4	33,4	33,8	36,5	39,6	43,3	41,8	39,1	41,3	42,9	45,6	50,4	52,1	50,1	51,9
Dahilde Al. KDV	16,9	18,5	19,1	19,3	18,9	19,6	18,7	18,1	17,2	16,4	16,9	18,3	19,4	18,3	13,1	11,7
Özel Tüketim V.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	10,1	26,4	28,9	30,4
Diğer Mal ve Hiz. V.	13,3	12,9	14,3	14,6	17,6	20,0	24,6	23,7	21,9	24,8	25,9	27,2	21,0	7,4	8,1	9,8
Dış Tic. Alınan V.	17,7	16,4	16,1	17,5	15,3	18,0	17,3	17,4	14,3	13,4	16,2	14,0	15,9	14,9	18,8	18,0
Diğer Dolaylı V.	0,1	0,0	0,0	0,1	9,0	1,8	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Yukarıda Tablo 7’de görüleceği üzere 1990-2005 döneminde toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin ağırlığı iyice artmış, 2005 yılında yaklaşık yüzde 70 düzeyine ulaşmıştır. Dolaylı vergiler içinde ise mal ve hizmetlerden alınan vergiler temel gelir kaynağı olmuştur. Dönem sonunda 2002 yılında 4760 sayılı kanunla kabul edilen özel tüketim vergileri de önemli bir gelir kalemi olarak kullanılmaya başlanmıştır. 2002 yılından itibaren özel tüketim vergilerinin dolaylı vergiler içindeki payı hızla yükselmiş ve 2005 yılında yaklaşık yüzde 30 düzeyine ulaşmıştır. Dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı ise 1980’lere paralel biçimde azalış trendini sürdürmüş, 2005 yılında yaklaşık yüzde 30 düzeyine gerilemiştir. Bu düşüşte gelir vergisinin dolaysız vergiler içindeki payının 1990 yılındaki yüzde 41’lik düzeyinden 2005 yılında yaklaşık yüzde 19’lük düzeye gerileyişi temel faktör olmuştur. Gelir vergisi payının büyük kısmını ise bordrolu çalışanlardan yapılan stopajlar oluşturmaktadır.

#### 4. 5018 Sayılı Kanun’la Şekillenen Kamu Mali Yönetimi: 2006-2022

IMF ile 2005 yılında yapılan yeni Stand-by anlaşması devam ederken 2006 yılından itibaren kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünün sağlanması üzerine 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu tümüyle yürürlüğe girmiştir (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003; Mutluer vd., 2005). Bu yeni kanunun 1927 yılından beri yürürlükte olan 1050 sayılı kanununun yerini almasıyla kamu mali yönetiminde yeni bir dönem başlamış oldu. Uzun yıllardır uygulamada olan program bütçe sistemi yerini performans esaslı bütçeleme sistemine bırakmıştır.<sup>3</sup>

Kanunun 1. Maddesinde de belirtildiği üzere, yeni mali yönetim sistemiyle kalkınma planları ve yıllık programlarla bağlantısı kopan kamu bütçelerinin bu üst politika metinleriyle yeniden ilişkisinin kurulması, kamu kaynaklarının performans esaslı bütçelemeye etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde toplanmasının ve harcanmasının sağlanması, kamu mali yönetiminde hesap verebilirlik ve mali saydamlık ilkelerinin ön plana çıkarılması ve bütçe birliğinin sağlanması amaçlanmıştır (5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003; Mutluer vd., 2005). Bütçe birliğinin sağlanması ve bütçe hakkının en iyi biçimde kullanılması amacıyla 5018 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle beraber 1980 sonrası kamu mali yönetiminde önemli sorunlardan biri haline gelen fonlar ve ayrıca döner sermaye işletmeleri ilgili oldukları idarelerin bütçeleri içine alınıp bir süre sonra tasfiye edilecekti. Diğer taraftan bütçe türleri yeniden tanımlanmış, katma bütçe kaldırılarak kamu idareleri genel bütçeli ve özel bütçeli olarak sınıflandırılmıştır (Mutluer vd., 2005). Konsolide bütçe yerine merkezi yönetim bütçesi kullanılmaya başlanmıştır. Uluslararası standartlara uygun olarak analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmiştir. (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019).

<sup>3</sup> 2019-2023 dönemini kapsayan 11. Kalkınma Planı’nda plan döneminde program bütçe sistemine geçilmesi öngörülmüştür (Yılmaz & Akdeniz, 2020: 99-100). Bu geçişin nedeni olarak; üst politika belgelerinde belirlenen amaç ve hedefler ile bütçeler arasında yeterli düzeyde ilişki kurulamadığı ve bütçe hazırlama süreçlerinde stratejik planlar ve performans programlarından yeterince faydalanılmadığı gerekçeleri gösterilmiştir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020: 2). 2021 yılı merkezi yönetim bütçesi, bütün unsurlarıyla performans esaslı program bütçeye uygun olarak hazırlanmıştır (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2021: 2).

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

2005 yılında IMF’ye sunulan niyet mektubunda Mayıs 2005-Mayıs 2008 döneminde uygulamaya geçmesi istenen Stand-by düzenlemesiyle sıkı maliye politikası ve kamu borç stokunun azaltılması yönündeki politikaların kararlılıkla sürdürüleceği beyan edilmiştir. Kamu borç stokunun azaltılması için GSYH’nin yüzde 6,5’i düzeyinde faiz dışı fazlaya ulaşılması hedeflenmiştir. Ayrıca kamu harcamalarının kalitesinin artırılacağına, vergi sisteminin iyileştirilmesine yönelik adımlar atılacağına ve yapısal reformlara hız kazandırılacağına ilişkin niyetler ortaya konmuştur. Vergi tabanının genişletilmesi ve kayıt dışı ekonominin hacminin daraltılması diğer mali hedefler olarak belirlenmiştir.

Sönmez’in (2009: 61-62) belirttiği gibi, böylece Mayıs 2008’e kadar maliye politikasının önceliği mali disiplini sağlamak ve iç borçlanmanın sürdürülebilirliğini sağlamak olmuştur. Enflasyonla Mücadele Programı ile ekonomi politikalarının temel hedefi haline gelen mali ve parasal disiplin anlayışı 19. Stand-by anlaşmasının da özünü oluşturmuştur.

**Tablo 8: Merkezi Yönetim Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (2006-2022, Bin TL)**

	Gider		Gelir		Açık	Gelir Gider Oranı (%)
	Başl. Öd.	Harcama	Büt. Hed.	Tahsilat		
2006	174.321.617	178.126.033	160.962.010	173.483.430	-4.642.603	97,4
2007	204.988.546	204.067.683	188.158.954	190.359.773	-13.707.910	93,3
2008	222.553.217	227.030.562	204.556.459	209.598.472	-17.432.090	92,3
2009	259.155.933	268.219.185	248.758.275	215.458.341	-52.760.844	80,3
2010	286.981.304	294.358.724	236.794.348	254.277.435	-40.081.289	86,4
2011	312.572.607	314.606.792	279.026.426	296.823.602	-17.783.190	94,3
2012	350.948.318	361.886.686	329.844.817	332.474.895	-29.411.791	91,9
2013	404.045.669	408.224.560	370.094.536	389.681.985	-18.542.575	95,5
2014	436.432.901	448.752.337	403.174.813	425.382.787	-23.369.550	94,8
2015	472.942.746	506.305.093	451.979.400	482.779.900	-23.525.193	95,4
2016	570.506.708	584.071.431	540.818.580	554.139.502	-29.931.929	94,9
2017	645.124.278	678.269.193	598.273.690	630.489.857	-47.779.336	93,0
2018	762.753.272	830.809.401	696.829.321	757.996.435	-72.812.966	91,2
2019	960.975.683	1.000.026.856	880.359.379	875.279.586	-124.747.270	87,5
2020	1.095.461.069	1.203.737.135	956.587.613	1.028.445.527	-175.291.608	85,4
2021	1.346.138.654	1.603.545.136	1.101.146.028	1.402.038.111	-201.507.025	87,4
2022	2.831.472.499	2.941.420.394	2.553.098.555	2.802.355.209	-139.065.185	95,3

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler

Tablo 8’de görüldüğü gibi kriz dönemleri dışında mali disiplin anlayışı çerçevesinde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 90’ın üzerinde gerçekleşmiştir. 2007/2008 finansal krizinin etkileri 2009 ve 2010 yıllarına, Covid 19 pandemisinin etkileri ise 2020-2021 yıllarına yansımıştır. Bu yıllarda gelirlerin giderleri karşılama oranı yüzde 80 düzeylerine gerilemiştir. Bütçe gideri gerçekleşmelerinde 2007 yılı haricinde dönem boyunca başlangıç ödenek hedefleri aşılmıştır. Bütçe gelirlerinde ise 2009 ve 2019 yılları dışında genel olarak başlangıç bütçe hedefinin üzerinde tahsilat gerçekleştirilmiştir. Böylece objektif ve subjektif





Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

---

doğruluk ilkelerinden yine sapma olmuş ve kamuoyunda bütçelere karşı duyulan güven zayıflatılmıştır.

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

**Tablo 9: Merkezi Yönetim Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri Dağılımları (2006-2022, %)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Harcamalar</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
<b>Faiz Hariç Harcama</b>	74,2	76,1	77,7	80,2	83,6	86,6	86,6	87,8	88,9	89,5	91,4	91,6	91,1	90,0	88,9	88,7	89,4
Cari Harcamalar	34,7	35,1	35,1	34,7	34,8	37,7	37,1	36,5	37,9	37,9	39,0	37,3	37,0	37,7	36,0	33,5	32,9
Personel	24,1	24,2	24,3	23,5	24,9	27,3	28,0	27,6	28,8	28,9	29,7	27,9	28,3	29,3	27,9	25,2	24,2
Diğer Cari	10,7	10,9	10,8	11,1	9,9	10,4	9,1	8,9	9,1	9,0	9,3	9,4	8,7	8,4	8,1	8,3	8,7
Yatırım	8,3	8,1	9,6	9,1	11,1	12,0	11,2	12,6	12,5	13,4	11,7	12,4	12,6	9,7	9,0	9,8	11,1
Sermaye Gideri	6,8	6,4	8,2	7,5	8,8	9,8	9,5	10,7	10,7	11,3	10,2	10,5	10,6	8,1	7,8	8,2	9,4
Sermaye Transferi	1,5	1,7	1,4	1,6	2,3	2,1	1,7	1,9	1,7	2,1	1,5	2,0	2,0	1,6	1,3	1,6	1,7
Transferler	53,8	54,9	53,3	54,1	51,0	48,5	49,2	48,7	47,3	46,5	47,1	48,3	47,8	50,0	52,5	50,4	48,9
Faiz Giderleri	25,8	23,9	22,3	19,8	16,4	13,4	13,4	12,2	11,1	10,5	8,6	8,4	8,9	10,0	11,1	11,3	10,6
İç Borç	21,9	20,7	19,8	17,5	14,4	11,3	11,4	10,4	9,1	8,3	6,6	6,1	6,4	7,3	8,0	8,3	7,4
Dış Borç	3,9	3,2	2,6	2,4	2,1	2,1	2,0	1,9	2,0	2,1	2,0	2,3	2,5	2,7	3,1	3,0	3,2
Cari Transferler	28,0	31,0	31,0	34,3	34,6	35,1	35,8	36,4	36,2	36,1	38,5	39,9	38,9	40,0	41,4	39,1	38,3
Borç Verme	3,2	1,9	2,0	2,1	3,0	1,8	2,6	2,2	2,4	2,2	2,2	2,0	2,6	2,5	2,5	6,4	7,1
<b>Gelirler</b>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Genel Bütçe Gelirleri	97,2	97,1	96,9	96,8	96,8	96,5	96,4	96,4	96,1	96,1	96,2	96,3	96,2	96,8	97,2	97,3	97,8
Vergi Gelirleri	79,2	80,3	80,2	80,0	82,8	85,5	83,9	83,7	82,9	84,5	82,8	85,1	82,0	77,0	81,0	83,1	84,0
Vergi Dışı Top.Gel.	17,9	16,8	16,7	16,8	14,0	11,0	12,6	12,7	13,2	11,7	13,4	11,2	14,2	19,9	16,1	14,2	13,8
Özel Büt. İd. Öz Gel.	2,0	1,9	2,1	1,9	2,2	2,6	2,7	2,8	3,0	3,0	2,9	2,8	2,9	2,1	1,8	1,8	1,7
Düz. ve Denet. Kur. Gel.	0,8	0,8	0,8	0,7	0,6	0,7	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,4
<b>GSYH'ye % Oran Olarak</b>																	
Harcamalar	22,4	23,0	22,6	26,7	25,2	22,4	22,9	22,4	21,8	21,5	22,2	21,6	22,1	23,2	23,8	22,1	21,9
Gelirler	21,8	21,4	20,9	21,4	21,8	21,1	21,0	21,4	20,7	20,5	21,1	20,1	20,2	20,3	20,4	19,3	20,9
<b>Bütçe Dengesi</b>	-0,6	-1,5	-1,7	-5,2	-3,4	-1,3	-1,9	-1,0	-1,1	-1,0	-1,1	-1,5	-1,9	-2,9	-3,5	-2,8	-1,0
<b>Faiz Dışı Denge</b>	5,2	3,9	3,3	0,0	0,7	1,7	1,2	1,7	1,3	1,3	0,8	0,3	0,0	-0,6	-0,8	-0,3	1,3

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Tablo 9’dan görüleceği üzere 2006 yılı sonrasında merkezi yönetim bütçe harcamaları içinde faiz giderlerinin payı 2019 yılına dek hızla düşmüştür. Bu düşüşteki büyük pay iç borç faiz ödemeleri kalemine aittir. Mali disiplin ve faiz dışı fazla hedefiyle birlikte dönem boyunca kamu kesimi borç yükü GSYH’ye oran olarak düşmüş, ancak özel kesimin dış kredilere rahat ulaşımı sayesinde dış borçlarında ciddi artışlar olmuştur. Özellikle 2007/2008 finansal krizi sonrası ABD ve AB merkez bankalarının parasal genişleme politikaları küresel düzeyde sermaye akışını artırmış, Türkiye’ye de ciddi miktarda portföy ve sabit dış yatırım girmiştir.

Cari transferlerin payı 2006-2022 döneminde artış eğiliminde olmuş, 2006’daki yüzde 28’lik düzeyinden 2020 yılında dönem boyunca en yüksek düzeyi olan yaklaşık yüzde 41’e yükselmiştir. Cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payı 2016 yılına kadar artış eğiliminde olmuş, sonraki yıllarda düşüş trendine girmiştir. Yatırım harcamaları payı da benzer bir seyir izlemiş, 2015 yılına kadar artış gösterirken bu yıldan itibaren bir miktar gerilemiştir. Toplam gelirlerin dağılımına baktığımızda vergi gelirleri payının 2007’den itibaren yüzde 80’in üzerinde seyrettiğini yalnızca 2019 yılında yüzde 77’ye gerilediğini görmekteyiz. Vergi dışı gelirlerin payı ise 2006-2009 ve 2019-2020 dönemlerinde yüzde 16’nın üzerine çıkmıştır.

Mali disiplin hedefine bağlı olarak 2006-2008 döneminde bütçe açığı GSYH’ye oran olarak düşük düzeylerde tutulmuştur. Ancak 2007/2008 finansal krizinin etkilerinin yansımalarıyla 2009 ve 2010 yıllarında sırasıyla GSYH’nin yüzde 5,2 ve 3,4’ü düzeylerinde bütçe açıkları verilmiştir. Bu iki yılda kamu harcamaları önemli düzeyde artış göstermiştir. 2011-2018 yılları arasında yüzde 1-2 arasında salınan bütçe açıkları 2019-2021 döneminde yükselişe geçmiştir. Faiz dışı dengede özellikle 19. Stand-by dönemi olan 2006-2008 döneminde önemli fazlalar elde edilmiştir.

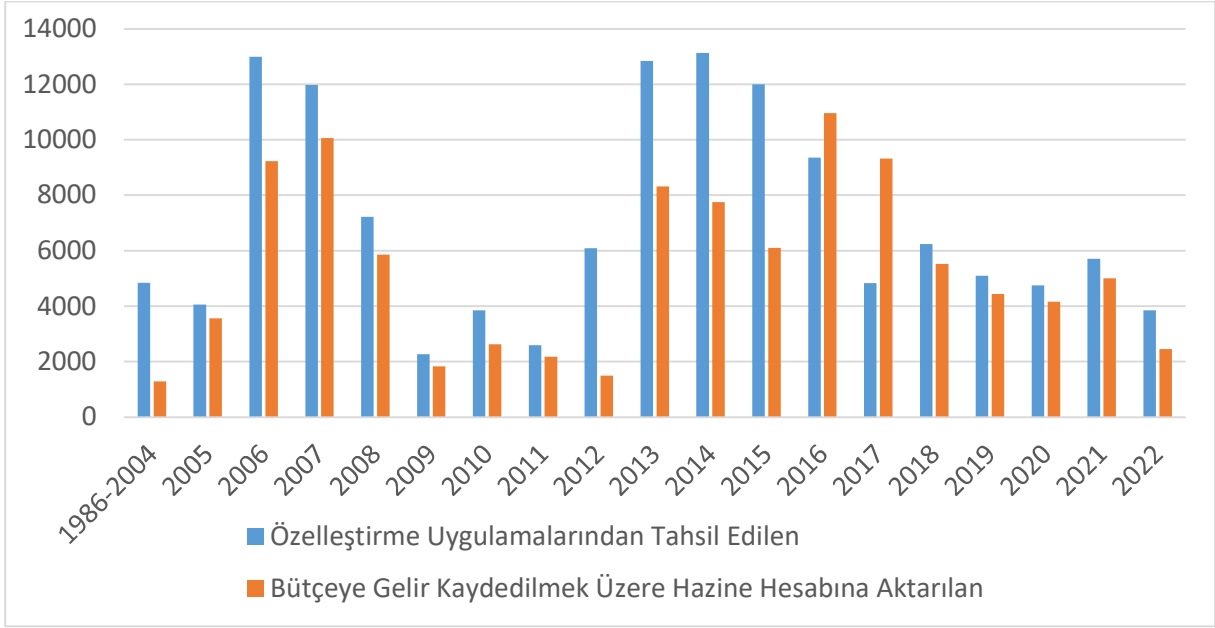
Stand-by anlaşmasına bağlı olarak yürütülen mali disiplin politikaları kapsamında bütçe dengesinde 2005 yılından itibaren görülen iyileşmede bütçe harcamalarındaki önemli düşüşün büyük etkisi olmakla beraber, bütçe gelirlerinde de mali aflar, İşsizlik Sigortası Fonu’ndan bütçeye aktarılan tutarlar, özelleştirmeler vb. bazı tek seferlik gelir kayıtlarının etkisi olmuştur (Konukman, 2015: 231). Burada özellikle 2005 yılından sonra özelleştirme uygulamalarının artışına bağlı olarak artan özelleştirme gelirleri etkili olmuştur. Bu elde edilen gelirlerin bir kısmının bütçeye gelir olarak kaydedilmesi bütçe performansının iyileşmesinde etkili olmuştur. Stand-by anlaşmasının geçerli olduğu 2005-2008 yıllarında özelleştirme gelirleri ve özelleştirme niteliğindeki diğer gelirlerin toplamının bütçe gelirlerine oranı sırasıyla yüzde 1,3; 1,7; 3,6 ve 4,3 olarak gerçekleşmiştir. Bu gelirlerin faiz dışı fazla içerisindeki payı ise sırasıyla yüzde 4,7; 7,0; 19,6 ve 26,8 düzeyinde seyretmiştir.<sup>4</sup>

Şekil 1’de 1986-2022 döneminde kamuya ait veya kamu iştiraki olan kuruluşlardaki kamu paylarının özelleştirilmesi sonucu tahsil edilen ve bunun bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazine hesabına aktarılan tutarları gösterilmektedir. Toplamda 277 kuruluşta hisse satışı veya varlık satış/devri yoluyla özelleştirme işlemi yapılmış ve bunlardan 272’sinde kamu payı kalmamıştır. Bu dönem boyunca yapılan özelleştirme uygulamalarından tahsil edilen toplam

<sup>4</sup> TEPAV (2010: 6) raporunda yer alan bilgilere dayanarak hesaplanmıştır. Raporda hesaplamada kullanılan özelleştirme geliri niteliğindeki diğer gelirler; Taşınmaz satış gelirleri, GSM satış gelirleri, Karayolları arazisi ve limanlar satış gelirleri ve 2008 yılında tek seferlik uygulanan Telekom nakit aktarımıdır.

tutar yaklaşık 134 milyar TL ve bu tutardan zorunlu harcamalar düştükten sonra genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazine hesabına aktarılan tutar yaklaşık 102 milyar TL’dir (Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2023: 445-446).

**Şekil 1: Özelleştirme Gelirleri ve Bütçeye Aktarılan Tutarlar (1986-2022, milyon TL)**



**Kaynak:** 2023 Yılı Bütçe Gerekçesi, T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı

Özelleştirme uygulamalarından tahsil edilen gelirlerin en yüksek olduğu yıllar 2006-2008 ve 2013-2018 dönemleridir. Yine bu yıllarda özelleştirme gelirlerinden bütçeye gelir kaydedilmek üzere Hazine hesabına aktarılan tutarlar da yüksek düzeydedir.

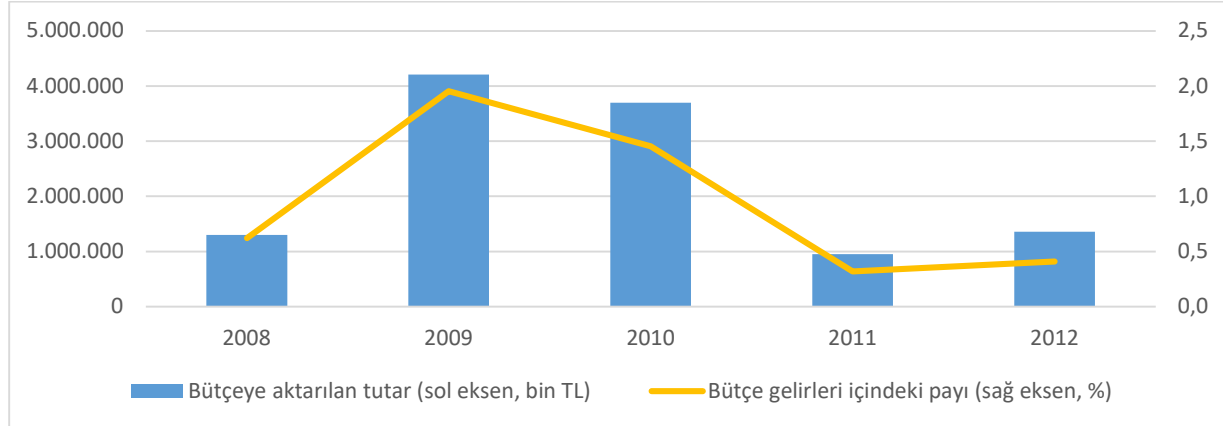
1994 yılında yasalaşan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un 2. Maddesinin c bendinde “özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması” hükmü yer almaktaydı. 2000 yılında 4568 sayılı kanunun 2. Maddesinde “Özelleştirme Fonunun nakit fazlası, Hazinesinin iç ve dış borç ödemelerinde kullanılmak üzere Hazine hesaplarına intikal ettirilir. Özelleştirme Fonundan diğer herhangi bir fona aktarma yapılmaz” hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla özelleştirme fonu özelleştirme kapsamındaki kuruluşların idari, mali ve hukuki düzenlemelerin gerektirdiği giderleri karşılamada kullanılacak kalan fazla ise Hazineye devredilerek iç ve dış borç ödemelerinde kullanılacaktı. Fakat 5369 sayılı Yasa ile Telekom özelleştirmesinden elde edilecek olan tutarın bütçe geliri olarak yazılabilmesini öngören bazı özel düzenlemelerle bu kuralların dışına çıkmıştır (Tepav, 2005). Nitekim 2012 yılında 6338 sayılı Kanunun 17. Maddesinin a fıkrasıyla 4046 sayılı Kanunun 2. maddesinin c bendi ile geçici 23. ve geçici 24. maddeleri yürürlükten kaldırılmış ve yasal mevzuat özelleştirme gelirlerinin bütçe geliri olarak yazılabilmesine uygun hale getirilmiştir.

Bütçe gelirlerinde bazı tek seferlik gelir kayıtları kapsamında ele alabileceğimiz bir diğer uygulama İşsizlik Sigortası Fonudur. 1999 yılında çıkarılan 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu’na göre Sosyal Sigortalar Kurumu’na bağlı İş ve İşçi Bulma Kurumu Genel Müdürlüğü

bünyesindeki İşsizlik Sigortası Daire Başkanlığı’nın görevleri “işsizlik Sigortası Fonuna aktarılan işveren ve devlet katkılarının Yönetim Kurulu kararları çerçevesinde değerlendirilmesine ilişkin işlemleri yürütmek, primlerin kişi bazında kaydını tutmak, işsizlik ödeneği ödenmesine ilişkin her türlü işlemleri yapmak, sigorta primlerinin Sosyal Güvenlik Kurumuna yatırılmasını sağlamak, işsizlere yönelik mesleki eğitim tedbirleri ile ilgili işlemleri yapmaktır.” Bu kapsamda fon; işsizlik sigortası primleri, bu primlerin değerlendirilmesinden elde edilen kazanç ve iratlar ile devlet tarafından yapılan katkı ve yardımlardan oluşmaktadır.

2008 yılında kanuna, 5763 sayılı kanun geçici 6. Madde ile Güneydoğu Anadolu Projesi kapsamındaki yatırımlara öncelik vermek koşuluyla ve özellikle ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmeye yönelik yatırımlarda kullanılmak üzere “2008 yılına münhasır olmak üzere, Fonun mevcut nema gelirlerinden 1.300.000.000 YTL’lik kısım Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir” hükmü eklenmiştir. Aynı maddeye 2009 yılında 5921 sayılı kanunla yine aynı koşulla “2009 yılına münhasır olmak üzere, Fonun nema gelirlerinden dörtte üçü, Fon tarafından Hazine İç Ödemeler Muhasebe Birimi hesaplarına aktarılır ve genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir kaydedilir.” cümlesi ve maddenin b bendine “Fon tarafından tahsil edilecek nema gelirlerinin 2010 yılında dörtte üçü, 2011-2012 yıllarında dörtte biri ilgili yıl genel bütçelerinin (B) işaretli cetvelinde bütçe gelir tahmini olarak yer alır” hükmü eklenmiştir.

**Şekil 2: İşsizlik Fonu Gelirlerinden Bütçeye Aktarılan Tutarlar (2008-2012)**



**Kaynak:** Türkiye İş kurumu İşsizlik Sigortası Fonu, Bağımsız Denetim Raporu’ndan (2022) faydalanılarak hazırlanmıştır.

Bu kapsamda, Şekil 2’de görüldüğü gibi, ekonomik kalkınma ve sosyal gelişmede özellikle de GAP projesi yatırımlarında kullanılmak üzere genel bütçeye 2008 yılında 1.300.000.000 TL, 2009 yılında 4.206.890.343 TL, 2010 yılında 3.695.830.450 TL, 2011 yılında 948.700.712 TL ve 2012 yılında 1.360.101.972 TL olmak üzere toplam 11.511.523.477 TL aktarılmıştır. Bu tutarların bütçe gelirleri içerisindeki payı ise 2008 yılında yüzde 0,6; 2009 yılında yüzde 2; 2010 yılında yüzde 1,5; 2011 yılında yüzde 0,3 ve 2012 yılında yüzde 0,4 düzeyinde olmuştur. Bu tutarlar ilgili yıllarda İşsizlik Sigortası Fonu’na gider olarak kaydedilmiş ve sonrasında Hazine tarafından Fon’a geri ödeneceği için 11,5 milyar TL toplam tutar uzun vadeli alacaklara aktarılmıştır. Hazine tarafından Fon’a geri ödeme halen yapılmamıştır (Bağımsız Denetim Raporu, 2022).

Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 398-430. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

**Tablo 10: Vergi Gelirleri Dağılımı (2006-2022, %)**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Dolaysız Vergiler</b>	<b>31,5</b>	<b>33,9</b>	<b>35,1</b>	<b>35,5</b>	<b>31,6</b>	<b>32,3</b>	<b>33,2</b>	<b>30,8</b>	<b>32,5</b>	<b>31,5</b>	<b>32,7</b>	<b>33,0</b>	<b>37,2</b>	<b>38,2</b>	<b>33,7</b>	<b>35,9</b>	<b>37,8</b>
Gelirden Al. V.	29,2	31,5	32,7	32,7	29,1	29,9	30,7	28,4	30,1	29,2	30,4	30,8	35,0	35,8	31,7	34,1	36,7
Gelir Vergisi	21,1	22,5	22,6	22,3	19,2	19,2	20,3	19,5	21,0	21,0	21,0	20,9	22,4	24,1	19,1	18,9	15,1
- Gelir V. Tevkifatı	19,2	20,7	20,7	20,3	17,5	17,5	18,6	18,0	19,5	19,6	19,6	19,5	20,8	22,5	17,7	17,3	14,0
Kurumlar Vergisi	8,1	9,0	10,1	10,5	9,9	10,6	10,4	8,9	9,2	8,2	9,4	9,9	12,7	11,7	12,6	15,3	21,6
Servetten Alınan V.	2,3	2,4	2,4	2,7	2,5	2,5	2,5	2,4	2,3	2,3	2,3	2,2	2,2	2,3	2,1	1,8	1,1
<b>Dolaylı Vergiler</b>	<b>68,5</b>	<b>66,1</b>	<b>64,9</b>	<b>64,5</b>	<b>68,4</b>	<b>67,7</b>	<b>66,8</b>	<b>69,2</b>	<b>67,5</b>	<b>68,5</b>	<b>67,3</b>	<b>67,0</b>	<b>62,8</b>	<b>61,8</b>	<b>66,3</b>	<b>64,1</b>	<b>62,2</b>
Mal ve Hiz. Al. V.	43,2	41,6	40,0	42,4	43,6	40,7	40,8	41,3	40,3	41,0	41,7	39,5	34,3	34,3	37,8	32,4	28,8
Dahilde Al. KDV	11,6	11,0	10,0	12,1	12,5	11,8	11,3	11,6	10,8	11,4	11,8	10,4	9,1	8,2	8,6	10,6	7,4
Özel Tüketim V.	26,9	25,6	24,9	25,3	27,2	25,3	25,7	26,2	25,8	26,0	26,2	25,8	21,5	21,8	24,9	17,6	17,8
Diğer	4,8	5,0	5,1	5,0	3,9	3,6	3,8	3,5	3,7	3,6	3,7	3,4	3,7	4,2	4,3	4,2	3,6
Dış Tic. Alınan V.	20,0	19,0	19,5	16,6	18,8	21,1	19,8	20,9	20,2	20,4	18,8	21,0	22,2	21,2	22,3	25,5	28,0
Diğer Dolaylı V.	5,3	5,5	5,4	5,5	6,0	5,9	6,1	6,9	7,0	7,1	6,8	6,5	6,3	6,4	6,2	6,1	5,4

**Kaynak:** T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, Genel Yönetim Mali İstatistikler



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Vergi gelirleri dağılımı içinde dolaylı vergilerin payının ağırlıklı olduğunu Tablo 10’dan görmekteyiz. Genel olarak dönem boyunca mükelleflerin kişisel özelliklerini dikkate almayan dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı yüzde 65’in üzerinde olmuştur. 1990’larda toplam vergiler içindeki payı hızla düşen gelir vergisi payı yaklaşık yüzde 19-24 bandına oturmuştur. Gelir vergisi payının büyük kısmını ise gelir vergisi tevkifatları oluşturmuştur. Dolaylı vergiler içinde bu dönemde özellikle özel tüketim vergilerinin payı önemli oranlara erişmiştir.

## 5. Sonuç

1970’lerde stagflasyon ve hammadde fiyatlarındaki sıçrayış küresel kapitalist sistemi, Keynesyen dönemin kontrollü yapısının sonuna geldiğinin habercisi olan kriz ortamına sürüklemiştir. Bretton Woods Anlaşması sona ererken küresel kapitalist sistemde paradigma değişimi gerçekleştirerek yeni bir toplumsal düzeni inşa edecek olan neoliberal dönem başlamıştır. Bu dönemde Keynesyen dönemde kontrol altında olan sermaye hareketleri serbestleştirilmiş, döviz kurları dalgalanmaya bırakılarak esnek döviz kuru politikalarına geçilmiştir. Serbest ticaret, ihracat odaklı bir büyüme stratejiyle desteklenmiştir. Refah ve kalkınma hedefleriyle piyasaya müdahale eden devlet anlayışı yerini piyasa işleyişindeki aksaklıklara müdahale ederek piyasanın etkin bir şekilde işleyişini sağlayacak olan devlet anlayışına bırakmıştır. Merkez bankaları bağımsız hale getirilerek enflasyonla mücadele kapsamında fiyat istikrarı hedefine uyumlu faiz hedefli sıkı para politikaları uygulamaya başlamışlardır.

Keynesyen genişletici maliye politikalarının yerini ise mali disiplin ve denk bütçeye odaklı kemer sıkma politikaları almıştır. Ancak bu politikalara tezat oluşturacak şekilde arz yanlı politikalar kapsamında uygulanan vergi teşvik, muafiyet ve indirimleri kamu gelirlerini aşındırırken, kriz dönemlerinde devletin kurtarma paketleriyle piyasaya müdahaleleri kamu harcamalarını artırarak bütçe açıklarının genişlemesine neden olmuştur. Özelleştirmeler, finansal sistemin kuralsızlaştırılması-serbestleştirilmesi, işgücü piyasalarının esnekleştirilmesi ve sendikaların gücünün zayıflatılması neoliberal dönemde uygulamaya geçen diğer önemli politika kararları olmuşlardır. 1980 sonrası dönemde uluslararası sermaye hareketlerinin serbestleşmesiyle özellikle sıcak para akımları yüksek karlılık sağladıkları az gelişmiş ülkelere girmiş ve bu ülkelerde karlılığını düşürecek olan ani politik-ekonomik değişimler karşısında hızla bu ülkeleri terk etmişlerdir. Ani çıkışlar karşısında genellikle iktisadi ve mali olarak kırılgan olan az gelişmiş ülkeler krize sürüklenmiş, krizden çıkışı sağlayacak kredilere ulaşmak için IMF-Dünya Bankası’nın dayattığı daraltıcı nitelikteki yapısal uyum programları uygulamak zorunda kalmışlardır.

Neoliberal politikaların Türkiye’ye girişi, 1970’lerin sonlarında sürdürülemez boyutlara ulaşan yüksek enflasyon, dış ödeme güçlükleri, bütçe açıkları ve düşük büyüme hızları gibi iktisadi sorunların ardından gündeme gelen 24 Ocak 1980 İstikrar Programı ile olmuştur. Bu kararlarla bir süredir uygulanmakta olan ithal ikameci büyüme politikası terk edilirken neoliberal paradigmaya uygun bir şekilde dışa açılma sürecine ve ihracata dayalı büyüme stratejisine geçilmiştir. Hızla ekonomik istikrarsızlıkların giderilmesine ve neoliberal politikaların



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

uygulanmasına olanak verecek düzenlemelerin yapılmasına girişilmiştir. Bunlardan bazıları faizlerin ve fiyatların serbest piyasada belirlenmesi, kamu harcamalarının kısılması ve gelirlerinin artırılması yoluyla bütçe açıklarının azaltılması, çeşitli kamusal desteklemelerin azaltılması ve sübvansiyonların kaldırılması, özellikle ihracatı artırmak üzere vergi teşviklerinin uygulanması, dış ticaretin serbestleştirilmesi, esnek döviz kuru rejimine geçişin sağlanması, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, yabancı sermaye girişinin teşvik edilmesi ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesidir.

Neoliberal ilkelere dayanan bu kararlarla iktisadi, siyasi ve sosyal yaşamda önemli değişimler yaşanırken kamu maliyesi alanında da önemli yapısal dönüşümler söz konusu olmuştur. 24 Ocak kararlarına uyumlu olarak mali disiplin hedefiyle kamu gelirlerinin artırılıp harcamaların kısmen kontrollü artışıyla 1980’lerin ilk birkaç yılında bütçe açıkları daraltılmıştır. Ancak 1983 yılı sonrasında özellikle harcamalardaki artışların hızlanmasıyla bütçe açıkları hızla artmaya devam etmiştir. 2001 Krizine kadar bütçe açıklarındaki artış eğilimi devam etmiş ve GSYH’nin yaklaşık yüzde 12’si düzeyine yükselmiştir. Cari ve yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı düşerken transfer harcamalarının payı özellikle iç borç faiz ödemeleri nedeniyle hızla yükselmiştir. Böylece 1980’lerde başlayan kamu finansmanın giderek borç servisine dayalı olarak gerçekleştirilmesi olgusu 1990’lı yıllarda iyice yerleşik hale gelmiş ve sürdürülemez boyutlara erişmiştir. Kamusal hizmetlerin büyüklüğünü ve niteliğini temelde cari ve yatırım harcamaları belirlediği için bu kalemlerde toplam harcamalara oranla yaşanan düşüş hizmet genişliğinin ve kalitesinin düşmesine neden olmuştur. Diğer taraftan bu yıllarda yaygın olarak kullanılan fon uygulamaları kamu mali yönetimine ciddi zararlar vermiştir. Harcamaların bir kısmı fon sistemine kaydırılarak bütçe dışına çıkarılmış ve bütçe birliği ilkesine aykırı davranılmıştır. Bütçe gelirleri tarafında ise vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı hızla artarken dolaysız gelirlerin payı azalmıştır. Özellikle gelir vergisinin toplam vergiler içindeki payının azalışı bunda etkili olmuştur. Vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin ağırlığının giderek artması gelir adaletsizliğinin artmasına neden olurken vergilemede adalet ilkesini geri plana itmiştir.

1990’ların sonunda ciddi problemlerle karşı karşıya olan Türkiye ekonomisini bu durumdan çıkarmak üzere dönemin hükümeti 1998 yılında IMF ile Yakın İzleme Anlaşması imzalamıştır. Böylece Türkiye ekonomisinde on yıl sürecek olan IMF’li yıllar başlamış oldu. 1999 yılında IMF’e sunulan niyet mektubunda beyan edilen enflasyonla mücadele programı kapsamında enflasyonun ve yüksek reel faizlerin düşürülmesi öngörülmüştür. Program kamu maliyesi alanında mali disiplin ilkesine bağlı olarak yüksek faiz dışı fazla verilmesini ve böylece sürdürülemez boyutlara ulaşmış olan kamu borcunun azaltılmasını hedeflemekteydi. Özelleştirmelere hız verilmesi, kamu mali yönetiminde ve vergi sisteminde yapısal reformlara gidilmesi kamu maliyesine ilişkin diğer önemli politika beklentilerini oluşturmaktaydı. 2001 yılındaki kriz nedeniyle sekteye uğrayan program, krizin ardından Mayıs 2001’de Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı ile büyük ölçüde yeniden uygulamaya konmuştur. Ardından IMF ile 2002 ve 2005 yıllarında yapılan Stand-by anlaşmaları kapsamında 2008 yılına dek kesintisiz bir şekilde uygulanan yapısal uyum programlarıyla Türkiye’de neoliberal politikalar önceki yıllara kıyasla daha etkin bir şekilde uygulanmıştır. Daraltıcı maliye politikalarıyla harcamalardaki artış ciddi düzeyde sınırlandırılınca bütçe açığı 2003-2005 dönemi itibariyle hızla düşmeye





Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

başlamıştır. 2005 yılında IMF’ye sunulan niyet mektubunda da benzer şekilde sıkı maliye politikası ve kamu borç stokunun azaltılması yönündeki politikaların kararlılıkla sürdürüleceği beyan edilmiştir.

2006 yılı sonrasında bütçe açıklarındaki önemli artışlar, küresel finansal ve sağlık krizlerinin Türkiye ekonomisine etkilerinin yansıdığı yıllarda gerçekleşmiştir. Bu yıllar dışında bütçe açığı GSYH’nin yüzde 2’sini geçmemiştir. Diğer taraftan merkezi yönetim bütçe harcamaları içinde faiz giderlerinin payı 2018 yılına dek hızla düşürülmüştür. Bu düşüşteki büyük pay iç borç faiz ödemeleri kalemine aittir. Mali disiplin ve faiz dışı fazla hedefiyle birlikte 2018 yılına kadar kamu kesimi borç yükü GSYH’ye oran olarak düşürülmüştür. Bütçe dengesinin iyileşmesinde azaltılan harcamaların etkisi büyük olsa da diğer bir katkıyı tek seferlik gelir diye adlandırabileceğimiz uygulamalardan elde edilen gelirler sağlamıştır. Özellikle özelleştirme uygulamaları sonucunda elde edilen gelirlerin önemli bir kısmı bütçeye gelir olarak kaydedilmiştir. Bütçeye gelir olarak kaydedilen diğer bir önemli kaynak da İşsizlik Sigortası Fonudur. Ancak bu tür tek seferlik gelir kaynakları geçici çözümler sunmakta ve uzun dönemde kamu finansmanı açısından istikrarsızlıklara sebebiyet verebilmektedir. İstikrarlı bir kamu finansman politikası için temel gelir kaynağı olan vergiler içinde ise dolaylı vergilerin ağırlıklı payı bu dönemde de devam etmiştir. Dolaysız vergiler içinde en yüksek paya sahip olan gelir vergisinin toplam vergiler içindeki payı yüzde 20 civarına gerilemiş ve bu verginin tahsilatının büyük bir kısmı da stopaj yoluyla ücretli çalışanların üzerine yıkılmıştır. 2002 yılında Özel Tüketim Vergisi Kanunu’nun yürürlüğe girmesiyle bu vergiler sonraki yıllarda dolaylı vergiler içinde önemli bir gelir kaynağı olarak kullanılmıştır. Kamu finansmanında dolaylı vergilerin yaygın kullanımı ise mükelleflerin şahsi özelliklerini gözetmediğinden, gelir adaletsizliğinin artmasına ve vergilemede adalet ilkesinden giderek sapılmasına neden olmaktadır.

## Kaynakça

- Abukan, D. (2017). *Küresel Dengesizlikler: Heterodoks Bir Yaklaşım*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara Üniversitesi.
- Bağımsız Denetim Raporu. (2022). *1 Ocak-30 Haziran 2022 Hesap Dönemine Ait Finansal Tablolar ve Bağımsız Denetçi Raporu*. Türkiye İş Kurumu İşsizlik Sigortası Fonu.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2006). *IMF Gözetiminde On Uzun Yıl, 1998-2008: Farklı Hükümetler, Tek Siyaset*. Ankara: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği.
- Bağımsız Sosyal Bilimciler. (2009). *Türkiye’de ve Dünyada Ekonomik Bunalım 2008-2009*. İstanbul: Yordam Kitap.
- Balseven, H. & Önder, İ. (2009). Türkiye’de Kamu Kesiminde Neoliberal Dönüşüm. N. Mütevellioğlu & S. Sönmez (Der.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Coşar, N. (2010). Osmanlı’dan Günümüze Kamu Maliyesi Üzerine Değerlendirmeler. N. Coşar & M. Bildirici (Der.), *Tarihi, Siyasi, Sosyal Gelişmeler Işığında Türkiye Ekonomisi 1908-2008*. İstanbul: Ekin Basım Yayın.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

- Dumenil, G. & Levy, D. (2008). Neoliberal (Karşı) Devrim. A. Saad-Filho & D. Johnston (Der.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı & T. Öncel (Çev.)) (25-41). İstanbul: Yordam Kitap.
- Eğilmez, M. (2001, 7 Şubat). Kasım 2000 Krizi Üzerine. *Ntvmsnbc*. <http://arsiv.ntv.com.tr/news/62234.asp>.
- Harvey, D. (2015). *Neoliberalizmin Kısa Tarihi*. A. Onocak (Çev.) İstanbul: Sel Yayıncılık.
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. *Genel Yönetim Mali İstatistikleri*. <https://muhasibat.hmb.gov.tr/genel-yonetim-mali-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 15 Mayıs 2023).
- Hazine ve Maliye Bakanlığı. (Aralık, 1999). *Niyet Mektubu*. [https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/823a742b-3313-4bff-a371-703c37cb9973/niyet\\_mektubu\\_4.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-823a742b-3313-4bff-a371-703c37cb9973-m3fB7D9](https://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/823a742b-3313-4bff-a371-703c37cb9973/niyet_mektubu_4.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACE-823a742b-3313-4bff-a371-703c37cb9973-m3fB7D9).
- Hürriyet. (Temmuz 1, 1998). *19 maddeyle IMF'nin yakın takibine girdik*. <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/19-maddeyle-imfnin-yakin-takibine-girdik-39026642>.
- Konukman, A. (2003). Cumhuriyetin Kuruluş Yılları ve 80 Sonrası Dönemin Bütçe Politikaları-Uygulamaları: Devletin İnşasından Devletin Tasfiyesine. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1, 29-65.
- Konukman, A. (2015). Merkezi Yönetim Bütçesi’nin İktisadi ve Bütçe Hakkı Açısından Analizi. *Karatahta İş Yazıları Dergisi*, 2, 231-71.
- Lapavitsas, C. (2008). Neoliberal Dönemde Anayolcu İktisat Kuramı. A. Saad-Filho & D. Johnston (Der.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki* (Ş. Başlı & T. Öncel (Çev.)) (59-75) İstanbul: Yordam Kitap.
- Mutluer, M. K., Öner, E. & Kesik, A. (2005). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Palley, T. I. (2008). Keynesçilikten Neoliberalizme: İktisat Biliminde Paradigma Kayması. A. Saad-Filho & D. Johnston (Der.), *Neoliberalizm Muhalif Bir Seçki*. (Ş. Başlı & T. Öncel (Çev.)) (42-58). İstanbul: Yordam Kitap.
- Saygılı, M. K. (2002). *Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması*. Uzmanlık Tezi. Devlet Planlama Teşkilatı (Yayın no: 2631).
- Shutt, H. (2004). *Kapitalizmle Derdim Var*. (N. Sungur & A. Çakmak (Çev.)) İstanbul: Kitap Yayınevi.
- Sönmez, S. (2003). “Neo-liberal” İktisat Politikaları: Kamu Maliyesindeki Değişim ve Kriz. *“Liberal Reformlar” ve Devlet: Sempozyum Bildirileri*. Ankara: Kamu İşletmeciliği Geliştirme Merkezi.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

- Sönmez, S. (2009). Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri. N. Mütevellioğlu & S. Sönmez (Der.), *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2019). *Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber*. [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber\\_2019-2021.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf).
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2020). *Program Bütçe Rehberi: Program Sınıflandırması ve Performans Bilgisi*. Bütçe Genel Müdürlüğü.
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2021). *2021 Yılı Bütçesi: Vatandaşın Bütçe Rehberi*. [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/04/2021\\_Vatandasin-Butce-Rehberi.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2021/04/2021_Vatandasin-Butce-Rehberi.pdf).
- Strateji ve Bütçe Başkanlığı. (2022). *2023 Yılı Bütçe Gerekçesi*. [https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/10/2023-Yili-Butce-Gerekcesi\\_17102022.pdf](https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/10/2023-Yili-Butce-Gerekcesi_17102022.pdf).
- Tepav. (2005). *Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı*. Politika Notu.
- Tepav. (2010). *Haziran Eylül 2010 Bütçe Sonuçları*. Mali İzleme Raporu İstikrar Enstitüsü.
- Yılmaz, H. H. & Akdeniz, İ. (2015). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ile Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi. *Sayıştay Dergisi*, 32(117), 87-114.
- 4568 sayılı Bazı Fonların Tasfiyesine İlişkin Kanun. (Mayıs, 2000). <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4568.pdf>.
- 6338 sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesine Dair Kanun. (Haziran, 2012). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/07/20120711-1.htm>.
- 5763 sayılı İş Kanunu ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun. (Mayıs, 2008). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/05/20080526-5.htm>.
- 5921 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (Ağustos, 2009). <https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2009/08/20090818-1.htm>.
- 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun. (Kasım, 1994). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4046.pdf>.
- 4447 sayılı İşsizlik Sigortası Kanunu. (Eylül, 1999). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4447.pdf>.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu. (Aralık, 2003). <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5018.pdf>.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

---

**Etik Beyanı:** Bu çalışmanın tüm hazırlanma süreçlerinde etik kurallara uyulduğunu yazar beyan eder. Aksi bir durumun tespiti halinde Fiscaeconomia Dergisinin hiçbir sorumluluğu olmayıp, tüm sorumluluk çalışmanın yazarına aittir.

**Ethical Approval:** The author declares that ethical rules are followed in all preparation processes of this study. In case of detection of a contrary situation, Fiscaeconomia has no responsibility, and all responsibility belongs to the author of the study.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

---

## **Structural Transformations in Public Finance in Turkey After 1980: An Analysis on Budget Results**

**Deniz Abukan**

### **Extended Abstract**

After the 1980s, in line with the neoliberal paradigm, Keynesian expansionary fiscal policies were replaced by austerity policies focused on fiscal discipline and balanced budgets. However, in contrast to these policies, tax incentives, exemptions, and reductions implemented within the scope of supply-side policies eroded public revenues, while government interventions in the market with bailout packages in times of crisis increased public expenditures and widened budget deficits. Privatizations, deregulation-liberalization of the financial system, flexibilization of labor markets, and weakening the power of trade unions were other important policy decisions implemented during the neoliberal period. Underdeveloped countries entered a new period in the post-1980 period, with the liberalization of international capital movements, especially hot money flows, where they provided high profitability and quickly left them in the face of sudden political-economic changes that would reduce their profitability. In the face of sudden outflows, underdeveloped countries, which are generally economically and financially fragile, were dragged into crisis and had to implement contractionary structural adjustment programs imposed by the IMF-World Bank to access loans that would enable them to exit the crisis.

The political reflection of the neoliberal transformation in the global capitalist system in Turkey was realized with the 24 January 1980 Decisions. With these decisions, the import substitution growth policy, which had been implemented for a long time, was abandoned, and an export-led growth strategy was put into practice with the process of opening to foreign markets. The new growth strategy aimed to reduce the weight of the public sector in the economy and shape public sector interventions according to the functioning of free markets. Accordingly, policies such as reducing public debt to sustainable levels, fiscal discipline, balanced budget, limiting public expenditures, privatization, and tax incentives have been brought to the forefront in public finance.

In line with the January 24th decisions, budget deficits in 1981 and 1982 were realized below the deficit in 1980 due to the increase in revenues and a partially controlled increase in expenditures. However, budget deficits continued to increase rapidly after 1983, especially with the acceleration in expenditures. Therefore, the objective of reducing deficits by decreasing public expenditures and increasing revenues has gradually moved away. Revenues could not be collected enough to cover the increasing public expenditures, and the ratio of revenues to expenditures dropped rapidly from 91.1 percent in 1981 to 80.7 percent in 1989. On the other hand, the share of transfer expenditures in total expenditures increased rapidly throughout the period, and this was mainly due to interest payments on domestic and foreign debt. In fact, this increase shows us the change in public financing policy; that is, financing is increasingly based on debt servicing. Considering the increases in interest expenditures, we can say that domestic and external borrowing was increasingly used in public financing, and public revenues were insufficient.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscoeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

On the other hand, while the share of indirect taxes in tax revenues, which is the main financing item of consolidated budget revenues, increased rapidly, the share of direct revenues decreased. In late 1980, several legal arrangements were made to renew the tax system, which had been worn out by inflation during the 1970s, with the aim of reducing budget deficits. However, with the new regulations in late 1981, the tax system was reshaped in the spirit of neoliberal policies. In line with the model of strengthening export-led growth and the free market, tax incentives (exemptions, exemptions) became widespread, and the economic functions of taxes were emphasized. Accordingly, it became more difficult for the tax system to fulfill its fiscal function. Throughout the period, the weight of indirect taxes in public financing gradually increased, which led the tax system to become less and less fair. In the 1990-2002 period, the trend of the 1980s continued; the level of revenues that could meet the rapidly increasing public expenditures could not be reached throughout the period and budget deficits increased rapidly from year to year. The ratio of revenues to expenditures declined to 64 percent in the early 2000s. In 1994 and 1995, tax adjustments increased budget revenues, and the ratio of revenues to expenditures rose to around 80 percent. However, it continued to decline thereafter.

In 1997 and 1998, the impact of the crises that erupted in East Asia and Russia began to be clearly felt in Turkey as of 1998. The interruptions in international net capital flows brought along financing problems for Turkey, which entered these years with serious domestic and foreign debt stocks. As a matter of fact, the government of the time signed a Close Monitoring Agreement with the IMF in 1998 to pull the Turkish economy out of a serious bottleneck. The agreement, which did not include any financial support, was intended to provide confidence to international markets to access foreign loans. In 1999, the Letter of Intent submitted to the IMF presented the objectives and strategy of the disinflation program, which included commitments to achieve as high a public sector surplus as possible, structural reforms, and a tight exchange rate reinforced by income policies.

Under this letter of intent, a three-year 17th Stand-by Agreement was signed with the IMF on December 22, 1999. However, first, the economic shock of November 2000 and then the economic crisis that erupted in February 2001 disrupted the program. Following the crisis, the Transition to a Strong Economy Program was launched in May 2001. In the new program, which generally overlapped with the 1999 program, the most fundamental changes were the abandonment of inflation targeting and the consequent floating of the exchange rate. The policy objectives envisaged by this program were revised through review programs and additional letters of intent and were maintained in the Stand-by Agreements of 2002 and 2005, shaping the economic policies implemented.

In 2001, with the impact of the Transition to a Strong Economy Program that was put into effect after the economic crisis and the tight fiscal policies envisaged by the Stand-by agreement signed with the IMF in 2002, the increase in expenditures was severely limited and the budget deficit started to decline rapidly in the 2003-2005 period. In 2005, the ratio of budget revenues to budget expenditures reached approximately 94 percent. Moreover, expenditure realizations did not exceed the initial appropriation targets during these three years.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

In 2001, domestic debt interest payments reached approximately 47 percent of total budget expenditures. Thus, the phenomenon of public financing increasingly based on debt servicing, which started in the 1980s, became well-established in the 1990s and reached unsustainable dimensions. Since 2002, with the decline in interest payments on domestic debt, the ratio of debt interest payments to total expenditures declined from 51 percent in 2001 to approximately 31 percent in 2005. In the 1990-2005 period, tax revenues continued to be the most important sub-item in total budget revenues. In 1996 and 1997, due to the tax adjustments from 1994 and 1995, and in 2003 and 2004, after the implementation of the Transition to a Strong Economy Program, the share of tax revenues in total budget revenues rose above 80 percent.

Since 2002, the ratio of budget deficit to GDP started to decline rapidly and dropped to approximately 1 percent in 2005. The rapid decline in the ratio of budget expenditures to GDP since 2002 drove this decline. In line with the economic programs implemented under IMF supervision since the late 1990s, the primary surplus target was consistently achieved from 1998 until 2005, and the primary surplus as a percentage of GDP was realized between 3-6 percent, especially since 2000. This target necessitated cutting public expenditures, excluding interest payments and increasing revenues, especially indirect taxes. The weight of indirect taxes in total tax revenues increased considerably in the 1990-2005 period, reaching approximately 70 percent in 2005. Within indirect taxes, taxes on goods and services became the main source of revenue.

At the end of the period, special consumption taxes, which were introduced by Law No. 4760 in 2002, started to be used as an important revenue item. Since 2002, the share of special consumption taxes in indirect taxes increased rapidly and reached approximately 30 percent in 2005. On the other hand, the share of direct taxes in total tax revenues continued its downward trend parallel to the 1980s and declined to approximately 30 percent in 2005. The main factor behind this decline was the decline in the share of income tax in direct taxes from 41 percent in 1990 to approximately 19 percent in 2005. The majority of the income tax share is composed of withholding taxes on payroll employees. Thus, cuts in transfer expenditures other than current, investment, and interest expenditures have adversely affected public service delivery both qualitatively and quantitatively, while the increasing weight of indirect taxes has led to an increase in income inequality.

In 2005 the Letter of Intent submitted to the IMF declared that the tight fiscal policy and policies to reduce the public debt stock would be pursued decisively under the Stand-by arrangement to be implemented between May 2005 and May 2008. In order to reduce the public debt stock, a primary surplus of 6.5 percent of GDP was targeted. In addition, the government's intentions to improve the quality of public expenditures, improve the tax system, and accelerate structural reforms have also been stated. Expanding the tax base and reducing the size of the informal economy were set as other fiscal targets. Thus, the priority of fiscal policy until May 2008 was to ensure fiscal discipline and sustainability of domestic borrowing. Fiscal and monetary discipline, which became the main objective of economic policies with the Anti-Inflation Program, also constituted the core of the 19th Stand-by Agreement.



Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaoeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

Between 2006 and 2022, the ratio of budget revenues to budget expenditures was realized above 90 percent within the framework of fiscal discipline, except for the crisis periods. The effects of the 2007/2008 financial crisis were reflected in 2009 and 2010, and the effects of the Covid 19 pandemic were reflected in 2020-2021. In these years, the ratio of revenues to expenditures declined to around 80 percent. Except for 2007, budget expenditure realizations exceeded the initial appropriation targets throughout the period. Budget revenues, on the other hand, generally exceeded the initial budget target, except in 2009 and 2019. Thus, the principles of objective and subjective accuracy were again deviated from and public confidence in budgets was weakened.

After 2006, the share of interest expenditures in central government budget expenditures declined rapidly until 2019. Interest payments on domestic debt accounted for a large share of this decline. With fiscal discipline and the primary surplus target, the public sector debt burden declined as a percentage of GDP throughout the period, but the private sector's external debt significantly increased thanks to its easy access to external loans. Especially in the aftermath of the 2007/2008 financial crisis, the quantitative easing policies of the US and EU central banks increased global capital flows, and Turkey received a significant amount of portfolio and fixed foreign investment. The share of current transfers followed an upward trend in the 2006-2022 period, rising from 28 percent in 2006 to approximately 41 percent in 2020, the highest level throughout the period. The share of current expenditures in total expenditures followed an upward trend until 2016 and then started to decline in the following years. The share of investment expenditures followed a similar trend, increasing until 2015 and declining slightly since then.

Between 2006 and 2022, the share of tax revenues hovered above 80 percent from 2007 onwards, only declining to 77 percent in 2019. The share of non-tax revenues rose above 16 percent in the 2006-2009 and 2019-2020 periods. In line with the fiscal discipline target, the budget deficit was kept at low levels as a percentage of GDP in the 2006-2008 period. However, the effects of the 2007/2008 financial crisis led to budget deficits of 5.2 and 3.4 percent of GDP in 2009 and 2010, respectively. Public expenditures increased significantly in these two years. Budget deficits, which oscillated between 1-2 percent between 2011-2018, started to increase in the 2019-2021 period. Significant surpluses were achieved in the primary balance, especially in the 2006-2008 period, the 19th Stand-by period.

While the significant decline in budget expenditures had a major impact on the improvement in the budget balance since 2005 within the scope of the fiscal discipline policies implemented in line with the stand-by agreement, some one-off revenue records also had an impact on budget revenues. In this context, especially after 2005, some of the privatization revenues, which increased due to the increase in privatization practices, were recorded as revenues to the budget, which contributed to the improvement in budget performance. Transferring revenue from The Unemployment Insurance Fund to the budget is another practice that can be considered within the scope of some one-off revenue records in budget revenues.

On the other hand, the predominance of indirect taxes in the distribution of tax revenues continued between 2006 and 2022. In general, the share of indirect taxes, which do not consider the personal characteristics of taxpayers, in total taxes has been above 65 percent





Abukan, D. (2023). 1980 Sonrası Türkiye’de Kamu Maliyesindeki Yapısal Dönüşümler: Bütçe Gerçekleşmeleri Üzerinden Bir Değerlendirme.

*Fiscaeconomia*, 7(Özel Sayı), 111-113. Doi: 10.25295/fsecon.1355847

---

throughout the period. In the 1990s, the share of income tax in total taxes declined rapidly and settled at around 19-24 percent. In this period, the share of special consumption taxes in indirect taxes reached significant levels.