

**İ.Ü. İktisat Fakültesi**  
**Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**  
**Prof. M.Orhan Dikmen'e Armağan**

## **1990 BÜTÇESİNİN DİNAMİK YORUMU(\*)**

**Prof.Dr. İzzettin ÖNDER**  
**İ.Ü. İktisat Fakültesi**  
**Maliye Bölümü**

---

(\*) Maliye Araştırma Merkezinin 40. Yılı nedeniyle 27.10.1981'de düzenlenen "1990 Bütçesi" konulu panel metni.

Klasik ders kitaplarında verilen tanımı ile "Bütçe", kamu daire ve kuruluşlarının bir yıllık gider ve gelir tahminlerini gösteren bir cetveldir. Bir anlamı ile Bütçe, bir yıllık tahminler olarak, zaman boyutu içindeki bir kesitin görüntüsünü vermektedir.

Bütçe üzerine yapılan incelemeler, statik çerçeve içinde kaldığı sürece, harcama ve gelir kalemlerinin kendi içinde yatay dağılımlarını ya da bir önceki döneme göre artış yüzdelerini saptamakla yetinir. Böylece ancak, çeşitli gider ve gelir kalemlerinin gerek bütçe, gerek ekonomi içindeki görece ağırlıkları anlaşılabilir. Kendi başına çok fazla bir anlam ifade etmeyen bu yöntemin eksikliği, söz konusu kalemlerdeki değerlerin bir önceki döneme göre değişimleri dikkate alınarak giderilmeye çalışılır.

Bütçelerle ilgili incelemelerin, gelir ve özellikle kaynak dağılımları açısından anlamlı hale getirilebilmesi, görüntülerin ve açıklamaların kesit analizinden, zaman-boyutu analizine dönüştürülmesi ile olasıdır. Böyle bir analizle, ekonomideki eğilimler ortaya koyulup, açıklanabilir. Çeşitli bütçe kalemlerinin kendi içinde yatay dağılımlarının ve milli gelir içindeki yerlerinin uzun zaman boyutunda gelişimi, ya da bu kalemlerin bir önceki dönemlere göre değişimlerinin yine uzun zaman boyutundaki gelişimi, bize hem bütçe hakkında genel, hem de bütçe kalemleri hakkında ayrıntılı bir fikir verebilir. Yine ancak böyle bir uzun-dönemli inceleme ile, bazı zaman kesitlerinde görülebilecek geçici dalgalanmaların yanlış fikir edinmemize neden olma olasılığı ortadan kaldırılmış olur.

Bütçe çözümlemesine getirilebilecek ikinci boyut ise, harcama tahminlerinin gelir tahminlerinden önce ve ondan bağımsız yapılmadığı görüşüdür. Uzun dönem ayarlamalarından sonra, bütçe harcamalarının hacmi, sağlanabilen gelir ile bağlı bulunmaktadır. Sağlanabilen gelir, böylece toplam harcama hacmini oluşturduktan sonra, harcama kalemlerinin elastikliklerine bağlı olarak, alt harcama kalemleri de belirlenerek, harcama kalıpları bağımlı olarak şekillenmiş olmaktadır.

Bu durumda, Konsolide Bütçenin hacmi ve harcama kalemlerinin gelişimi, sağlanabilen gelir kaynaklarına bağlı bulunmaktadır. Diğer bir ifade ile, kamu harcamalarının önlenemez artış talepleri üzerinde, sınırlayıcı ve denetleyici faktörü, kamu sektörüne aktarılabilen kaynaklar oluşturmaktadır (1). Ancak, kamu sektörüne kaynak aktarmada kullanılan araçlar ve yöntemler kamu sektörü ve özel sektör üzerinde farklı etkiler oluşturmaktadır. Burada güttüğümüz amaç açısından, kamu gelir sistemini, doğrudan ve dolaylı aktarım mekanizmaları olarak ikili bir sınıflamaya tabi tutabiliriz.

Kamu kesimine doğrudan gelir aktarım mekanizması, hiç kuşkusuz vergilerdir. Vergiler, özel kesimde, tüketim ve yatırım harcamalarını kısarak kaynakların kamu kesimine aktarılmasına neden olur. Açıktır ki, vergilerin özel kesimde kısıtıldığı harcamaların türü ile, bu vergilerle finanse edilecek kamu harcamalarının türünün çakışması, ekonomide herhangi bir darboğazın oluşmasını engeller. Buna karşın, vergilerin özel kesimde

(\*) Maliye Araştırma Merkezinin 40. Yılı nedeniyle 27.10.1981'de düzenlenen "1990 Bütçesi" konulu panel metni.

kısıtıldığı harcama türü ile, devletin bu geliri yönelttiği harcama türünün farklı olması, ekonominin kendi ayarlayıcaya kadarki zaman boyunca, bazı alanlarda atıl kaynaklar, diğer bazı alanlarda ise, darboğazların oluşmasına neden olabilir (2).

Bazı istisnalar dışında, farklı vergi gelirlerinin farklı harcamalara ayrılması söz konusu olmadığından, yukarıda kısaca açıklanan konuda ayrıntılı planlama yapılamamaktadır. Kaldı ki, harcama ve vergi kalemleri itibariyle ayrıntılı planlama ve hatta uygulama olası dahi olsa, özellikle gelir dağılımının bozuk olduğu kalkınmakta olan ülkelerde böyle bir uygulama sosyal adalet ilkeleri ile çatışabileceğinden, fazla rağbet görmez. Böylece, gelir dağılımının bozulma derecesine bağlı olarak, vergi ödeme gücünü elinde tutanların oluşturduğu alan daraldıkça, yükümlünün hissettiği vergi vurgusu artmaktadır.

Aşağıdaki tablo, çok kaba hatlarla, coğrafi olarak vergi yükü dağılımı hakkında bir görüntü sağlamak için verilmiştir.

**TABLO - 1**

1. ve 2. Derecede Kalkınmada Öncelikli  
Yörelere Elde Edilen Vergi Gelirlerinin  
Toplam Gelirlere Oranı (%)

	<u>1987</u>	<u>1988</u>	<u>1989</u>
1. Derecede K.Ö.Y.	1,2	1,1	1,3
2. Derecede K.Ö.Y.	<u>3,1</u>	<u>2,9</u>	<u>3,3</u>
TOPLAM	4,3	4,0	4,6

**KAYNAK:** Maliye ve Gümrük Bakanlığı Arşivinden.

Vergi ödeme gücünü temsil eden alanların daralması, üzerine potansiyel vergi yükü düşen ve bu vurguyu şiddetle algılayan grubun, bu yükten kurtulma çabasında yoğunlaşmasına neden olmaktadır (3). Böyle bir çaba içerisinde giren yükümlüler, bir yandan vergi yüklerini şu veya bu şekilde hafifletmek yönünde gayret gösterirken, diğer yandan da kamu harcamalarını, net fedakarlıklarını en düşük düzeye indirecek şekilde, yönlendirmeye çalışırlar.

Birinci yöndeki etki, yasal ve yasal olmayan biçimlerde ortaya çıkabilir. Yasal yönden vergi yükünü hafifletme gayretlerinin somut görüntüsü, vergi yasalarında gerçekleştirilen geniş istisna ve muafiyet hükümleridir. Türk Vergi Sistemi içinde, kurumlar, gelir ve katma değer vergilerinde, çok teknik nedenlere dayananlar (risturn istisnası gibi) dışında, bir dizi istisna ve muafiyet hükümleri böyle bir işlev görmektedir. Vergi harcaması olarak bilinen söz konusu istisna ve muafiyet hükümleri, bunlardan yararlananlara sıfır maliyetli kredi sağlarken, yararlananlar ile yararlanmayanlar arasındaki nisbi kâr veya zarar oranının, piyasa verilerinin üzerinde gerçekleşmesine neden olmaktadır.

Kamusal finansman yükünden kurtulmaya çalışmanın yasa-dışı yolu ise, hiç kuşkusuz, genel adı ile, vergi kaçığıdır. Vergi kaçığının oluşumunda, verginin karşılıksız bir ödeme olması, vergi ödemeyenin kamu hizmetlerinden mahrum edilememesi gibi nedenler yanında, çok önemli bir neden de, geniş istisna ve muafiyet hükümlerinin uygulamada olmasıdır. Toplumsal vicdanı rahatsız edecek boyutta vergi istisna ve muafiyetlerinin uygulanması, vergi yükümlülük alanı içine girenlerin aşırı direnişine ve bu gruplar üzerinde etkin denetim kurulamamasına neden olabilmektedir (4).

Kamu gelir sisteminin, kamu harcama kalıplarını nasıl şekillendirdiğine geçmeden önce, dolaylı gelir mekanizmasını ele alıp, incelemek gerekmektedir. Bütçenin temel ve doğrudan kaynak aktarım mekanizması yanında ve bu mekanizmanın tamamlayıcısı ve uzantısı niteliğinde dolaylı kaynak aktarım mekanizması ise, borçlanma, enflasyon ve gizli-vergi araçlarından oluşmaktadır. Tüm bu mekanizmalar, kamu kesimine kaynak aktarırken yükün vurgusunu, doğrudan ilgili taraflar üzerinde oluşturmamakta ve çok uzun bir zaman boyutuna yaymaktadır. Özellikle borçlanma durumunda, devlete borç veren, hiçbir vurgu hissetmeyeceği gibi, faiz geliri de elde edeceğinden dolayı, böyle bir uygulamaya sempatik bakacaktır. Ancak, borçlanma ile bütçeye yıkılan faiz yükü, ileri dönemlere ait vergi gelirleri üzerinde, diğer harcama kalemleri ile birlikte pay alan bir harcama kalemine dönüşmektedir.

Kamu gelir sisteminin, kamu harcamalarının genel düzeyinin ve harcama kalemlerinin yatay dağılımını nasıl etkilediği hakkında fikir sahibi olabilmek için, kamu harcamalarının gelişme seyri önce ekonomik kritere göre, daha sonra da fonksiyonel tasnife göre tasnif edilmiş olarak aşağıda iki tablo halinde verilmiştir.

Konsolide Bütçe hacminin ve harcama kalemlerinin gelişimini açıklayabilmek için, önce konsolide bütçe içindeki vergilerin gelişimini izlemek gerekmektedir. Dar anlamda vergi yükü olarak bilinen, konsolide bütçe vergi gelirlerinin gayrisafi milli hasılaya oranının yıllar itibarıyla gelişimi de aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**TABLO - 4****Vergi Yüğü**

1982	% 19,4
1984	% 15,0
1989	% 19,7

**KAYNAK:** 1989 Yıllık Ekonomik Rapor,

T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, s. 92-93.

**TABLO - 2****Ekonomik Kriteria Göre Tasnif Edilmiş Kamu****Harcamalarının Gelişme Seyri**

	1983			1985			1990		
	Milyar TL	Yatay Dağılım	GSMH Oranı	Milyar TL	Yatay Dağılım	GSMH Oranı	Milyar TL	Yatay Dağılım	GSMH Oranı
Cari H.	1.187	47,0	0,103	2.165	43,3	0,078	27.302	43,2	0,097
Yatırım H.	561	22,2	0,048	1.005	20,1	0,036	9.088	14,4	0,032
Transfer H.	780	30,8	0,067	1.829	36,6	0,065	26.874	42,4	0,096
	2.528	100,0	0,218	4.999	100,0	0,179	63.264	100,0	0,225

**Kaynak:** Ekonomik Rapor (Muhtelif yıllar)

**TABLO - 3**  
**Fonksiyonel Kritere Göre Sınıflandırılmış Kamu Harcamalarının**  
**Gelişme Seyri**

	1983			1985			1990		
	Milyar TL	Yatay Dağılım	GSMH Oranı	Milyar TL	Yatay Dağılım	GSMH Oranı	Milyar TL	Yatay Dağılım	GSMH Oranı
Genel İdare	717	28,4	0,062	1277	25,6	0,045	14246	22,5	0,050
Savunma	491	19,4	0,042	957	19,1	0,034	8766	13,9	0,031
Adalet Emniyet	142	5,6	0,012	241	4,8	0,008	2613	4,1	0,009
Tarım-Orman-Köy İşleri	170	6,7	0,014	296	5,9	0,010	2834	4,5	0,010
Su İşleri	169	6,7	0,014	359	7,2	0,012	3076	4,9	0,010
Karayolları	130	5,2	0,011	192	3,8	0,006	1717	2,7	0,006
Bayındırlık	34	1,3	0,002	51	1,0	0,001	317	0,5	0,001
Ulaştırma	53	2,1	0,004	96	1,9	0,003	458	0,7	0,001
Madencilik	13	0,5	0,001	23	0,5	0,001	257	0,4	0,001
Eğitim	383	15,2	0,033	616	12,3	0,022	10931	17,3	0,038
Sağlık	76	3,0	0,006	143	2,9	0,005	2464	3,9	0,008
Kültür Turizm	24	0,9	0,002	34	0,7	0,001	517	0,8	0,001
Sosyal Hizmetler	13	0,5	0,001	36	0,7	0,001	468	0,7	0,001
Borç Faizi	113	4,5	0,009	678	13,6	0,024	14600	23,1	0,051
<b>TOPLAM</b>	<b>2528</b>	<b>100,0</b>	<b>0,218</b>	<b>4999</b>	<b>100,0</b>	<b>0,179</b>	<b>63264</b>	<b>100,0</b>	<b>0,225</b>

**Kaynak: Bütçe Gerekçeleri (Muhtelif yıllar)**

Bir yılın bütçe tahminleri, genellikle bir önceki yılın gelirlerine göre yapıldığından, gelirlerin harcamalar üzerindeki sınırlayıcı etkisi, ancak böyle bir gecikmeli ilişki içinde görülebilir.

1982 ve 1989 yılları vergi yükü % 20'lere yaklaştığından, 1983 ve 1990 yılları bütçe hacmi de % 22 dolaylarındadır. Buna karşın, 1984 yılı vergi yükü % 15 dolayına gerilemiş olduğundan dolayı, 1985 yılı bütçe hacmi de % 18'ler dolayına inmiştir. Görülüyor ki, 1980-1990 yılları arasında U-şekli ifade eden bir bütçe hacmi, aynı dönemdeki vergi yükünün şeklini yansıtmaktadır. Ayrıca, 1983-1990 yılları arasında GSMH yıllık ortalama nominal artış hızı % 50 dolaylarında seyrederken, ekonomideki vergi yükü değişmediğinden dolayı, bütçe hacmi de fazla bir değişim göstermemiştir.

Ekonomik olarak büyüyen ve sosyolojik olarak önemli evreler geçiren toplumda, kamu hizmetlerine olan talep artarken, vergi gelirlerinin aynı hızda arttırulamaması nedeni ile, vergi benzeri yan gelir mekanizmaları, sistemi dengeleyici faktörler olarak devreye girmiştir.

Bunlardan birincisi, borçlanma mekanizmasıdır. Devletin, piyasa faiz haddinden yaptığı borçlanma, ekonomide tüketimi, vergiler kadar kısımadığı takdirde, toplam tasarruflar arzulan düzeyde arttırılmaz. Kamu borçlanma mekanizması, gerçekleşen tasarrufların potansiyel tasarruf hacminin altında kalmasına neden olduğu sürece, toplum, gelecek nesillere ait potansiyel kaynaklara el atmış olur.

Kamu borçlanmasının bütçe üzerindeki etkisi ise, faiz yükünü arttırması şeklinde belirmektedir. 1983 ile 1990 yıllarıdaki durum incelendiğinde, "Borç Faizi" kaleminin, bütçe içindeki ve GSMH içindeki paylarının, sırası ile, şöyle bir gelişme sergilediği görülmektedir: 1983 yılında bütçe içinde, % 4,5 olan pay, 1990 yılında % 23,1 oranına, yine aynı yıllarda, GSMH içindeki pay ise, % 0,9'dan % 5,1'e yükselmiş bulunmaktadır. Borç yükünün böyle bir tümörel gelişme göstermesi, bir yandan bütçe hacmini zorlarken, diğer yandan da reel kaynak kullanan gerçek kamu harcama kalemlerinin sıkışmasına neden olmaktadır. Böylece, kaynak yetersizliği karşısında, kamu hizmetlerinin kalitesi düşürülmektedir. Genellikle hizmet üreten ve emeğe dayalı üretim yapan kamu kesiminde en ağır vergiyi barem içinde, belirli ücretle çalışmaya razı olan insanlar ödemektedir. Diğer bir deyişle, barem ile istihdam edilen bir eleman üzerindeki gerçek vergi yükü, stopaj yolu ile ödediği vergi olmayıp, bu elemanın piyasada sağlayabileceği gelir ile, kamu kesiminden sağladığı net gelir arasındaki farktır. Bu yaklaşımla, özellikle nitelikli emek sunanların piyasadaki potansiyel geliri, kamu kesiminde elde edecekleri gelirin çok üzerinde olacağından dolayı kamu kesimi nitelikli eleman kaybına uğrayacaktır. Nitekim, Türkiye'de böyle bir politika sonucunda, uğramıştır da.

Kamu kesimi içinde çalışanlar üzerinde böyle bir yük oluşturulması, yani bu elemanların gelir akımlarının kısılması, bu sahalarda kullanılan sermaye niteliklerinin erozyona uğramasına neden olmaktadır. Böylece, bu alanlarda yeterli gelir sağlamadığı için nitelikli eleman bulunmamaktadır. Kaldı ki, Baumol etkisi nedeni ile, emek yoğun üretim alanlarında, ücret artışları genel düzeyin de üzerinde olması gerekmektedir (5).

Kamu kesimindeki beşeri sermaye erozyonu, etkisi ancak uzun dönemde algılanan ve bundan dolayı kısa dönemde önlemleri geliştirilemeyen bir niteliktedir. Uzun süre belirli-belirsiz etkiler oluşturan beşeri sermaye erimesi olgusu, önlem alınma aşamasında çok ciddi boyutlara erişmiş olur. Böyle bir aşamada geliştirilen önlem ise, ilk aşamalarda, ayrılan kaynaklara paralel hızda nitelik onarımı sağlayamayacağından, ekonomik israf olarak görülebilir. Israrlı uygulanan önlem ile oluşturulabilecek nitelik onarımı, oldukça uzun bir süre içinde ve yavaş bir şekilde gerçekleşecektir.

Kamu kesimi içinde, genel kamu hizmetleri yanında özellikle eğitim ve sağlık gibi çok ciddi ve toplumsal gelişmenin temeli olan beşeri sermaye üretimi gerçekleştirilmektedir. Belirli derecede oluşmuş bir erimenin düzeltilmesi programı, kaynak kullanma ve sonuç alma aşamaları arasında uzun bir zaman süresini gerektirir. Bu nedenle, siyasal karar organları böyle bir erimenin düzeltilmesi çabası içine girmeye tereddüt ederler. Böyle bir çözümsüzlüğe gitmemenin teknik olarak en etkili yolu, uzun dönemli plânlama yaparak, bu çok ciddi alanları, bir dizi aksak temeller üzerinde çalışan piyasa ekonomisi çözümlerinden uzak tutmaktır. Böyle bir teknik çözüm, toplum düzeyinde bilinçli ve etkili gerçek bir demokrasinin uygulanmaması halinde, siyasal olarak uygulanabilir olarak görülmemektedir. Zira, ekonomik kaynaklara hakim olan grupların siyasete de hakim olması halinde, beşeri sermaye ve sair toplumsal alt-yapı hizmetlerinin üretimi aksayabilir. Zira, söz konusu gruplar kendi mikro düzeylerinde bu tür hizmetleri elde etme olanağına sahip olduklarından dolayı, böyle bir hizmetin ihtiyacını duymayacaklardır. Ancak, adacıklar halinde gerçekleştirilebilecek mikro çözümler, toplumsal ihtiyacı karşılamaktan çok uzak kalacaktır. Üretimin toplumsal optimumun altında kalması halinde, mikro çözümler de, kendi alanlarında da yetersiz kalmış olacaktır.

Bütçeye yeterli kaynak bulunamaması ile yaratılan bütçe açığı, fiktif bir kavram niteliğinde görülmektedir. Zira, bütçe açığını kapatmaya yönelik geliştirilebilecek vergi artış önlemleri, özel kesimde açık yaratacaktır. Görülüyor ki, "kamu kesimi açığı" ya da "bütçe açığı" ile "özel kesim açığı" kavramları birbirini dışlayan niteliktedir. Diğer bir ifade ile, genel ekonominin açığı, bütçe açığı biçiminde somutlaştıktan sonra, enflasyonist sürece katkıda bulunmaya başlamaktadır. Böylece kamu kesimi, gerçek vergilerle sağlayamadığı gelirleri, vergi benzeri bir diğer araçla, enflasyonla, sağlamaya çalışmaktadır. Başka bir ifade ile, devlet, ekonominin açığının enflasyon yolu ile kapatılmasında araç olmaktadır. Enflasyon, parasal servetler ve sabit gelirler ya da enflasyon hızının altında kalan gelirler üzerine salınan bir tür vergidir. Bu niteliği ile enflasyon, statik ve dinamik ciddi kaynak bozukluklarına neden olmaktadır.

Görülüyor ki, toplumda çok önemli işlevi olan, beşeri ve önemli maddi alt-yapıyı üreten kamu kesiminin sağlıklı gelişimi, konjonktürel ya da sair nedenler dışında, temel gelir kaynağı olan vergilerle gerçekleştirilen finansmana bağlı bulunmaktadır. Bu kaynağın aksamaması halinde, bir yandan hizmet kalitesi gerilerken, diğer yandan da vergi benzeri mekanizmalar gündeme gelmektedir. Ancak, bu mekanizmalar toplumda ciddi statik ve dinamik bozukluklara neden olmaktadır. Söz konusu aksaklıkların oluşmaması, bir yandan, teknik olarak, planlamaya, diğer yandan da, siyasal olarak, etkili demokratik ortama ihtiyaç göstermektedir.



## DİPNOTLAR

- (1) *Kamu harcamalarının devamlı ve ısrarlı artışı tezini savunan Wagner hipotezini, vergi gelirlerinin, harcamaların artışı üzerinde frenleyici bir rol oynadığını savunan Peacock-Wiseman hipotezi tamamlamaktadır. Peacock-Wiseman (1967), fasıl 1.*
- (2) *Aren (1989), s. 9-10*
- (3) *Brennen-Buchanan (1980), fasıllar 1 ve 3*
- (4) *Furnham-Lewis (1986), s. 220-246.*
- (5) *Baumol modelinde, ücret düzeylerinin aynı, fakat aralarında verimlilik farklarının bulunduğu iki kesimden, verimliliği düşük olanın yüksek olana oranla daha hızlı büyüyeceği öngörülmektedir. Baumol (1967).*

## KAYNAKLAR

- Aren, Sadun:  
**Bir Dönemden Yazılar,**  
Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1989.
- Baumol, W.J.:  
"Macroeconomics of Unbalanced Growth",  
**American Economic Review**, June, 1967.
- Brennen, G. - Buchanan, J.M.:  
**The Power to Tax**  
Cambridge University Press,  
Cambridge, 1980.
- Furnham, A. - Lewis, A.:  
**The Economic Mind,**  
Harvester Press, 1986.
- Peacock, A.T. - Wiseman, J.:  
**The Growth of Public Expenditure  
in the United Kingdom,**  
George Allen and Unwin Ltd.,  
London, 1967.