

**TÜRKİYE EKONOMİSİNDE  
1980 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARI**

**Barış Bülent TANATAY**

**(Yüksek Lisans Tezi)**

**Eskişehir, Kasım 2001**

# **TÜRKİYE EKONOMİSİNDE 1980 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARI**

**Barış Bülent TANATAY**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**İktisat (İktisat Politikası) Anabilim Dalı**

**Danışman : Prof. Dr. M. Burhan ERDEM**

**ESKİŞEHİR  
Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Kasım 2001**

## YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ

### TÜRKİYE EKONOMİSİNDE 1980 SONRASI BÜTÇE AÇIKLARI

**Bariş Bülent TANATAY**

**İktisat (İktisat Politikası ) Anabilim Dalı**

**Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kasım 2001**

**Danışman: Prof. Dr. M. Burhan ERDEM**

Yüksek Lisans Tez Konusu olarak "Türkiye Ekonomisi'nde 1980 sonrası Bütçe Açıkları" isimli çalışmayı seçmemdeki amaç bir maliye politikası aracı olan Bütçe Uygulamasının Türkiye'de 1980 yılından günümüze kadar ne şekilde uygulandığı ve aynı dönemde yanlış bütçe politikaları sonucunda meydana gelen önemli boyutlardaki bütçe açıklarının sebep olduğu ekonomik istikrarsızlıkları ortaya koymaktır.

Genellikle kabul gören görüşe göre ekonomilerde istikrarın sağlanması para ve maliye politikalarının uyumlu bir şekilde yürütülmesi ile mümkün olmaktadır. Bütçe uygulaması, doğru ve ülkenin gereksinimlerine uygun yürütüldüğü takdirde ekonomik istikrara daha kolay ulaşılmaktadır.

Ülkemizde uygulanan bütçe politikalarının analizine geçmeden önce, ilk bölümde, bütçe ile ilgili teorik bilgilere yer verilmiştir. İkinci bölümde ise 1980 yılı sonrası bütçe politikaları ve bütçe açıkları incelenmiştir.

Dünya üzerindeki pek çok gelişen ülkede olduğu gibi Türkiye'de de önemli boyutlara ulaşan bütçe açıkları başta enflasyon olmak üzere bir çok ekonomik sorunun giderek daha da ağırlaşmasına yol açmıştır. Enflasyonun yanısıra borçlanma problemi de Türkiye ekonomisini bir kısır döngü içerisine sokmuştur. Çalışmada bütçe açıklarının niçin ortaya çıktığı ve bu açıkların ne gibi ekonomik sonuçlar doğurduğu ortaya konmaya çalışılmıştır.

**ABSTRACT****BUGDET DEFICITS IN TURKISH ECONOMY AFTER 1980****Bariş Bülent TANATAY****Department of Economics****Anadolu University , The Institute of Social Sciences, November 2001****Adviser: Prof. Dr. M. Burhan ERDEM**

When selecting the topic named "Budget Deficits in Turkish Economy After 1980", my objective was to determine the way of Budget Application process in Turkey from 1980 till nowadays and especially economic instability cause by large and important budget deficit which is a result of wrong budget policies conducted after 1980.

According to the generally accepted point of view, maintaining of stability in economy is possible with compatible conduction of monetary and fiscal policies. Economic stability can be easily reached provided that the budget application is conducted correctly and in accordance with a country's demands.

Before passing to the analysis of budget policies conducted in our country, theoretical information on bugdet has been provided the first part. In the second part, post-1980 bugdet policies and budget deficits have been stated.

Just as in many developing countries around the world, budget deficits reaching important levels headed primarily by inflation cause a lot of economic problems become even more serious. Besides inflation, issues of borrowing played their role in the entrapment of Turkish economy. The study deals with determination of reasons of emerging budget deficits and what sort of economic outcomes these deficits bear.

## JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI

**Barış Bülent TANATAY**'ın "Türkiye Ekonomisinde 1980 Sonrası Bütçe Açıkları" başlıklı tezi **20 Aralık 2001** tarihinde, aşağıdaki jüri tarafından Lisansüstü Eğitim Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin ilgili maddeleri uyarınca, **İktisat (İktisat Politikası)** Anabilim Dalında, yüksek lisans tezi olarak değerlendirilerek kabul edilmiştir.

İmza \_\_\_\_\_

Üye (Tez Danışmanı) : Prof.Dr.Burhan ERDEM

Üye : Yrd.Doç.Dr.Tayfun MOĞOL

Üye : Yrd.Doç.Dr.Hasan İSLATİNCE

**Prof.Dr.Ömer ZİHTİN / TAN**  
**Ankara Üniversitesi**  
**Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü**

## İÇİNDEKİLER

### Sayfa No

ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iii
JÜRİ VE ENSTİTÜ ONAYI.....	iv
ÖZGEÇMİŞ.....	v
TABLolar LİSTESİ.....	ix
GRAFİKLER LİSTESİ.....	x
KISALTMALAR.....	xi
GİRİŞ.....	xiii

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

1. BÜTÇENİN TANIMI.....	1
1.1. Bilimsel Tanımlar.....	1
1.2. Kanuni Tanımlar.....	2
2. BÜTÇENİN TEMEL ÖĞELERİ.....	3
2.1. Geleceğe Ait Gelir ve Gider Tahmini Olması.....	3
2.2. Tahminlerin Belli Bir Dönemi Kapsaması.....	4
2.3. Bütçenin Yetki Özelliği.....	5
2.4. Gelir ve Giderlerin Denk Olması.....	5
3. BÜTÇENİN İKTİSADİ NİTELİĞİ VE İŞLEVİ.....	6
4. BÜTÇE AÇIĞI KAVRAMI.....	7
4.1. Geleneksel Bütçe Açığı.....	8
4.2. Faiz Dışı Açık.....	8
4.3. Operasyonel (İşlevsel) Açık.....	9
4.4. Nakit Açığı.....	9
4.5. Bütçe Açıklarının Nedenleri.....	10

4.5.1. İktisadi Gelişme Düzeyi .....	10
4.5.1.1. Harcama Baskıları .....	10
4.5.1.2. Özel Tasarrufların Yetersizliği .....	11
4.5.1.3. Vergi Gelirlerinin Az Oluşu .....	11
4.5.2. Devlet Gelirlerinin Artış Hızı .....	11
4.5.3. Devlet Gelirlerinde İstikrarsızlık .....	12
4.5.4. Devletin Harcamaları Denetimi .....	12
4.5.5. Devletin Ekonomideki Payı .....	12
4.6. Bütçe Açıklarının Finansmanı .....	13
4.6.1. Bütçe İhtiyatları .....	13
4.6.2. Vergiler .....	13
4.6.3. Borçlanma .....	14
4.6.3.1. İç Borçlar .....	14
4.6.3.1.1. Özel Kişi ve Kuruluşlardan Borçlanma .....	15
4.6.3.1.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Ekonomik Kuruluşlardan Borçlanma .....	15
4.6.3.1.3. Ticari Bankalar ve Sigorta Şirketlerinden Borçlanma .....	15
4.6.3.1.4. Merkez Bankasından Borçlanma .....	16
4.6.3.2. Dış Borçlar .....	16
4.6.4. Emisyon .....	17

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE EKONOMİSİNDE 1980 SONRASI BÜTÇE UYGULAMALARININ GELİŞİMİ

<b>1. KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI .....</b>	<b>21</b>
1.1. Fonksiyonel Ayırım .....	22
1.1.1. Genel İdare Hizmetleri Harcamaları .....	22
1.1.2. Ekonomik Hizmetler Harcamaları .....	23
1.1.3. Sosyal Hizmetler Harcamaları .....	23

1.1.4. Borç Faizi Ödemeleri .....	24
1.2. Ekonomik Ayrım.....	25
1.2.1 Cari Harcamalar .....	26
1.2.2. Yatırım Harcamaları .....	29
1.2.3. Transfer Harcamaları .....	32
<b>2. KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ .....</b>	<b>38</b>
2.1. Vergi Gelirleri.....	39
2.2. Vergi Dışı Normal Gelirler.....	43
2.3. Özel Gelirler, Fonlar, Diğer Gelirler, Katma Bütçe Gelirleri.....	44
<b>3. KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ.....</b>	<b>46</b>
3.1. Gelirlerin Artış Hızı .....	51
3.2. Harcamaların Artış Hızı .....	53
3.2.1. KİT Harcamaları .....	53
3.2.2. Personel Harcamaları .....	55
3.2.3. Faiz Ödemeleri.....	56
3.2.4. Diğer Harcamalar.....	59
<b>4. KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI .....</b>	<b>61</b>
4.1. Para Basımı (Monetizasyon).....	63
4.2. Dış Borçlanma .....	63
4.3. İç Borçlanma.....	67
<b>SONUÇ.....</b>	<b>73</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR.....</b>	<b>76</b>



**TABLolar LİSTESİ**Sayfa No

Tablo 1 : 1981-1998 Konsolide Bütçe Harcamaları Fonksiyonel Dağılımı.....	22
Tablo 2 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Harcamaları ve GSMH'ya Oranları.....	25
Tablo 3 : 1980-1999 Cari Harcamaları ve GSMH'ya Oranları.....	27
Tablo 4 : 1980-2000 Toplam Cari Harcamalarının Oransal Dağılımı.....	29
Tablo 5 : 1980-1999 Yatırım Harcamaları ve GSMH'ya Oranları.....	30
Tablo 6 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Harcamaları içinde Transfer Harcamaları.....	33
Tablo 7 : 1980-2000 Toplam Transfer Harcamalarının Dağılımı.....	34
Tablo 8 : 1990-2000 Dış-İç Borç Faiz Ödemeleri Dağılımı.....	37
Tablo 9 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Gelirleri ve GSMH'ya Oranları.....	38
Tablo 10 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (Milyar TL).....	41
Tablo 11 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Vergi Dışı Normal Gelirler.....	44
Tablo 12 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Açığı/GSMH Oranı.....	48
Tablo 13 : 1980-2001 Konsolide Bütçe Büyüklüklerin GSMH'ya Oranı.....	50
Tablo 14 : 1984-2000 Toplam İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranı.....	58
Tablo 15 : 1985-1999 Konsolide Bütçe Finansmanı / GSMH.....	62
Tablo 16 : 1985-2000 Türkiye'nin Dış Borç Stoku.....	65

## GRAFİKLER LİSTESİ

Sayfa No

Grafik 1 : 1980-2000 Bütçe Açığı Faiz Ödemeleri İlişkisi .....	71
Grafik 2 : 1980-2000 Bütçe Açığı KİT Harcamaları İlişkisi .....	71
Grafik 3 : 1980-2000 Bütçe Açığı Personel Harcamaları İlişkisi .....	72

**KISALTMALAR**

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
Age	: Adı Geçen Eser
agm	: Adı Geçen Makale
AŞ	: Anonim Şirketi
Çev :	: Çeviren
DFİF	: Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
DTM	: Dış Ticaret Müsteşarlığı
FMS	: Yabancı Askeri Satışlar ( Foreign Military Sales)
GSMH	: Gayri Safı Milli Hasıla
Har	: Harcamaları
HDTM	: Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı
IMF	: Uluslararası Para Fonu (International Monetary Fund)
İİBF	: İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İTİA	: İktisadi Ticari İlimler Akademisi
İTO	: İstanbul Ticaret Odası
KDV	: Kátma Değer Vergisi .
KIT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
MAMY	: Maliye Araştırma Merkezi Yayını
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (Organization for Economic Cooperation and Development)
SBE	: Sosyal Bilimler Enstitüsü
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu

- TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi  
TC : Türkiye Cumhuriyeti  
TİSK : Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu  
TMO : Toprak Mahsulleri Ofisi  
TŞF : Türkiye Şeker Fabrikaları  
Ünv : Üniversitesi

## GİRİŞ

Günümüzde gerek gelişmiş ülkeler gerekse az gelişmiş ülkeler zaman içerisinde ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlıklarla karşılaşmaktadırlar. Ekonomideki dengesizlikleri ortadan kaldırarak veya hızları azaltılmak suretiyle istikrarın sağlanması ve makroekonomik büyüklüklerde amaçlanan hedeflerin gerçekleşmesi için ülkeler, kendi yapılarına uygun ekonomik politikaları uygulamaya koymaktadırlar. Ekonomi politikaları, maliye politikaları ile desteklenmediği sürece pek başarılı olmamaktadır. Bir maliye politikası aracı olan bütçe uygulaması doğru ve amacına uygun bir biçimde uygulandığı takdirde ekonomik istikrara daha kolay ve çabuk ulaşılmaktadır.

Devletten, toplum refahını arttırmak için sosyal nitelikli hizmetleri sürdürmesi beklenir. Devletin hangi hizmetleri yaptığı, harcamaların içeriği, en kapsamlı şekilde bütçeden izlenebilir. Bu incelemenin sonucunun sağlıklı olması için de bütçenin bir takım ilkelere uyması gerekir. Ancak ülkemizde bazı politik nedenlerle geliri yüksek göstermek, tahminlerde isabet ve samimiyet ilkelerine yani daha, geniş deyimle doğruluk ilkesine ters düşmektedir. Tahminlerin, mali yıl sonunda gerçekleşen rakamlarla tutarlı olmamasının ekonomik nedenleri de vardır. Örneğin 2000 Kasım ve 2001 Şubat ekonomik krizleri bütçede tahmin edilen ve gerçekleşen rakamların arasını açmıştır.

Türkiye ekonomisinde özellikle 1970'li yıllardan itibaren bütçe açıkları önemli bir sorun teşkil etmiştir. 1980 yılında uygulamaya konulan ve 24 Ocak İstikrar Tedbirleri olarak bilinen kararlarla, Türkiye ekonomisi önemli dönüşümler yaşamaya başlamıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda artan bütçe açıkları ve kamu borçları, resesyondan işsizliğe, enflasyondan yüksek faiz oranlarına, ödemeler bilançosu açısından döviz kurunun yükselmesine hemen her iktisadi sorumlusu olarak gösterilmiştir. Yaşanılan tüm olumlu olumsuz gelişmeler ve ekonomik göstergeler bir yana, dönemin en belirgin özelliği yüksek enflasyon ve kamu açıklarıdır.

Son yirmi yıllık süreçte artan kamu açıkları içerisinde en büyük pay konsolide bütçe açıklarına aittir. Bu dönemde bütçe açıklarının finansmanında en çok başvurulan yöntem iç borçlanma olmuştur. Zaman içerisinde iç borçlanma yönteminin açıkların finansmanında kullanılan ilk metod olması, vadelerin kısılmasına ve faiz oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Bu durum ekonomik krizlerin de etkisiyle ülkeyi bir borç

krizi içerisinde düşürmüştür. Nitekim bütçe açığının kapatılması için başvuru için borçlanma yöntemi bugün Türkiye’de bütçe açıklarının başlıca nedeni olmuştur.

Türkiye’de bütçe açıklarının incelendiği bu çalışma, iki bölümden oluşmaktadır.

Bütçe kavramı ve özellikleri başlıklı birinci bölümde, bütçe uygulamaları ile ilgili teorik kavramlar açıklanmıştır. Bu bölümde; bütçenin tanımı, bütçenin temel öğeleri, bütçenin iktisadi niteliği ve işlevi ve bütçe açığı kavramlarına teorik anlamda açıklamalar getirilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise Türkiye ekonomisinde 1980 yılından günümüze kadar olan dönemde bütçe uygulamaları incelenmiştir. Bu bölümde 1980 yılı, 24 Ocak İstikrar Tedbirleri nedeniyle bir kıstas olarak alınmış, dolayısıyla bütçe uygulamaları 1980 sonrası olarak incelenmiştir. Bu bölümde Türkiye Ekonomisinde 1980 sonrasında, bütçenin hangi faktörlere bağlı olarak açık verdiği sorusuna cevap aranmıştır. Bunun için bütçe harcamalarını artıran sebepler ile bütçe gelirlerinin harcamaları için karşılayamadığı nedenler incelenmiş, son bölümde de açıkların ne şekilde finanse edildiği ortaya konmaya çalışılmıştır.

Ülkemizde konsolide bütçe, genel ve katma bütçenin toplamını ifade etmektedir. Çalışmada adı geçen bütçe kavramı aksi belirtilmediği sürece konsolide bütçe kavramıdır. Aynı şekilde bütçe açığı kavramı da geleneksel bütçe açığı kavramını ifade etmektedir. Diğer bütçe açığı kavramları çalışmada tanımlanmıştır. Ayrıca konuyla direkt ilgisi nedeniyle bütçenin sadece iktisadi niteliği ve işlevi açıklanmış, diğer işlevleri üzerinde durulmamıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### BÜTÇE KAVRAMI VE ÖZELLİKLERİ

#### 1. BÜTÇENİN TANIMI

Bütçe hakkında yapılan tanımları iki grup altında toplamak mümkündür. Bilimsel ve kanuni tanımlar:

##### 1.1. Bilimsel Tanımlar

Maliye politikası ve bütçe konusunda araştırma yapan yazarlar genellikle bütçenin bir tanımını vermek yerine daha çok niteliklerini, işlevlerini ve ilkelerini belirtmeyi tercih ettiklerinden bütçe tanımlarında da oldukça farkı görüşler ileri sürülmüştür.

Geniş anlamı ile bütçe, devlete ait harcamaların yapılmasına, gelirlerin toplanmasına yetki veren ve bunlar arasında gerekli dengenin nasıl sağlandığını gösteren bir belgedir. Bu bakımdan bütçe dar anlamda mali bir plan sayılabilir<sup>1</sup>.

Paul Lerog-Beaulieu'nun yaptığı tanıma göre "Bütçe, belli bir dönem içinde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı bir cetveli olduğu kadar yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve o gelirlerin toplanması için verilen bir izindir." Rene Stourm'a göre, "Devlet bütçesi, kamu gelirleri ile giderlerinin önceden verilmiş iznini (tahmin ve onay) kapsayan bir tasarruftur." Tanımda sadece devlet bütçesi ele alınmış ve o tarihlerde bir yıldan daha az ya da daha fazla bir süre için bütçeler yapıldığından "yıllık" deyimini kullanılmamıştır<sup>2</sup>.

Bütçe konusunda benimsenen tanım Fransız maliyecisi Edgar Allix tarafından yapılan tanımdır. Ona göre "Bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur." Tanım kısa, açık ve bütçenin hemen hemen tüm niteliklerini içinde topladığı için diğer tanımlara tercih edilmektedir.

Devlet bütçesi ve mahalli idareler bütçelerinden başka, maliye ilminin dışında kalan iktisadi işletmeler, kurumlar, dernekler ve diğer toplulukların bütçelerini de ele alan geniş anlamdaki bütçe tanımında bütçe, "Devlet, il ve belediye gibi kamu hükmi

<sup>1</sup> Şelahattin Tuncer, *Kamu Maliyesi*, İstanbul, 1969, s. 37.

<sup>2</sup> Nihat Edizdoğan, *Kamu Bütçesi*, Bursa, Uludağ Üniv. Basımevi, 1989, s. 4.

şahısları ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur.” Şeklinde tanımlanmıştır.

Bütçeyi yürütme erki tarafından hazırlanan, yasama tarafından onaylanan uygulanmaya hazır, belirli bir dönemi kapsayan gelir ve gider tahminlerinden oluşan kapsamlı bir program olarak da kabul edebiliriz. Bu tanımdan hareketle bütçenin kapsamlı bir program oluşu önem kazanır<sup>3</sup>.

Bütçenin çağdaş bütçeciliğe geçerken, geçirdiği aşamalarla, mali ve ekonomik koşullar yanında siyasi ve sosyal ihtiyaçlarla bazı değişiklikleri yapısına getirdiği, yukarıda yer alan tanımlardan da görülmektedir. Çağdaş bütçe artık ekonomik bakımdan devlet ekonomisine yön veren araçlardan biri olmuştur. Bu bakımdan bütçe tanımlanırken, bütçenin çağdaş ilke ve işlevlerine dikkat çekilmekte, kamu ekonomisi ile bağlantısı ve kamu ekonomisindeki yeri belirtilmektedir.

## 1.2. Kanuni Tanımlar

31 Mayıs 1862 tarihli Fransız Kararnamesinden alınan ve 26 Mayıs 1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunumuzun 6.maddesinde yer alan tanıma göre, “Bütçe devlet, devair ve müessesatının senevi varidat ve masarif muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur.” denilerek devlet bütçesi hakkında kanuni bir tanım yapılmıştır.

Muhasebe-i Umumiye Kanunu günün koşullarına uydurabilmek amacı ile Maliye Bakanlığınca değiştirilmiş ve bu arada hazırlanan yeni Genel Muhasebe Kanununun tasarısının 3. maddesinde bütçenin tanımı sade bir dil ile ifade edilmiştir. Yeni tasarıda, “Bütçe, devletin bir yıllık süre içindeki gelir tahminleri ile giderlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur.” şeklinde tanımlanmıştır<sup>4</sup>.

Bu tanımlardan çıkarılan sonuç bütçenin devletin gelir kaynaklarıyla giderlerini belirtmesi, bunlar arasında denge kurması ve de bu kaynakların elde edilmesi ve harcamaların yapılmasına belli bir dönem için yetki veren bir yasa olmasıdır. Ancak,

<sup>3</sup> Pınar Akkoyunlu, “Konsolide Bütçenin Önemi ve 1999 Bütçesi”, *İktisat Dergisi*, (Aralık 1998), sayı.2, s. 5.

<sup>4</sup> Edizdoğan. a.g.e., s. 5.



bütçenin çağdaş bütçeciliğe giderken geçirdiği aşamalarla mali ve ekonomik koşullar yanında politik ve sosyal gereksinmelerle bazı değişiklikleri yapısına getirdiği gerçektir. Çağdaş bütçe artık ekonomik bakımdan devlet ekonomisine yön veren bir araç olmuştur. Bu bakımdan, bütçenin çağdaş ilke ve işlevleri de ele alınarak bütçe için şu tür tanımlar verilmektedir. Kamu ekonomisinde bütçe “Topluca ödeme yoluyla sunulacak olan kamu hizmetlerinin ve bunların maliyetlerinin karşılanması yollarının bir listesidir. Başka- bir deyişle bütçe, kamu ekonomisi karar birimlerinin maliyetlerini de göstererek kendi örgütlerine yaptıkları bir sipariş listesidir.” tanımıyla bütçenin kamu ekonomisi ile bağlantısı ve yeri belirtilmektedir<sup>5</sup>.

## 2. BÜTÇENİN TEMEL ÖGELERİ

Bütçelerde bulunması gereken temel öğeler şunlardır:

### 2.1. Geleceğe Ait Gelir ve Gider Tahmini Olması

Bütçe, devletin geleceğe ait gelir ve gider tahminlerini gösterir. Bütçelerde yer alan gelir ve gider tahminleri ait oldukları mali yıldan önce tahmin edilerek hazırlandıkları için tüm bütçeler geleceğe ait iktisada ve mali bir plan ve program niteliğindedir. Kesin rakamları göstermediklerinden kesin hesaplardan ve bilançolardan farklı bir yapıya sahiptirler. Ancak, bütçe uygulandıktan sonra gelir ve giderlere ait kesin rakamlar ortaya çıkar ve bu gerçek miktarlar Kesin Hesap Kanunu ile saptandıktan ve onaylandıktan sonra ilan olunur.

Uygulama ve yetki bakımından gelir ve gider tahminleri bazı özellikler taşırlar. Bu özellikler şunlardır:

\* Giderler için yapılan tahminler bir üst sınırı gösterir.

Harcamacı daireler bütçede gösterilmiş olan tahminlerin üstünde bir harcamada bulunamazlar. Başka bir deyişle yasama organının yürütme organına belirli kamu hizmet programları için vermiş olduğu harcama yetkisi ödenek (tahsisat) niteliği taşıdığı için, yürütme organı yasa ile sahip olduğu bu yetkiyi kendiliğinden aşamaz ya da değiştiremez. Çünkü ödenekler, belli bir kamu hizmet programı konusunda harcanabilecek en üst tutarları gösterirler. Bu nedenle, belirli kamu hizmetlerinin

<sup>5</sup> Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi, Türk Bütçe Sistemi*, İstanbul Turhan Kitabevi, 1994, s. 12.

toplumsal maliyetlerinin tutarı ve bütçe toplamı olarak kamu kesimine aktarılacak genel fon aktarımı tutarı yasama organı tarafından önceden üst sınırlar olarak hesaplandığı için yürütme organı bu miktar kadar harcamalarda bulunabilecektir.

\* Gider tahminleri sadece bütçede açıkça gösterilmiş olan yere ve konuya harcanabilirler.

Harcamalarda miktar bakımından sınırlama ödenek olarak belirtildiğinden, ödenekler harcama konusu olarak bir sınırlama anlamı taşırlar. Bu nedenle bütçede açıkça kayıtlı olmayan hiçbir yer ve konu için harcama yapılamaz.

\* Giderler hakkında bütçede verilen tahminler, uygulamada sadece gelir konuları bakımından bir sınırlama niteliğindedir.

\* Bütçede gösterilmiş olan kaynaklar dışında hiçbir kaynaktan gelir toplanamaz.

\* Gelir tahminleri alt ve üst sınır niteliği taşımazlar.

Özel kanunlardaki koşullar elverdiğinde bütçede gösterilenden fazla gelir toplanabilir. Bütçede gösterilenden az gelir toplanmış olması da hiçbir sorumluluğu gerektirmez. Bu bakımdan gelir tahminleri üzerinde verilmiş olan rakamlar ne bir alt sınır ve ne de bir üst sınır niteliği taşımazlar.

\* Tahminlerden ayrılmalar, tahmini yapanların başarıları ya da samimiyetlikleri için bir ölçü olarak kullanılabilir.

## 2.2. Tahminlerin Belli Bir Dönemi Kapsaması

Bütçe genellikle yıllık tahminleri gösterir.

Tüm tanımlar bütçenin belli bir dönem için geçerli olması gereğinde görüş birliğine varmışlardır. Bu geçerlilik süresi, genellikle her ülkede bir yıl olarak kabul edilmektedir. Türkiye'de bütçelerin yıllık olacağına, hem anayasada hem de Genel Muhasebe Kanunu'nda yer verilmiştir. Genel Muhasebe Kanunu'nun 6. maddesinde, "Bütçe, devlet daire ve müesseselerinin bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren bir kanundur." denilerek, bütçenin yıllık olduğu belirtilmiştir.

Ancak, uygulamada karşılaşılan bazı nedenlerle devletler, bir yıldan kısa ya da uzun süreler için geçerli olmak üzere bütçeler meydana getirmişler ve uygulamışlardır.

Belirli bir zaman için hazırlanan ve uygulanan devlet bütçesi devresine mali yıl (bütçe yılı) denir. Bütçenin uygulanması mali yıl başında başlamakta ve genellikle mali yıl sonunda bitmektedir. Ülkemizde mali yılın başı meşrutiyet döneminde 1 Mart olarak saptanmıştır. Bu seçimin nedeni, o dönemde kullanılan Rumi yılın ilk ayının Mart'a gelmesi idi. Bu mali yılbaşı uygulaması 1926 yılına kadar sürmüştür. Ayrıca Türkiye'de çeşitli tarihlerde mali yıl başlangıcı olarak Mart, Haziran ve Ocak ayları kabul edilmiştir. 1983 takvim yılı başından itibaren de mali yıl, takvim yılı olarak benimsenmiştir.

### 2.3. Bütçenin Yetki Özelliği

Bütçe gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına önceden yetki verir.

Parlamento devlet bütçesini kabul edip onaylamakla (hemen hemen tüm ülkelerde bütçenin parlamento tarafından onaylanması gereklidir) hükümete, gelirlerin toplanması ve belli bir dönem içinde kamu hizmetlerine ne kadar harcama yapacağı konusunda yetki vermiş olur. Hükümet parlamentonun verdiği bu yetkiye göre hareket eder. Bu yetki, bütçe ile, yasama organı tarafından yürütme organına verilmiş olur.

Bütçenin yetki unsuru bütçeye kanun olma niteliği sağlar ya da kuvvetlendirir. Yürütme organı bütçeye bağlı kalmazsa, başka bir deyişle gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması konusunda keyfi hareket ederse yaptırımla karşılaşır. Bütçenin parlamento tarafından reddedilmesi halinde bazı ülkelerde hükümetin düşmesi bütçenin bu özelliğinin önemini açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

### 2.4. Gelir ve Giderlerin Denk Olması

Bütçe dengesi bütçedeki kamu gelir ve gider tahminlerinin eşit olmasını anlatır. Bütçede yer alan gelir tahminlerinin mali yıl içinde elde edilmesi olanaksız ve elde edileceği umulan gelirlere göre yapılan harcama miktarları yüksek olursa bütçede mali yıl sonunda bir denkliğin meydana gelmeyeceği açıktır. Bu bakımdan, gerek gider, gerek gelir tahminlerinin gerçeğe yakın bir şekilde bütçeye konulması gerekir. Aksi halde denklik bozulur ve açık meydana gelir. Bu durumda bütçe açıklarını kapatmak ve denkliği sağlamak için olağanüstü vergiler, zorunlu tasarruflar, iç ve dış borçlanmalar

ve hatta Merkez Bankası kaynaklarına başvurulduğu uygulamada çok görülen yöntemler olmaktadır<sup>6</sup>.

Klasik bütçe anlayışının üzerinde durduğu mali dengeye karşın, çağdaş bütçe anlayışında bütçenin mali denge yanında özellikle ekonomik dengeyi sağlaması aranmaktadır. Çağdaş bütçe ile yapılmak istenen sadece gelir ve gider tahminlerinin denkliği değil, milli ekonomi içinde kamu ve özel kesim arasında dengeyi kurarak mümkün olan en yüksek çalışma düzeyinde ekonomik dengeyi sağlamaktır. Böylece enflasyonist ve deflasyonist eğilimlere karşı koyarak, gerekirse yıllık dengeyi bozup, ancak ekonomik dengeyi kurmak esastır.

Klasik mali düşünce sisteminin bütçe dengesi konusundaki eksiklikleri bilinmesine karşın hala statik denk bütçe anlayışı ve uygulaması genellikle sürdürülmektedir.

### 3. BÜTÇENİN İKTİSADİ NİTELİĞİ VE İŞLEVİ

Devletin üzerine aldığı görevler genişledikçe ve müdahale ettiği alanlar çoğaldıkça, bütçenin iktisadi niteliğinin önemi de giderek artış gösterir. Başka bir deyişle, bütçenin iktisadi önemi devletin ekonomi içindeki büyüklüğünden kaynaklanır.

Günümüzde kamu ekonomisi, milli ekonominin beşte biriyle, üçte biri arasında bulunmaktadır. Bu şekilde kamu kesimi, milli ekonomi değerlerinin beşte birini veya üçte birini almakta ve bu değerleri tekrar milli ekonomiye katmaktadır<sup>7</sup>. Sanayileşmiş ülkelerde ise kamu ekonomisi ulusal üretimin %30-40'ını oluşturmakta, ulusal tüketimin ise %50'sine yakın bir kısmını temsil etmektedir. Bu nedenle bütçe hacmi üzerindeki kararların milli ekonomiyi etkilemesi doğaldır. Böylece bütçe hem ekonomi içerisinde kaynak dağılımını belirleyen en önemli mekanizmalardan birisini oluşturmakta hem de oluşturduğu etkilerle devletin çeşitli iktisadi ve mali hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Bütçenin açık ya da fazla vermesi, gelir ve giderlerin bileşimindeki değişiklikler iktisadi hayatta geniş etki yapabildiği için, bütçe iktisadi amaçlara ulaşma konusunda etkin bir iktisat politikası aracı olarak değerlendirilmiştir.

Klasik bütçe anlayışı bütçeyi, devletin gelir ve giderleri arasında denge kurmaya çalışan bir mali plan olarak kabul ettiğinden bütçenin mali işlevi ağırlık kazanmaktaydı.

<sup>6</sup> Edizdoğan, a.g.e., s. 9.

<sup>7</sup> Erdoğan Öner, Kamu Maliyesi I, Ankara, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını, 1986, s. 15.

Devlet, kamu hizmetlerinin en etkin biçimde yapılmasını sağlayabilmeyi dolayısıyla az mali kaynak ile en fazla yarar elde etme olanağını meydana getirmeyi amaçlamaktaydı.

Ancak giderek artan kamu hizmetleri ve bu hizmetlerin görülmesi için milli gelirin önemli bir kısmını vergiler yoluyla alan bütçeler, harcamalar yoluyla da milli geliri etkilemiştir. Böylece iktisadi dengenin gereği ve bütçenin bu dengenin sağlanmasında yüklediği görev, iktisadi işlevinin mali işlevinden daha fazla önem kazanmasına yol açmıştır.

Çağdaş mali düşünce sisteminde, mali denge yerine ekonomik denge esas alınmakta ve bütçe ekonomik dengeyi sağlama aracı olarak kullanılmaktadır. Ekonomi tam çalışmanın altında ise hafif bir enflasyon, para arzının arttırılması ile, tüketim ve yatırımların artmasına ve tam çalışma düzeyinde yükselmesine neden olabileceğinden, çağdaş mali düşünce sistemi bütçe açığının mutlaka enflasyonist bir duruma sebep olmayacağını, kamu harcamalarının vergilerle karşılanamaması ile ortaya çıkan açığın borçlanma ya da para basma gibi açık finansman şekilleriyle karşılanabileceğini, toplanan vergilerin kamu harcamalarını aşması ile bütçe fazlası olduğu zamanlarda bu fazlalığın yatırımlara kanalize edilmesi ile ulusal ekonomide refahlık sağlanacağı, böylece iktisadi istikrar yönünden bütçe açığının ve fazlasının bir araç olarak kullanılabileceğinden hareketle, bütçeyi tüm ekonomik sistem içinde düşünmekte ve ulusal ekonominin yönetiminde bir araç olarak değerlendirmektedir.

#### 4. BÜTÇE AÇIĞI KAVRAMI

Bütçe açıkları uzun bir süredir, özellikle 1980'li yıllarda kamu maliyesinin önemli bir konusu durumundadır. Bütçe açıklarının gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde genelde kronik bir hale gelmesi ve bu sürecin enflasyonla birlikte varılması konunun önemini artırmaktadır.

Bütçe açığı, bütçenin gider kısmının gelir kısmından fazla olmasını ifade eder. Diğer bir söyleyişle bütçe açığı; bütçe hazırlanırken öngörülen masrafların, normal gelirlerle karşılanmamasından doğmaktadır. Bütçe hazırlanırken, bütçenin gider ve gelir kısımları arasında bilhassa öngörülen borçlanma gelirleri yoluyla normal gelirleri giderlere uygun bir büyüklüğe getirecek şekilde bir denklik kurulmaktadır. Bütçenin, gelir ve giderlerinin denk olması, bütçenin özünde ve yapısında var olan bir ilkedir. Fakat görünüşteki bu denklik uygulama döneminde çeşitli nedenlerle bozulabilmektedir.

Bu nedenler; olağanüstü olaylar (doğal afet,savaş durumu, vb.), ekonomik konjonktür, hükümetin izlediği ekonomik politikadaki değişmeler, idari nedenler şeklinde ortaya konulabilir<sup>8</sup>.

Bütçenin başlangıçtaki dengesinin uygulama dönemi sonunda da korunabilmesi, yapılan tahminin isabet derecesini ve bütçe hazırlama tekniğinin başarısını gösterir. Çünkü bütçedeki gelir ve gider rakamları tahmini değer olmakta, uygulama döneminde ortaya çıkabilecek değişmelere göre (ek ödenek alınması, gelir tahsilatındaki yetersizlik vb.) gelir ve gider dengesini korumak güçleşebilmekte ve bütçe açık vermektedir.

Bütçe açığının doğru tanımlanması iktisat politikalarının belirlenmesi açısından da önemlidir. Ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun bir tanımlamanın yapılması, bütçe açığının büyüklüğünün tespit edilmesinde sonu derece önemlidir. Örneğin enflasyon oranı açısından aralarında önemli farklar bulunan gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinde, bütçe açığının büyüklüğünün belirlenmesinde enflasyonun etkilerinin de hesaplama dahil edilmesi önemlidir<sup>9</sup>.

#### 4.1. Geleneksel Bütçe Açığı

Bütçe açığının belirlenmesinde en çok kullanılan yaklaşımlardan biri, kamu borçlanmasına dayanan bütçe açığıdır. Kamu borçlanmasına dayanılarak açıklanan bütçe açığının büyüklüğü, harcamalardan gelirlerin çıkarılması ile elde edilir. Geleneksel açık, kamu kesiminin toplam parasal gelirleri ile toplam parasal harcamaları arasındaki farkı ölçmektedir. Kamu kesiminin harcamalar toplamının belirlenmesinde faiz giderleri hesaplama dahil edilmekte, kamu borç stoku ile ilgili amortisman ödemeleri hesaplama dışı bırakılmaktadır<sup>10</sup>.

#### 4.2. Faiz Dışı Açık

Bütçe harcamalarına faiz ödemeleri, dahil edildiğinde, hükümet bütçe açığını kontrol edememektedir. Çünkü bu durumdaki bütçe açığı, daha önceki dönemlere ait bütçe açıkları tarafından belirlenmektedir. Bütçe açığından faiz ödemelerinin çıkarılmasıyla oluşan birincil açık ise hükümet açısından bütçe açığının kontrol

<sup>8</sup> Kamil Tügen, "Bütçe Açıkları, Finansman ve Sonuçları", T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi İİBF Dergisi, (1991), cilt 6, sayı 2, s. 90.

<sup>9</sup> Nejla Adanur Alkan, Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri ve Türkiye Örneği, (Basılmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniv., SBE, 2000) s. 6.

<sup>10</sup> Alkan, a.g.e., s. 7.

edilebilen kısmını ifade etmektedir. Faiz ödemelerinin hesaplama dışı bırakılması, cari dönem maliye politikalarının sürdürülebilir olup olmadığının belirlenmesi açısından önemlidir<sup>11</sup>.

Birincil açık, aynı zamanda süregelen ekonomik bir büyüme süresince ekonomik hareketliliğe yön veren politikaların başarı ölçülerini de yansıtmaktadır. Bu anlamda birincil açık kavramı, kamu borçlarına cari hareketlerin nasıl geliştiğini ifade etmektedir ve hükümet açıklarının kalıcılığının gelişimi ve nedenlerinin açıklanması içinde oldukça önemlidir<sup>12</sup>.

### 4.3. Operasyonel (İşlevsel) Açık

Operasyonel açık, geleneksel kamu açıklarından faiz ödemelerinin enflasyondan aşınan kısmının çıkarılmasıyla elde edilir. Enflasyonun etkisini hesaplama dışı bırakması nedeniyle, maliye politikalarının etkinliğinin değerlendirilmesi açısından operasyonel açık daha doğru sonuçlara ulaşılması sağlar<sup>13</sup>.

Operasyonel açık enflasyon oranı çok yüksek olduğu zaman politika üreten hükümet birimlerine faydalı bilgiler sağlayabilir ve kamu sektörü açıklarının daha düşük tahmin sınırlarına çekilmesini yansıtabilir. Ancak operasyonel bütçe açığı yaklaşımı, enflasyon oranı düşük ülkeler için uygun olmayabilir<sup>14</sup>.

### 4.4. Nakit Açığı

Bütçe açıklarından, bütçe emanetlerini çıkarıp avanslar eklendiğinde nakit açığına ulaşılır. Nakit dengesi, Hazine tarafından finanse edilmesi gereken bütçe açıklarının büyüklüğünün belirlenmesi açısından önemlidir. Bütçe emanetleri mali yıl sonuna kadar ödeme emrine bağlanmış ancak henüz alacaklıya ödenmemiş olan tutarları ifade etmektedir. Dolayısıyla bütçe dengesinde harcamalar arasında görülen bu tutarlar, nakit dengesinde tersine fon oluşturucu kaynaklara dönüştürmektedir. Emanet hesapları fazla olduğu sürece nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında gelir yönünden nakit dengesi lehine fark açılacaktır. Emanete alınan paralar ödendiğinde bir borç ödeme etkisi olduğundan sözkonusu fark ortadan kalkacaktır. Devletin finansman ihtiyacının gerçek

<sup>11</sup> Alkan a.g.e., s. 8.

<sup>12</sup> Niyazi Özker, *Enflasyonist Finansman Teorisi ve Türkiye*; İstanbul, Beta Basım Yayın AŞ., 2000, s. 117.

<sup>13</sup> Alkan, a.g.e., s. 10.

<sup>14</sup> Alkan, a.g.e., s. 119.

boyutunun tespit edilmesinde, bütçe emanetlerinin hesaplama dışı tutulması önemlidir. Bütçe emanetleri ne kadar fazlaysa, nakit açığı bütçe açığına göre daha düşük bir değer olacaktır<sup>15</sup>.

#### 4.5. Bütçe Açıklarının Nedenleri

Bütçe açıklarının büyük ölçüde, aşağıda açıklanacak yapısal faktörlerle ilişkili olduğu yapılan regresyon analizlerinde ortaya konulmuştur<sup>16</sup>.

##### 4.5.1. İktisadi Gelişme Düzeyi

Ülkeler ekonomik gelişme düzeylerine bağlı olarak bütçe dengesinin gerçekleştirilmesinde göreceli zorluklarla karşılaşır. Ekonomik gelişmişlik düzeyi daha düşük olan ülkelerin bu konuda karşılaştıkları zorluklar daha fazladır. Bu zorluklar üç ana sebepten kaynaklanır. Bunlar harcama baskıları, özel tasarrufların azlığı ve vergi gelirlerinin düşüklüğü şeklinde sıralanabilir.

##### 4.5.1.1. Harcama Baskıları

Hızlı nüfus artışı güçlü bölgeci görüşlerin ortaya çıkması ve güçlü bir dünya görüşünün gelişmesi, az gelişmiş ülkelerdeki kamu harcamalarının artışı etkileyen başlıca faktörlerdir.

Bu ülkelerde nüfus artış hızını aşan bir oranda sermaye birikimi gerekli olduğu halde, nüfus artış hızının yüksek olması, mesken kanalizasyon, su, eğitim ve sağlık gibi temel gereksinimlerin ön plana çıkmasına neden olur.

Güçlü bölgeci görüşlerin ortaya çıkması harcamalara artış yönünde baskı yapan bir başka faktördür. Kalkınma faaliyetlerini devletin yüklenmesinde bu durumun rolü büyüktür.

Güçlü bir dünya görüşünün oluşması harcamaları arttıran ve uluslar arası etkilerle ortaya çıkan bir faktördür. Eğitim, modern iletişim araçlarının gelişmesi, uluslararası güç ve ülkenin dış ilişkileri az gelişmiş ülkelerin insanları üzerinde gösteriş etkisine yol açmaktadır. Bu durumda ülkelerin gelişme düzeyleri ne olursa olsun, zengin ülkelerde

<sup>15</sup> Alkan, a.g.e., s. 89.

<sup>16</sup> Murat Bulut, Türkiye'de ki Enflasyonist Sürecin Bütçe Açıkları Açısından İncelenmesi 1970-1995, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniv. SBE, 1998), s. 31.



olan temel alt yapı ve kamu hizmetlerini elde etmek konusunda hükümetlere baskı yapılmaktadır.

#### 4.5.1.2. Özel Tasarrufların Yetersizliği

Az gelişmiş ülkelerde özel tasarrufların yetersizliği; gelirlerin düşük olması, üst gelir gruplarının tüketim eğilimlerinin yüksek olması ve hızlı nüfus artışından kaynaklanmaktadır. Halkın büyük bir kısmı asgari geçim düzeyinde yaşamını sürdürürken, yüksek gelir düzeyine sahip gruplarda gösteriş için tüketim eğilimi yüksektir. Nüfus artış hızı yüksek olan bir ülkede, tasarrufların artabilmesi için milli gelir artış hızının çok yüksek olması gerekir. Ancak, az gelişmiş ülkeler, hızlı nüfus artış hızından dolayı tasarrufların düşük düzeyde gerçekleşmesi nedeniyle, yüksek bir büyüme için gerekli olan yatırımları yapmamaktadırlar.

Gerekli kaynak ihtiyacını iç tasarruflarıyla sağlayamayan az gelişmiş ülkeler, planladıkları hedefe ulaşmak için, her yıl biraz daha artan oranda dış kaynağa ihtiyaç duymaktadırlar.

#### 4.5.1.3. Vergi Gelirlerinin Az Oluşu

Gelişmekte olan ülkelerde, genellikle tarihi gelişim süreci içinde yürürlüğe konulan ve toplumca kanıksanan vergiler kullanılmaktadır. Bu vergilerin değiştirilmesi ve oranlarının yükseltilmesi çoğu zaman imkansızdır. Çünkü çıkar grupları, kendi aleyhlerine olacak vergi reformlarının yapılmasına karşı çıkmaktadırlar. Bu ülkelerde tüketim vergisi ve işletme vergisi dolaylı vergiler yaygındır<sup>17</sup>. Ayrıca, az gelişmiş ülkelerdeki vergi gelir yetersizliği, vergi sisteminin modernleştirilmemesinden ve vergi toplanması konusundaki etkisizlikten kaynaklanmaktadır.

Vergi gelirlerinin azlığı problemi, çözülebilecek bir konudur. Ancak, politik kaygılar nedeniyle az gelişmiş ülkelerde hükümetler, açık finansman yolunu tercih etmektedirler.

#### 4.5.2. Devlet Gelirlerinin Artış Hızı

Devlet gelirleri hızla artan ülkelerin yavaş artan ülkelere göre, açık bütçe yoluyla harcama yapma gereksinimleri daha az olmakta, gelir artış hızı düşük olan ülkeler ise en küçük harcamalarını karşılamak için dahi açık finansmana başvurumaktadırlar. Özellikle

<sup>17</sup> Vural Savaş, *Kalkınma Ekonomisi*, Bursa, İTİA Yayınları, 1979, s. 49.

az gelişmiş ülkelerin bir çoğunda vergi gelirlerindeki artış, büyük ölçüde cari harcamaları finanse etmekte kullanılmaktadır. Geliri hızla artan ülkelerde özel tüketimin sınırlanarak, kaynakların kalkınmaya gitmesi gerekirken artan gelir cari harcamaları arttırmada kullanılmaktadır.

Toplumun ihtiyaçlarını karşılamak için devlet, vergi politikasının toplumdaki tepki görmesi nedeniyle bütçe açığı vermeyi tercih etmekte ve bu da toplum tarafından kabul görmektedir. Az gelişmiş ülkelerde cari harcamaları kıstak oldukça güçtür. Toplumun iktidarlar üzerindeki harcama baskıları çok güçlü olduğu için gelir arttığında harcamalarda artmakta ve bütçe açıklarının büyümesine sebep olmaktadır.

#### **4.5.3. Devlet Gelirlerinde İstikrarsızlık**

Bu tip istikrarsızlıklar genellikle, iklim koşullarına, dış piyasadaki koşullara, vergi sisteminin dar kapsamlı ve esnek olmamasına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarının gelirleri istikrarsız olan ülkelerde istikrarlı olan ülkelere göre daha büyük olduğu regresyon analizi ile doğrulanmıştır.

#### **4.5.4. Devletin Harcamaları Denetimi**

Bütçe sisteminin etkinliği, maliye ve kurumları arasındaki iletişim ve cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payı, devlet harcamaları denetleme gücünü etkileyen unsurlardır.

Az gelişmiş ülkelerde harcamalarda denetim eksikliği yapısal faktörlerden etkilendiğinden, bunların kısa vadede değiştirilebilmeleri mümkün değildir. Ayrıca hükümetlerin bilinçli politik tercihleri ve mali disiplindeki teknik eksikliklerde devletin harcamaları denetlemesini zorlaştıran sebeplerdir.

#### **4.5.5. Devletin Ekonomideki Payı**

Devletin ekonomideki payı arttıkça, daha büyük harcama baskılarına uğrar ve devletin ekonomiyi etkileme gücü artar. Harcamalardaki sınırlandırma sorunu da hükümetlerin bütçe açıklarına başvurmasına neden olur.

Az gelişmiş ülkelerde devletin doğrudan üretime katılımı, fiyatlar ve faiz oranları gibi değişkenler üzerindeki devlet kontrolünü artırır. Devletin üretime katılmasının

kârlı olmadığı ve bunun sık sık bütçeden destek gördüğü ayrıca iktisadi değişkenler üzerindeki kontrolün de bütçe açığını arttırdığı ileri sürülmektedir<sup>18</sup>.

#### 4.6. Bütçe Açıklarının Finansmanı

Bütçe açıklarının finansmanı konusunda çeşitli yöntemler bulunmaktadır. Bunlar; bütçe ihtiyatları, vergiler, borçlanma ve para emisyonu olarak sıralanabilir<sup>19</sup>.

##### 4.6.1. Bütçe İhtiyatları

Bütçe ihtiyatları açıkların finansmanında kullanılabilir. Fakat bu imkandan yararlanabilmek için bütçenin önceki yıllarda fazla vermesi, bazı ihtiyatlara sahip olması gerekir. Günümüz şartlarında bu yolla açıkların kapatılması oldukça güç görünmektedir. Zira bütçe açıkları en azından yirmi yıldır gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin iç içe oldukları bir sorun durumundadır.

##### 4.6.2. Vergiler

Vergiler devletin en önemli finansman kaynağı olmasına rağmen bunun sınırları bulunmaktadır. Her şeyden önce vergilerin arttırılması, vatandaşlar tarafından tepki ile karşılanabileceğinden oy kaybetmek istemeyen siyasal iktidarlar vergileri özellikle seçim öncesi dönemlerde fazla arttırmamaya özen gösterirler. Kamu harcamalarının tamamen vergi ile finanse edilmemesi bütçe açığı sorununu gündeme getirir.

Önemle belirtmelidir ki vergi yükünün giderek artmasının ekonomi üzerinde ciddi sorunlara yol açması kaçınılmazdır. Vergi yükü arttıkça, işsizlik artar, ekonomik büyüme ve kalkınma yavaşlar ve prodüktivite düşer. Ayrıca vergi kaçakçılığı ve dolayısıyla kayıt dışı ekonominin büyümesi sorunları da görülür. Sonuç olarak devletin vergi gelirleri azalır<sup>20</sup>.

Bütçe açıklarının vergiler ile finansmanında başlangıçta öngörülen vergi gelirlerinde daha fazla bir artış sağlamak amacıyla vergi kanunlarında yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulabilir. Gerek bu düzenlemelerin zaman alıcı olması, gerekse ekonominin içinde bulunduğu koşullar açıkların bütçe uygulama dönemi içinde vergilerle finansmanına bazı sınırlamalar getirebilir.

<sup>18</sup> Bulut, a.g.e., s. 35.

<sup>19</sup> Tügen, a.g.m., s. 91.

<sup>20</sup> Coşkun Can Aktan, *Ekonomik Anayasa*, Ankara, TİSK İnceleme Yayınları, Yayın No:162, 1996, s.23.

O nedenle, devlet, vergiyi ağırlaştırmak istemediği zaman açıkların finansmanında geriye borçlanma ya da emisyonla başvurma yolları kalmaktadır.

### 4.6.3. Borçlanma

#### 4.6.3.1. İç Borçlar

Bütçe açıklarının fazla olduğu dönemlerde ekonomiye büyük ölçüde para girişi söz konusu olabilmekte, bu durum mal ve hizmetlere olan talebi teşvik ettiği için girişimciler üretimlerini arttırabilme amacıyla borçlanma yoluna gidebilmektedirler. Kamu harcamaları nedeniyle fonlara olan yüksek talep faiz oranlarının yükselmesine neden olmakta ve bu durumda özel sektörü genişlemekten alıkoymaktadır. Böylece toplam arz toplam talepten daha az olmakta ve mal ve hizmet fiyatları yükselebilmektedir. Özetle iç borçlanma üretim ekonomisi üzerinde olumsuz sonuçlar doğuracaktır. Uzun dönemde ise gelecek kuşakların vergi yükünün artması sorunu gündeme gelecektir. Bu açıdan iç borçlanma reel ekonomi açısından sakıncalı bir maliye politikası aracıdır.

İç borçlar ekonominin toplam kaynaklarının artması ya da azalması sonucunu vermezler. Yurt içi toplam talep veya arzın miktar ve bileşiminin değişmesine neden olurlar. Tanımlanacak olursa genellikle kamu bütçesindeki hizmetlerin finansmanı için yurt içi kaynaklardan ele edilen ve alınıp ödenmesi durumlarında yurt dışına kaynak aktarımına ya da yurt dışından kaynak sağlanmasına yol açmayan borçlanma biçimidir. Bundan anlaşıldığı gibi iç borçlanma ayırımında temel nokta, borçlanmanın ekonominin kaynaklarını değiştirip, değiştirmediğinde yatar<sup>21</sup>.

Eğer bütçe açıklarının iç borçlanma yoluyla finansmanı sonucunda elde edilen bu fonlar uzun dönemli verimli yatırımlar için kullanılırsa, gelecekte elde edilecek üretim, belki de tahvillere ödenecek ana para ve faiz ödemelerinden daha fazla ek gelir sağlayacaktır. Bununla birlikte, eğer bu fonlar tüketim için kullanılırsa, bugünkü tüketim artacak, gelecek tüketim ise azalacaktır. Çünkü, bugünkü tüketimi karşılamak gelecekte daha büyük fedakarlıkları gerektirmektedir.

Devlet, iç borçlanmasını değişik kaynaklardan gerçekleştirebilir. Borçlanmak amacıyla seçilen kaynakların da yaratacağı ekonomik etkiler farklı olmaktadır. Bu

<sup>21</sup> Ömer Faruk Baturel, *Kamu Maliyesi Teorisine Giriş*, İstanbul, Marmara Üniv. Yayın No: 492, İİBF Yayın, No:388, 1990, s. 189.

nedenle ülkenin ekonomik koşullarına göre borçlanma kaynağının seçilmesi önemli bir konudur. Genel olarak devletin iç borçlanma kaynakları 4 grupta ele alınabilir.

#### **4.6.3.1.1. Özel Kişi ve Kuruluşlardan Borçlanma**

Kişiler elde ettikleri gelirin bir kısmını tüketir bir kısmını da tasarruf ederler. Bazıları da bu tasarruflarını kullanmaktan belirli bir süre vazgeçip karşılığında faiz geliri elde etmek amacıyla devletin ihraç ettiği borç senetlerine yatırır. Doğal olarak kişiler tasarruflarını tekrar ne zaman geri alacaklarını bunun karşılığında devletin kendilerine ne kadar getiri sağlayacağını detaylı olarak düşünürler. Bu konuda olumlu düşünceye sahip olduklarında devletin de borçlanması başarıya ulaşır. Bunun tersine geri ödenme zamanı belirsiz yada çok uzun, getirisi düşük ise kimse kolay kolay devlete borç para vermek istemez. Diğer taraftan gelişmekte olan ülkelerde kişi başına düşen gelir düzeyinin düşük, marjinal tüketim eğiliminin yüksek ve enflasyonist baskıların şiddetli olması gibi nedenlerle tasarruf olarak biriktirilen fonlar oldukça sınırlıdır. Bu gibi nedenlerle özel kişi ve kuruluşlardan alınan borçların toplam devlet borçları içindeki payı düşük olmaktadır<sup>22</sup>.

#### **4.6.3.1.2. Sosyal Güvenlik Kuruluşları ve Ekonomik Kuruluşlardan Borçlanma**

Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin hükümetleri sosyal güvenlik kuruluşları fonlarını çeşitli amaçlarla kullanabilmektedirler. Türkiye’de bu kuruluşlarda toplanan paralar devletin borçlanması açısından güvenilir bir kaynak durumundadır. Türkiye’de 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu’nun 22. maddesi 4792 sayılı Sosyal Sigortalar Kanunu’nun 20. maddesi devletin bu kurumlardan borçlanmasına olanak sağlayan hükümler taşımaktadır<sup>23</sup>.

#### **4.6.3.1.3. Ticari Bankalar ve Sigorta Şirketlerinden Borçlanma**

Bankaların devlet tahvili satın alması uygulamada sıkça görülür. Özellikle ekonominin durgun ve bankalardaki kredi işlemlerinin hareketsiz olduğu zamanlarda bankalar ellerindeki fazla rezervleri devlet tahvil ve bonolarına yatırmak ve devletin vereceği faizlerden yararlanmak isteyebilirler. Bazen de piyasayı kontrol etmek ve kredileri sınırlamak amacıyla devlet bankalara tahvil satmak yollarını arayabilir. Özellikle enflasyonist eğilimlerin ortaya çıktığı durumlarda devlet böyle bir yolu tercih

<sup>22</sup> Metin Erdem, *Devlet Borçları*, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1996, s. 43

<sup>23</sup> Erdem, a.g.e., s. 44.

edebilir. Normal zamanlarda ise devlet, tahvil ve bono satışı ile bankaların kredi hacimlerini zararlı bir biçimde azaltmamaya ve ekonomik dengeyi bozucu etkiler oluşturmamaya dikkat etmelidir. Eğer bankalar fazla rezervlere sahipse kredi işlemlerini sınırlandırmaksızın bu fazla rezervlerini devlet borçlanma belgelerine kendi istekleriyle yatıracaklardır. Bu şekilde ekonomi üzerinde herhangi bir daraltıcı etki de söz konusu olmayacaktır. Sigorta şirketlerinin de devlet borçlanmasını desteklemek açısından bankalardan farklı bir yönü yoktur. Sigorta şirketlerinin ellerinde biriken fazla rezervler daha çok devlet tahvili, hazine bonusu veya gelir ortaklığı senedi gibi, menkul değerlere plase edilmektedir<sup>24</sup>.

#### 4.6.3.1.4. Merkez Bankasından Borçlanma

Devletin iç kaynaklardan borçlanması konusunda Merkez Bankasının önemli bir rolü bulunmaktadır. Gerek devletin borçlandığı miktar, gerekse borçlanma sonucunda ortaya çıkan ekonomik etkiler bu kaynaktan yapılan borçlanmanın diğerlerinden ayrı bir biçimde değerlendirilmesi gerektiğini ortaya çıkarır.

Merkez Bankası mevduat kabul eden banka olmadığından devletin istediği borcu para basarak verir. Bu şekilde Merkez Bankasından alınan borçlar ekonomide para arzını arttıran ve genişletici etkilere neden olan bir sonuç ortaya çıkarır. Özellikle ekonomide durgunluğun hissedildiği dönemlerde devlet Merkez Bankası kaynaklarına sık sık başvurur. Bunun tersine ekonomide enflasyonist eğilimlerin hissedildiği dönemlerde devletin bu kaynağı kullanması mevcut enflasyonist baskıları daha da şiddetlendirir. Merkez Bankasının hazine ile olan ilişkisinin derecesi ve devletin Merkez Bankası üzerindeki yetkileri ölçüsünde devlet, diğer bankalara kıyasla Merkez Bankası kaynaklarından daha fazla yararlanabilmektedir. Bu durum doğrudan doğruya, Merkez Bankası'nın emisyonuna neden olur. Yapılan emisyonun hacmine göre ekonomide az veya çok enflasyonist baskılar ortaya çıkar. Merkez Bankası kaynaklarına başvurulurken sadece devletin paraya olan ihtiyacına değil, ulusal ekonominin içinde bulunduğu koşullara uygun para politikası gereklerine göre hareket edilmelidir<sup>25</sup>.

#### 4.6.3.2. Dış Borçlar

Dış borçlanma ise kamu ekonomisinde bir başka dengeyi olumsuz etkiler. Dış borcun artması, dış borç faiz yükünün artması sorununu da arttıracaktır. Bunun yanısıra,

<sup>24</sup> Erdem, a.g.e., s. 45.

<sup>25</sup> Erdem, a.g.e., s. 46.

yabancılar devlet tahvillerini elde etmek için kendi paraları ile o ülke parasını satın aldıkları zaman, tahvil satın aldıkları ülke parasının değeri yükselebilecektir. Bu durumda bütçe açıkları dışardan ülkeye net sermaye çıkışı ile ilişkili olmakta, o ülke parasının değeri dış piyasada yükselmekte ve ülkenin dış ticaret açığı, ithalat daha ucuz olurken, ihracat daha pahalılaştığı için artmaktadır. Böylece, dışardan borçlanma, faiz oranlarının yukarıya doğru tırmanma, eğilimini azaltabilmesine karşın, gelecekte bazı sorunlara yol açabilmektedir<sup>26</sup>.

Çoğu literatürde, dış borç ve dış yardım kavramları aynı anlamda kullanılmaktadır. Ancak, dış borç ve dış yardım kavramlarını özdeş kullanmanın sakıncaları vardır. Gelişmiş ülkeler, sağladıkları kredileri genelde dış yardım olarak nitelerler. Zengin ülkelerin az gelişmiş ülkelere kredi dışında para ve mal vermek, teknik öğretmek suretiyle bunların yaşamaları, kalkınmaları için destek olmaları yardım anlamı içinde düşünülmektedir. Fakat unutmamak gerekir ki zengin ülkelerin bu yaklaşımları Pazar bulmak, siyasal etkinlik sağlamak veya ekonomik yönden değişik amaçları gerçekleştirme için kullanılmaktadır<sup>27</sup>.

Sonuç olarak devletin dış borçlanmaya başvurması sınırlı olduğu ve verimli alanlarda kullanıldığı takdirde, ayrıca ülkeye döviz girişine ve ekonomideki para hacminin genişlemesine olumlu yönde katkıda bulunması halinde ekonomi açısından faydalı olabilir.

#### 4.6.4. Emisyon

Devletin Merkez Bankası kaynaklarına başvurarak karşılıksız kağıt para basması ve/veya Merkez Bankası avansları kullanması, daha sonra da bu borcun bir yasa ile ortadan kaldırılması ya da uzun vadeli borç haline dönüştürülmesi işlemleri nihai olarak enflasyona yol açmaktadır<sup>28</sup>.

Enflasyon ve kamu açıkları karşılıklı olarak birbirlerini etkilerler. Aghevli-Khan hipotezinde, enflasyonun kamu harcamalarını arttırıcı etkisinin vergi arttırıcı etkisine göre daha çabuk ortaya çıktığı ve bu durumun bütçe açıklarını arttırdığı öne

<sup>26</sup> Beyhan Ataç, *Maliye Politikası*, Eskişehir, Anadolu Üniv. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Yayınları, Yayın No: 86, 1994, s. 175.

<sup>27</sup> Faruk Yılmaz, *Devlet Borçlanması ve Osmanlıdan Cumhuriyete Dış Borçlar*, İstanbul, Birleşik Yayıncılık, 1996, s. 19.

<sup>28</sup> Aktan, a.g.e., s. 23.

sürülmektedir. Enflasyonist bir ortamda devletin satın aldığı mal ve hizmetlerin fiyatları aynı dönem içinde artarken, vergi gelirleri verginin türüne göre az ya da çok gecikmeli olarak tahsil edilir. Vergi gelirleri enflasyona daha yavaş ve daha az intibak eder. Bunun sonucu olarak, enflasyon herhangi bir nedenle mevcutsa, kamu açıkları enflasyon tarafından sürekli beslenir ve bu durum, açıkların Merkez Bankası kaynaklarından karşılanması, halinde, bir enflasyon-kamu açığı döngüsü meydana getirir<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> İzzettin Önder ve Hülya Kirmaoğlu, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçülmesi ve Etkileri", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu 14-18 Mayıs 1994**, İstanbul, İstanbul Üniv. Maliye Araştırma Merkezi, Yayın No : 80, 119, s. 45.



## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE EKONOMİSİNDE 1980 SONRASI BÜTÇE UYGULAMALARININ GELİŞİMİ

Türkiye Ekonomisi'nde 24 Ocak 1980 tarihi önemli bir dönüm noktasıdır. Ülkenin kaderinde önemli izler bırakmıştır.

24 Ocak kararları değerlendirilirken şu noktalar göz önünde bulundurulmalıdır.

- 1979 yılında Türkiye yokluklar ve kuyruklar ülkesi olmuştur. Fiyatlar baş döndürücü şekilde artmakta, işçi-işveren ilişkileri çok sertleşmekte ve uzun süreli grevler yaygınlaşmakta, fabrikalar gerek hammadde yokluğu,
- Gerekse grevler nedeniyle çalışmamakta, döviz temini adeta durmuş halde idi.
- Öte yandan Türkiye'nin dış borçları çok fazla artmış, yeni dış kaynak bir yana, mevcut borçlar bile ertelenemez hale gelmişti. Ekonomiyi işler hale getirmek için gerekli taze parayı bulabilmede, ülkeyi yakından inceleyen IMF, OECD gibi uluslar arası kuruluşların uzmanlarının olumlu raporları gerekliydi.
- 1979 sonunda Türk ekonomisine yapılan idari ve ekonomik müdahaleler o kadar artmıştı ki, sosyalist olmayan bir ülkenin başka bir ekonomide rastlanılmayan bir durumu mevcuttu. İşte bu üç durum karşısında 24 Ocak İstikrar Tedbirleri alınmıştır<sup>30</sup>.

24 Ocak kararlarının ekonomiyi istikrara kavuşturma yolunda hareket noktası şunlar olmuştur.

1. Enflasyonu yavaşlatmak, fiyat istikrarını sağlamak ve enflasyonun devlet sektöründen kaynaklanan tesirlerini yumuşatmak, hafifletmek.
2. Üretim çarkını harekete geçirmek, bunun için de döviz, enerji ve ona bağlı ve bağlı olmayan öteki girdiler arzını arttırmak.
3. Ekonominin döviz kazanma gücünü harekete geçirmek için ihracatı hızla teşvik etmek ve öteki döviz kazanan aktiviteleri güçlendirmek.
4. Zorunlu ithalat dışında döviz harcamalarını minimum düzeye indirmek.

<sup>30</sup> Latif Çakıcı, Türkiye Ekonomisi Nereye Gidiyor, Ankara, Ankara Üniv. Basımevi, 1992, s. 53.

5. Serbest teşebbüs gücüne destek olarak kısıtlıkları azaltmak ve bu yoldan arz ve talep dengesini sağlamada tesirli olmak, piyasa mekanizmasını işletmek.
6. Yeni tasarruf, faiz, kambiyo politikalarını uygulamak.

Türk ekonomisinin çok kısa zamanda ihracatı arttırarak ve öteki döviz kazandıran faaliyetleri. hemen harekete geçirerek döviz gelirini birden bire çoğaltması mümkün olmadığından ana politika;

- Dış borç ödememelerini geciktirme yollarını aramak,
- Yeni, taze dış yardım ve kredi sağlamak olarak ortaya çıkmıştır.

Uzun dönemde gerçekleştirilmesi istenen iki yapısal amaç vardır. Bunlar, kamu kesiminin daraltılması ve piyasalara müdahalelerin kaldırılmasıdır. Temel felsefe, ekonomide devlet müdahalesini asgari seviyeye indirmek, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve ekonomide fiyat mekanizmasını geçerli kılmaktır. Bu son nokta, 24 Ocak Kararları'nın en belirleyici özelliğidir.

Kısa dönemde alınan sonuçları özetlemek gerekirse, 24 Ocak Kararları ile Türkiye, ihracata dönük ekonomi modelini kurmuş, karşılaştırmalı üstünlüklerini gözden geçirmiş, tekstil, inşaat ve hafif sanayi ihracatın lokomotif sektörleri olmuştur. Altın ve döviz üzerindeki polisiye önlemler kaldırılmış, para piyasalarının bütün araçları 24 ocak sonrasında ekonomi içindeki yerini almış, borsa gelişmiş, enflasyon gerileme sürecine girmiştir.

Bu olumlu gelişmelere karşılık büyüme yeterli seviyede olmamış, işsizlik artmış, devletin ekonomideki yeri küçültülememiş, sosyal dengesizlik büyümüş, gelir dağılımı bozulmuş, dış borçlar, bütçe dışı fon uygulaması yaygınlaşmış, vergi gelirleri milli gelir oranında artmamış, bütçe açıkları önce düşmüş, 1983'ten sonra hızla yükselmiş ve dolayısıyla kamu açıkları büyümeye başlamıştır<sup>31</sup>.

Bu konuda ikinci önemli yön kamu iktisadi teşebbüslerinin ekonomideki yerleri ve enflasyondaki payları ile ilgilidir.

KİT'ler karma model içerisinde en çok tartışılan konuyu oluştururlar. KİT'lerin islahı, devlet hazinesine yük olmaktan çıkarılmaları, rasyonel ve verimli işlemleri,

<sup>31</sup> Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, Beta Basım Yayın AŞ. 1996, s.404.

enflasyona yol açmamaları isteği en çok tekrarlanan, sözü edilen ekonomik konuların başında gelmiş ve bu konu popülaritesini hiçbir zaman kaybetmemiştir.

KİT faktör gelirleri 1970'li ve 1980'li yıllarda toplam kamu gelirlerinin oldukça düşük bir payını oluşturma gelmiştir. Bu durum 1980'li yıllardan sonra da bu payın fazla artacağını düşündürmemiştir<sup>32</sup>.

24 Ocak Kararları'nın tutum ve felsefe bakımından önemli bir yönü bu konuda düğümlemiştir. 24 Ocak Kararları ile, KİT'lerin hazineye yük olmamaları, para-kredi genişlemesine yol açarak enflasyonu hızlandırmamaları için KİT mamullerinin fiyattan serbest bırakılmış ve böylece KİT açıklarının kapatılması amaçlanmıştır. Bu yaklaşım KİT'lerin İktisadi kuruluşlar olarak ıslahından çok, fiyat politikasında bir düzeltme niteliğini taşımaktadır.

Oysa KİT'lerin ıslahı bütünü ile onların verimli, rasyonel ve düşük maliyetle çalışmalarıdır. 24 Ocak sonrasında KİT'ler için fiyatları serbest bırakma politikasının yanı sıra maliyetleri düşüren yeniden düzenleme hedefi de gerçekleştirilse idi KİT'lerin enflasyonist baskıyı azaltıcı rolleri çok büyük olurdu. Nitekim 24 Ocak sonrasında KİT mamulleri fiyatlarına yapılan bir dizi zammın, bu kuruluşların bir bölümünün sınai piramidin alt düzeyinde yer alan "altyapı" dallar olması yüzünden enflasyonu yayma, genişletme tesiri büyük olmuş ve bu tesir öteki. antiinflasyonist tedbirlerin etkilerinin bir bölümünü adeta nötralize etmiştir<sup>33</sup>.

24 Ocak Kararları ve etkileri ile o günlerdeki genel ekonomik görünüm bu şekilde genel hatlarıyla belirtilebilir.

1980 sonrası bütçe uygulamalarının gelişimi konsolide bütçe harcamaları, konsolide bütçe gelirleri, konsolide bütçe açıklarının nedenleri ve konsolide bütçe açığının finansmanı olarak dört bölüm halinde incelenecektir.

## 1. KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI

Konsolide bütçe harcamaları, Fonksiyonel Ayırım ve Ekonomik Ayırım olmak üzere iki başlık altında incelenecektir.

<sup>32</sup> Oktay Türel, *Bırakınız Yapsınlar Bırakınız Geçsinler, Türkiye Ekonomisi 1980-1985*, Ankara: Bilgi Yayınları, 1985, s. 113.

<sup>33</sup> Kılıçbay, a.g.e., s. 166.

## 1.1. Fonksiyonel Ayırım

Kamu harcamaları fonksiyonel olarak dört ana grup altında sınıflandırılmaktadır.

### 1.1.1. Genel İdare Hizmetleri Harcamaları

Genel İdare Hizmetleri harcamaları konsolide bütçe harcamaları içinde en büyük paya sahip kategoriyi oluşturmaktadır. 1981-1985 döneminde konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık yarısı genel idare hizmetlerine tahsis edilmiştir. Bu, hizmetlere dönemin ilk yıllarında konsolide bütçe harcamalarının %60'dan fazlası ayrılmıştı. 1984'ten itibaren bu hizmetlerin bütçeden giderek daha az pay aldıkları görülmüştür. 1991-1998 döneminde ise genel idare hizmetlerinin konsolide bütçe harcamalarından aldığı pay %40 civarında olmuştur.

**Tablo 1 : 1981-1998 Konsolide Bütçe Harcamaları Fonksiyonel Dağılımı (%)**

Yıllar	1981	1985	1989-92	1993-94	1995-97	1998
<b>Genel İdare Hizmetleri</b>	66.5	50.4	39.9	39.2	41	39.3
Genel Hizmetler	45.1	25.9	21.9	23	26.2	25.2
Savunma	17.8	21	13	11.4	11.3	11
Adalet, Emniyet	3.6	3.5	5	4.8	4.5	3.1
<b>Ekonomik Hizmetler</b>	18.5	22.8	16.7	12.8	9.9	6.1
Tarım, Orman, Köy iş	-	-	6.2	4.6	3	2.1
Karayolları, Bayındırlık	-	-	4.7	4.2	3.3	1.8
<b>Sosyal Hizmetler</b>	14.9	15.6	24.5	20.1	16	14.6
Eğitim, Kültür, Turizm	10.9	11.6	19.1	15.6	11.7	11.1
Sağlık	2.9	2.7	4.4	3.7	3.2	2.6
<b>Faiz Ödemeleri</b>	0.1	11.2	19.4	28.4	33.2	39.6

**Kaynak : Hüseyin Şahin, Türkiye Ekonomisi, Ezgi Kitabevi, Bursa, 2000, s.421.**

Bu grupta; Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Başbakanlık, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, Devlet İstatistik Enstitüsü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Gümrük Müsteşarlığı, Telsiz Genel Müdürlüğü, İçişler, Dışişleri, Maliye ile Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları gibi bir çok kamu kurumu yer almaktadır.

Savunma harcamalarının kapsamına; Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı'nın giderleri girmektedir.

Adalet ve emniyet hizmetlerinin bütçe harcamaları içindeki payı istikrarlı bir seyir izlemektedir. Adalet Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Yargıtay gibi kurumların yargı ve iç güvenlikle ilgili harcamaları bu gruba dahildir.

### 1.1.2. Ekonomik Hizmetler Harcamaları

1981'den günümüze kadar konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık beşte biri ekonomik hizmet üretimine ayrılmıştır. Konsolide bütçeden finanse edilen başlıca ekonomik hizmetler şunlardır. Tarım-orman ve köy işleri, su işleri, karayolları, ulaştırma ve madencilik faaliyetleri. Dikkat edilirse bu hizmetler ekonomide alt yapıyı tamamlamaya ve yatırımların verimliliğini yükseltmeye yani özel kesim faaliyetleri için dışsal ekonomi sağlamaya yöneliktir. Bu hizmetlerin zaman içinde yeterli düzeyde gerçekleştirilememesi ekonomide üretkenliği düşürür. Son yıllarda ekonomik alt yapı yatırımlarının nispi olarak gerilediği Tablo 1 yardımıyla da görülmektedir.

### 1.1.3. Sosyal Hizmetler Harcamaları

Konsolide bütçe harcamalarında üçüncü kategoriyi Sosyal Hizmetler Harcamaları oluşturmaktadır. Bu tür harcamalar içinde en önemli kalemi oluşturan eğitim hizmetleri harcamaları uzun yıllar içinde sürekli gerileme eğilimi göstermiştir. 1990'lı yılların başında konsolide bütçeden eğitim harcamalarına %20'ye yakın bir pay ayrılırken bu oran son yıllarda %11'e düşmüştür.

Eğitim harcamalarının kapsamına; Milli Eğitim Bakanlığı, Üniversiteler ve Yüksek Öğretim Kurulu'nun giderleri girmektedir<sup>34</sup>.

Ülkemizde kamu kesiminin yeterli sağlık hizmetleri ürettiğini de söylemek mümkün değildir. Yarı kamusal mal niteliğindeki bu hizmetler son yıllarda özel kesime bırakılmıştır. Ancak ABD ve AB ülkelerine kıyasla Türkiye'de özel kesim de eğitim ve sağlık hizmetleri sektörlerine çok fazla kaynak ayırmamaktadır. Özel kesim yatırımlarında aslan payını konut, imalat sanayi ve ulaştırma-haberleşme sektörleri almaktadır.

<sup>34</sup> Karluk, a.g.e., s. 107.

Sosyal hizmet harcamaları ile gelir dağılımı arasında çok sıkı ve iki yönlü ilişkinin olduğu saptanmıştır. Sosyal hizmet harcamaları gelir dağılımını düzeltir, fırsat eşitliğini geliştirir. Buna karşılık, toplumda gelir dağılımı bozuldukça bu tür harcamalar görece olarak geriler. Finansman yükünü çekenler sosyal nitelikli harcamalara sempati duymazlar ve ekonomik güçleri ile toplumsal tercihleri bastırmaya ve saptırmaya çalışırlar. Ekonomik gücün düzgün dağılımdan uzak olduğu bir ülkede; siyasal güç de dengeli dağılmaz, denilebilir.

1990'lı yıllarda sosyal hizmet harcamalarının payının azalması şu gelişmelere bağlanabilir. Birincisi sözü edilen dönemde normal kamu gelirleri reel olarak gerilemiştir. Devlet harcamalarını finanse etmek için, giderek daha fazla iç ve dış borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır. Artan borç stoku konsolide bütçe üzerinde borç ve faiz ödemeleri yükünü ağırlaştırmıştır.

Faiz ödemeleri ekonomide gelir ve kaynak dağılımını bozmakta ve enflasyonist baskıları arttırmaktadır. Faiz ödemeleri, son yıllarda her türlü hizmet üretimini felç edecek boyutlara ulaşmıştır. Bu olumsuz gelişmeden en fazla zarar gören hizmet türleri, genel hizmetler, ekonomik nitelikli hizmetler ve sosyal hizmetler olmuştur. Sosyal hizmet harcamalarının azalmasında ikinci neden bütçeleme süreci içinde demokratik katılım hakkının yerleşmemiş olmasıdır. Sosyal hizmet harcamalarının daraltılması, orta vade de iki yönden önemli olumsuzluklara yol açmaktadır. Öncelikle, beşeri sermayenin gelişme süreci tıkanır, emek ve sermayenin verimliliği düşer. Öte yandan, sosyal hizmet harcamalarının gerilemesi toplumsal dengesizlikleri artırır, fırsat eşitsizliklerini körükler, sosyal barış bozulur, huzursuzluk artar, böyle bir ekonomide istikrarı sağlamak ve büyümeyi sürdürmek mümkün olmaz. Son yıllarda Türkiye ekonomisinin içinde bulunduğu durum buna açık bir örnek teşkil etmektedir<sup>35</sup>.

#### **1.1.4. Borç Faizi Ödemeleri**

Borç faizi ödemeleri ile ilgili bilgiler genel hatları ile yukarıda verilmiştir. Bu konu ile ilgili daha geniş bilgi ekonomik ayırım başlıklı kısımda verilecektir.

<sup>35</sup> Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi*, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2000, s. 422.

## 1.2. Ekonomik Ayrım

Aşağıdaki tabloda 1980-2000 döneminde konsolide bütçe harcamaları ve bunların GSMH içindeki payları verilmiştir.

**Tablo 2 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Harcamaları ve GSMH'ya Oranları**

Yıllar	Harcamalar (Milyar TL)	GSMH'ya Oranlar (%)
1980	1.079	24.3
1981	1.516	18.3
1982	1.612	22.6
1983	2.613	18.5
1984	3.874	16.7
1985	5.339	15.0
1986	8.561	16.0
1987	13.043	16.8
1988	21.447	16.4
1989	38.871	16.7
1990	68.527	17.2
1991	130.263	20.8
1992	221.658	20.4
1993	485.249	24.5
1994	897.296	23.1
1995	1.710.645	21.8
1996	3.940.162	26.3
1997	7.990.748	27.0
1998	15.585.376	29.1
1999	78.017.791	33.4
2000*	46.607.600	37.4

\* Ocak-Mayıs

**Kaynak : DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Mayıs-Temmuz 1998, s.63, Ocak 2001, s. 87.**

Türkiye'de 1980-1989 döneminde kamu harcamalarının GSMH'ya oranı sürekli düşme eğilimi göstermiştir. 1980 yılı başında bu oran %24.3 iken, 1989 yılında, %16.7'ye gerilemiştir. 1990 yılından sonrada artış eğilimine girmiştir. Nitekim 1990 yılında %17.2 iken, 2000 yılında %37.4 olmuştur.

1980-1989 arasındaki azalma eğilimi kamu kesimini küçültme politikasının bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bu politika dünyadaki Yeni Klasik Makro Ekonomik Politika yaklaşımlarından etkilenmiştir. Konsolide bütçe harcamaları/GSMH oranının düşmesinin bir nedeni de fon politikasıdır. 1984'den sonra bütçe dışı fon sayısının artması ve fonlar aracılığı ile kullanılan kaynak hacminin büyümesi konsolide bütçe harcamalarını nispi olarak bir miktar aşağı çekmiştir. Ancak bu eğilim 1991'den itibaren değişmiş ve konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranı yükselmeye başlamıştır<sup>36</sup>.

Kamu harcamaları ekonomik olarak üç kategoride sınıflandırılabilir. Bunlar cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarıdır.

### 1.2.1 Cari Harcamalar

Cari Harcamaların konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1980'li yılların ortalarına kadar azalma eğiliminde olmasına karşılık daha sonra yeniden artış eğilimine girdiği görülmektedir. Daha çok devletçe yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetlerin satın alınmasına ve tüketime yönelik harcamalar bu çerçevede değerlendirilmektedir.

Aşağıdaki tabloda cari harcamalarla ilgili 1980-2000 dönemine ait veriler bulunmaktadır.

---

<sup>36</sup> Şahin, a.g.e., s. 419.



**Tablo 3 : 1980-1999 Cari Harcamaları ve GSMH'ya Oranları**

Yıllar	Cari Harcamalar (Milyar TL)	GSMH'ya Oranlar (%)
1980	467	8.8
1981	617	7.6
1982	700	6.6
1983	1.009	7.2
1984	1.490	8.1
1985	2.095	7.5
1986	3.051	7.8
1987	4.538	7.8
1988	7.460	7.4
1989	16.660	7.2
1990	33.452	8.4
1991	60.403	9.5
1992	114.221	10.3
1993	205.448	10.3
1994	346.309	5.0
1995	644.149	8.2
1996	1.282.719	8.6
1997	2.779.482	9.5
1998	5.179.289	9.7
1999	9.147.886	11.7

**Kaynak : TC Maliye Bakanlığı, Hazine Genel Müdürlüğü, Aylık Ekonomik Göstergeler, Ocak-Haziran 1982, s.54, Ocak-Haziran, 1984, s.60, TC Başbakanlık DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Aralık 1995, s.83, Ağustos-Ekim 2000, s.87.**

Cari harcamalar kendi içinde personel harcamaları, genel ve katma bütçeli kuruluşlarda çalışanların aylıkları, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminat ve ödüller, tedavi yardımları ve diğer personel giderlerini kapsamaktadır.

Personel harcamaları cari harcamalar içerisinde aslan payını almaktadır. 1980-1988 yılları arasında personel harcamalarının toplam cari harcamalar içindeki payı oldukça

istikrarlı iken 1989 yılından itibaren yükselmeye başlamıştır. 1980-1991 aralığında toplam cari harcamalar içinde personel harcamalarının payı ortalama %66,3 olarak gerçekleşmiştir<sup>37</sup>.

Personel giderlerindeki, büyüme 1989 yılında başlamaktadır. 1988 yılında %5 olan personel giderleri/GSMH oranı 1989 yılında %7.44'e yükselmiş ve izleyen yıllarda da sürekli olarak artmıştır. 1993 yılında bu oran %12.8 dir<sup>38</sup>. Özellikle 1989 yılından sonra uygulanan ücret ve fiyat politikaları kamu finansman dengelerini bozmuştur. Ücretlerin payının artması esas olarak personel genişlemesinden kaynaklanmış, bu gelişme de daha çok Güneydoğu'da yürütülen güvenlik operasyonlarının payı yüksek olmuştur. Bölgede görevli kamu personeline ödenen tazminatlar personel harcamalarını yükseltmiştir<sup>39</sup>.

Personel Harcamaları Tablo 4'te de görüldüğü gibi 1991, 1992 ve 1993 yıllarında en yüksek oranlara ulaşmıştır. Bu durumun nedenleri arasında personel kadro sayısındaki artışlar, personel yasasındaki düzenlemeler, memur maaş katsayılarındaki ve toplu sözleşme işçi ücretlerindeki yükselişler ve sağlık ve tedavi giderlerinin artması sayılabilir<sup>40</sup>.

<sup>37</sup> Osman, Z.Orhan, **Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları**, İstanbul, İTO Yayını, 1994, s. 129.

<sup>38</sup> Öner, "Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği, Genel bir Değerlendirme (1975-1993)", **Kamu kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, İstanbul, İstanbul, Üniv Maliye Araştırma Merkezi Yayını, Yayın No : 80, 1996, s. 163.

<sup>39</sup> Jale Yalınpala, "Türkiye Ekonomisinde 1980-1995 Dönemi Kamu Açıkları Finansmanının Boyutu ve Özel Tüketim ve Yatırım Harcamaları üzerindeki Etkisi İle İlgili Model Denemesi", **Marmara Üniv. İİBF Dergisi**, Yıl 1998, Cilt XIV., sayı 2, s. 344.

<sup>40</sup> Karluk, a.g.e., s. 104.

Tablo 4 : 1980-2000 Toplam Cari Harcamalarının Oransal Dağılımı (%)

Yıllar	Personel Harcamaları	Diğer Cari
1980	67	33
1981	56	44
1982	58	42
1983	63	37
1984	62	38
1985	61	39
1986	60	40
1987	66	34
1988	68	32
1989	75	25
1990	79	21
1991	81	19
1992	82	18
1993	83	17
1994	79	21
1995	78	22
1996	76	24
1997	74	26
1998	75	25
1999	75	25
2000	79	21

Kaynak : Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik ve Yorumlar, Temmuz-Aralık 2000, s.252; Osman Z. Orhan, Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları, İTO Yayını, İstanbul, 1994, s.130.

Personel harcamaları dışında diğer cari harcamalar, devletin temel fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için hizmet, tüketim malı, demirbaş ve malzeme alımlarını kapsamaktadır. Özellikle savunma hizmetleri ile ilgili harcamalar bu grupta önemli bir ağırlığa sahiptir.

### 1.2.2. Yatırım Harcamaları

Konsolide bütçe harcamalarının ekonomik sınıflandırmasında öteki reel harcama kalemi yatırım harcamalarıdır. 1960'lı ve 1970'li yıllarda yatırım harcamaları konsolide

bütçe harcamaları içinde önem sıralamasında cari harcamaların arkasından ikinci sırada yer alıyordu. Ancak 1980'li ve 1990'lı yıllarda harcamaların bileşiminde çok esaslı değişiklikler ortaya çıkmıştır. Transfer harcamaları, faiz ödemelerindeki artış dolayısıyla süratle artmış ve cari harcamaları bile geride bırakmıştır. Bütçe harcamalarının dağılımındaki bu gelişmede en büyük zararı yatırım harcamaları görmüştür. Devlet adeta yatırım yapamaz duruma düşmüştür<sup>41</sup>.

**Tablo 5 : 1980-1999 Yatırım Harcamaları ve GSMH'ya Oranları**

Yıllar	Yatırım Harcamalar (Milyar TL)	GSMH'ya Oranlar (%)
1980	203	3.8
1981	329	4.1
1982	351	3.3
1983	526	3.7
1984	691	3.8
1985	1.117	4.0
1986	2.019	5.1
1987	2.642	4.5
1988	3.564	3.6
1989	5.818	2.5
1990	10.055	2.5
1991	17.146	2.7
1992	29.239	2.6
1993	57.565	2.9
1994	76.778	1.1
1995	91.777	1.2
1996	238.085	1.6
1997	590.382	2.0
1998	998.361	1.9
1999	1.540.232	2.0

**Kaynak : TC Maliye Bakanlığı, Hazine Genel Müdürlüğü, Aylık Ekonomik Göstergeler, Ocak-Haziran 1982, s. 54, Ocak-Haziran, 1984, s.60, TC Başbakanlık DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Aralık 1995, s.83, Ağustos-Ekim 2000, s.87.**

<sup>41</sup> Şahin, a.g.e., s. 424.

Yatırım harcamalarında reel gerileme ve nispi daralmanın nedenleri şu şekilde açıklanabilir.

Bu dönemde kamu kesimi gelir gider dengesi ciddi biçimde bozulmuştur. Devlet borç taksitlerini ve faizlerini ödemek için genel bütçeden giderek daha fazla pay ayırmak zorunda kalmıştır. Borç-faiz ödemelerini gerçekleştirmek için öteki harcamaları kısıtlamak gerekmiştir. Mevcut kurumsal yapı içinde cari harcamaları fazla daraltmak imkanı olmadığından yatırım harcamaları kısıtlanmıştır<sup>42</sup>.

Konsolide bütçe yatırım harcamalarının oran olarak küçülmesinin bir nedeni de devletin ekonomik olarak küçülme tercihi ve bu doğrultudaki politika uygulamalarıdır. Kamu kesiminin imalat sanayiindeki sabit sermaye yatırımları önemli ölçülerde daralmıştır. Devlet döneminin siyasi iktidarının ve dış finans çevrelerinin tercihleri doğrultusunda sanayileşmeden çekilmeye başlamıştır. Bu uygulama kamu kesimi yatırım harcamalarının reel olarak azalması kadar, yatırımların dağılımında da kendisini göstermektedir. 1980'li yılların ikinci yarısında ve 1990'lı yıllarda kamu yatırım harcamalarının sektörel dağılımı değişmiştir. İmalat sanayii gibi doğrudan üretken sektörlerin yatırımlardaki nispi payı azalırken, ulaştırma-haberleşme, enerji gibi ekonomik sektörlere daha fazla kaynak tahsis edilmiştir<sup>43</sup>. 1984-1990 döneminde 36 adet, 1991-1995 döneminde 25 adet yeni fon oluşturulmuş ve bunlardan bir kısmı genel bütçe dışında tutulmuştur. Özellikle 1984-1991 döneminde kamu kesimi gelirlerinin giderek artan bir bölümü bu fonlarda toplanmaya başlamıştır. Öyle ki genel bütçe dışında ikinci bir bütçe sistemi ortaya çıkmıştır. Doğal olarak kamu kesimi tarafından gerçekleştirilen yatırım projelerinin bir kısmı bu fonlardan karşılanmıştır. Konsolide bütçe harcamalarında yatırım harcamalarının payının azalmasında fon sisteminin gelişmesinin etkisini unutmamak gerekir<sup>44</sup>.

Bununla birlikte 1993 yılında, içinde büyük yatırım projelerini yürüten fonların da bulunduğu 63 adet fon bütçe kapsamına alındığından ilerleyen yıllarda yatırım harcamalarının bütçe içindeki payında artış beklentileri oluşmuştur<sup>45</sup>.

<sup>42</sup> Şahin, a.g.e., s. 424.

<sup>43</sup> Şahin, a.g.e., s. 425.

<sup>44</sup> Şahin a.g.e., s. 425.

<sup>45</sup> Metin Toprak, *Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler, 1980-1995*, Ankara, Turhan Kitabevi, 1996, s. 49.

Yatırım harcamalarında 1995 yılından sonra meydana gelen azalmanın bir nedeni de bütçe sisteminde yapılan önemli bir değişikliktir. Buna göre yatırım harcamalarıyla ilgili işçilik giderleri 1995 yılından itibaren personel harcamaları içerisinde gösterilmeye başlanmıştır<sup>46</sup>.

### 1.2.3. Transfer Harcamaları

Genel bütçeden diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel ve tüzel kişilere aktarılan kaynaklar, transfer başlığı altında bütçeleştirilmekte ve harcama kalemi bazında; kamulaştırma, bina satın alımlar, kurumlara katılma payları, iktisadi transferler ve yardımlar, sosyal yardımlar ve borç ödemelerinden oluşmaktadır. Transfer harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki payı yıllara göre değişme göstermektedir. Önemli harcama kalemleri açısından transfer harcamaları; vergi iadeleri, iç ve dış borç faizleri, KİT'lere, devlet iştiraklerine ve emekli sandığına transferlerden meydana gelmektedir<sup>47</sup>.

Aşağıdaki tabloda 1980-2000 dönemine ait transfer harcamalarıyla ilgili veriler bulunmaktadır.

<sup>46</sup> İlker Parasız, 1923'den Günümüze İktisat ve İstikrar Politikaları, Bursa, Ezgi Kitabevi, 1998, s.434.

<sup>47</sup> Karluk, a.g.e., s. 106.

**Tablo 6 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Harcamaları içinde Transfer Harcamaları  
(Milyar TL)**

Yıllar	Transfer Harcamaları	Transfer Har./Konsolide Bütçe Harcamaları (%)
1980	398	37
1981	571	37
1982	548	34
1983	1.071	41
1984	1.603	42
1985	2.188	41
1986	3.49	41
1987	5.864	45
1988	10.423	48
1989	16.393	42
1990	25.02	36
1991	52.714	40
1992	78.198	35
1993	227.259	47
1994	478.039	53
1995	974.719	57
1996	2.419.358	61
1997	4.620.884	58
1998	9.407.726	60
1999	17.329.673	62
2000*	27.026.464	58

**Kaynak : Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik ve Yorumlar, Temmuz-Aralık 2000, s.252.**

Tablodan görüldüğü gibi özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren transfer harcamaları, konsolide bütçe harcamalarının yarısından fazlasını oluşturmuştur.

**Tablo 7 : 1980-2000 Toplam Transfer Harcamalarının Dağılımı (Milyar TL)**

Yıllar	Toplam Transfer	İç ve Dış Faiz Ödemeleri	%	KİT'lere Transferler	%	Diğer Transferler	%
1980	398	31	8	177	44	190	48
1981	571	75	13	191	33	305	54
1982	548	87	16	244	44	237	40
1983	1.071	211	20	302	28	558	52
1984	1.603	441	27	275	17	887	56
1985	2.188	675	31	181	8	1.332	61
1986	3.49	1.331	38	138	4	2.021	58
1987	5.864	2.266	38	446	8	3.152	54
1988	10.423	4.978	48	1.025	10	4.42	42
1989	16.393	8.259	50	1.223	7	6.911	43
1990	25.02	13.966	56	1.265	5	9.789	39
1991	52.714	24.073	45	12.191	23	16.45	33
1992	78.198	40.298	51	8.145	10	39.755	39
1993	227.259	116.47	51	25.85	11	84.939	38
1994	478.039	298.285	62	21.029	4	158.725	34
1995	974.719	576.115	59	45.5	5	353.104	36
1996	2.419.358	1.497.401	62	50.2	2	871.757	36
1997	4.620.884	2.227.917	49	123.64	3	2.219.327	48
1998	9.407.726	6.176.595	65	159.96	2	3.071.171	33
1999	17.329.673	10.720.840	62	416.8	2	6.192.033	38
2000	27.026.464	19.005.554	70	652.17	2	7.368.740	28

**Kaynak : Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik ve Yorumlar, Temmuz-Aralık 2000, s.252.**

Toplam transfer harcamalarının son yirmi yıl içerisindeki dağılımı incelendiğinde, özellikle 1990'lı yıllarda ağırlığın iç ve dış borç faiz ödemelerine ait olduğu görülür. 1980-1990 döneminde ise diğer transfer ödemelerinin nispi olarak daha fazla olduğu görülmektedir. KİT'lere transferlerde ise sürekli gerilemeler vardır.

Diğer yandan ekonomide KİT'lerin ağırlığı 1987'den sonra büyük ölçüde değişime uğramıştır. Kimi KİT'lerin özelleştirilmesi, Sümerbank ve Petkim gibi en büyüklerinin



1988'de özelleştirmek üzere KİT konumundan çıkarılması da KİT'lere transferlerde azalışa neden olmuştur<sup>48</sup>.

Tablo 7 incelendiğinde özellikle 1990'lı yılların başlarında KİT'lere transferlerde ani yükselişler görülecektir. Bunun nedeni bu yıllarda ani sıçrama yapan faiz ve komisyon giderlerindeki değişimlerdir. Özellikle 1989 ile başlayan iç borç ile açık finansman bu gelişmeyi açıklamaktadır. Gerçekten KİT'ler özellikle 1989-1991 arası ticari bankalardan yoğun şekilde borçlanarak finansman açıklarını gidermişlerdir. Ayrıca 1991 ve 1992 yıllarında kur farklarında çok önemli artışlar meydana gelmiştir. 1992'den sonra görülen rahatlama bir taraftan tahkim yasasının getirdiği, diğer taraftan da Bütçe Kanunu'nun 43. maddesiyle KİT'lere verilen düşük faizli tahvillerin meydana getirdiği rahatlamalardır<sup>49</sup>.

Toplam transfer harcamalarında dikkat çeken bir başka husus diğer transfer ödemelerinin fazlalığıdır. Sosyal güvenlik harcamaları tarımsal destekleme harcamaları, vergi iadeleri, belediyelere yapılan transferler, fon ödemeleri, derneklere yapılan yardımlar vb. bu tür harcamaları oluşturur. Diğer transfer ödemeleri 80'li yıllarda 90'lı yıllara göre daha fazladır. Üç büyük sosyal güvenlik kurumunun mali sorunlarını doğuran ve diğer transfer harcamalarının artmasını sağlayan sebepler şu şekilde sıralanabilir.

Sistemin finansmanına devlet katkısı bulunmamaktadır. Ülkemizde devletin prime dayalı sosyal güvenlik hizmetlerinin finansmanına direkt katkısı söz konusu değildir. Devlet ancak finansman krizi olduğunda sorunun çözümüne katkıda bulunmaktadır. Ülkemizde devlet sistemin finansmanına katılmadığı gibi söz konusu kurumlara prime dayanmayan yeni yükler getirebilmektedir. Nitekim sosyal yardım zamları nedeniyle özellikle S.S.K. son yıllarda ciddi bir finansman yükü altına girmiştir<sup>50</sup>.

İkinci neden emeklilik yaşının düşük olmasıdır. Emekli aylığının varlık nedeni, kişinin belirli bir yaşa gelmesi nedeniyle mesleki faaliyetlerini sürdürememesidir. Erken

<sup>48</sup> Yakup Kepenek ve Nurhan Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Remzi Kitabevi, 1996, s. 224.

<sup>49</sup> Turgay Berksoy, "Türkiye'de KİT Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", **KKFA, X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, s. 249.

<sup>50</sup> Tüğen, "Türkiye'de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısı ve Gelişmesi", **KKFA, X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, s. 321.

emeklilik, sosyal güvenlik kuruluşlarının giderlerini arttırırken gelirlerini azaltmaktadır<sup>51</sup>.

Üçüncü neden prim tahsilatında etkinlik sağlanamamasıdır. Ülkemizde prim tahsilatı ile ilgili sorunlar bir yerde tahsilata etkinlik kazandıracak mekanizmaların yetersizliği ile ilgilidir<sup>52</sup>.

Dördüncü neden, fonların etkin kullanılmamasıdır. Fonların kullanılmasında esasen, etkinlik, likitide, güvenilirlik, kararlılık gibi kriterlere uygun hareket etmek gerekmektedir. Böylece fonlar nemalandırılmakta ve artan ihtiyaçlar için kullanılmaktadır. Ülkemizde bu fonların etkin kullanılmamalarının bir nedeni, devletin bu fonlardan ucuz maliyetle borçlanmasıdır. Örneğin S.S.K'nın 1982 yılında kurum portföyündeki tahvil miktarı 62.8 milyar TL iken bu tahvillere uygulanan ortalama faiz oranları %15.4, yıllık enflasyon %29 iken, 1985 yılında tahvil miktarı 144.7 milyar TL'na, faiz oranı %30'a yükselmiş fakat enflasyon oranı %45,0 olmuştur. Diğer nedenleri, sosyal güvenlik kurumlarının farklı finansman ve hizmet yapılarının bulunması, sosyal risklerin sosyal güvenlik kurumlarınca karşılanmaya çalışılması, sosyal güvenlik kurumlarının harcamalarında tam bir etkinlik sağlanamaması şeklinde sıralamak mümkündür<sup>53</sup>.

Toplam transfer harcamaları içinde en önemli harcama grubu iç ve dış borç faiz ödemeleridir. Nitekim 1990'lı yıllarda, Tablo 7'den de görüldüğü gibi toplam transfer harcamalarının ortalama %63.2'si iç ve dış borç faizlerine harcanmıştır. 2000 yılı konsolide bütçesinde bu rakam %70'e kadar çıkmıştır.

Devletin asıl gelir kaynağı vergidir. Borçlanma ise, daha çok vergilemeye ek ve alternatif bir kaynaktır. Devletin borçlanmaya gitmesini başlıca üç sebebe dayandırmak mümkündür. Devlet bazen mevcut vergi yasaları ile elde edilebilecek olanın çok üstünde gelire ihtiyaç duyabilir. Savaş, doğal afetler gibi olaylara bağlı olarak harcamaların birden artışı ya da gelirlerin azalışı karşısında, ek gelir ihtiyacını kısa sürede çözmek için borçlanmaya gidilir. Çünkü vergi gelirlerinin kısa sürede önemli ölçüde yükseltilmesi mümkün olmayabilir. Vergi yasalarının değiştirilmesi, yeni yasaların çıkarılması uzun zaman alabilir. Mevcut vergi yükünün çok yüksek olması bu

<sup>51</sup> Tügen, "Türkiye'de 1980 Sonrası.....," s. 321.

<sup>52</sup> Tügen, "Türkiye'de 1980 Sonrası.....," s. 322.

<sup>53</sup> Tügen, "Türkiye'de 1980 Sonrası.....," s. 323.

yükü arttırma çabalarının başarısını güçleştirebilir. Kısa dönemli gelir ihtiyacının borçlanmayla karşılanması, ileride şartlar daha uygun olduğunda vergi gelirleriyle bu borcun tasfiyesi uygun görülebilir<sup>54</sup>.

Transfer harcamaları içinde en büyük payın faiz ödemelerine ait olduğu Tablo 7'de görülmektedir. Toplam faiz ödemelerinin dağılımı da Tablo 8'de verilmiştir.

**Tablo 8 : 1990-2000 Dış-İç Borç Faiz Ödemeleri Dağılımı (Milyar TL)**

Yıllar	Toplam Faiz Ödemeleri	Dış Borç Faiz Ödemeleri	%	İç Borç Faiz Ödemeleri	%
1990	13.966	4.353	31	9.613	69
1991	24.073	7.132	29	16.941	71
1992	40.298	9.753	24	30.545	76
1993	116.47	23.952	20	92.518	80
1994	298.285	65.117	22	233.168	78
1995	576.115	100.596	17	475.519	83
1996	1.497.401	168.314	11	1.329.087	89
1997	2.277.917	299.95	13	1.977.967	87
1998	6.176.595	547.081	8	5.629.514	91
1999	10.720.840	896.218	8	9.824.622	92
2000	19.005.554	1.232.753	6	17.772.801	94

**Kaynak : Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik ve Yorumlar, Temmuz-Aralık 2000, s.252.**

Son on yıllık süreç incelendiğinde borç faiz ödemelerinin %82.7'si iç borç faiz ödemeleri için harcanmıştır. İç borçlanma, devletin üstlenmiş olduğu görevleri yerine getirmesinde gelirlerin giderleri karşılayamaması sebebiyle son yıllarda hızlı bir artış göstermiştir. KİT'ler, sosyal güvenlik kuruluşları ve yerel yönetimlerin finansman açıkları da dikkate alındığında, devletin borçlanma ihtiyacı daha da artmıştır.

İç borçlar başlıca üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar kısa, orta ve uzun vadeli borçlardır. Bazı kaynaklar ise iç borçları kısa ve uzun vadeli olarak ikiye ayırmaktadır. Vadeleri yönünden iç borçları sınıflandırmanın yanında faiz oranları, ikramiyeler, vergi muafiyeti ve likiditeleri yönünden de sınıflandırmalar yapılabilmektedir<sup>55</sup>.

1990'lı yıllarda artan konsolide bütçe açıklarının finansmanında başvurulan ilk yöntem iç borçlanma olmuştur. Son yıllarda ise borcu borçla ödenmesi ve bunun yanında hem vadenin kısa olması, hem de enflasyonun üzerinde faiz oranları Türk

<sup>54</sup> Karluk, a.g.e., s. 125.

<sup>55</sup> Macit İnce, Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi), Ankara, 1976, s. 34.

bütçelerini borç ödeme bütçelerine dönüştürmüştür. Bu haliyle konsolide bütçe bir hizmet bütçesi değil yatırım bütçesi hiç değil, bir borç ödeme bütçesidir. Devlet bütçeyi bir ekonomi politikası aracı olarak kullanamamaktadır. Yaşanılan ekonomik istikrarsızlıkların ve sıkıntıların en önemli nederi burada yatmaktadır<sup>56</sup>.

Dış borçlanma da ise iç borçlanmaya göre nispi azalış söz konusudur. Tablo 8'de de görüldüğü gibi toplam transfer harcamalarının son 10 yıllık süreç içinde %17.3'ü dış borç. faiz ödemelerine ayrılmıştır.

## 2. KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ

1980-2000 dönemine ait konsolide bütçe gelirleri ile ilgili veriler aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 9 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Gelirleri ve GSMH'ya Oranları**

Yıllar	Gelirler (Milyar TL)	GSMH'ya Oranlar (%)
1980	912	17.1
1981	1.392	17.3
1982	1.444	13.6
1983	2.300	16.5
1984	2.806	12.6
1985	4.612	13.0
1986	7.154	13.9
1987	10.445	13.9
1988	17.587	13.6
1989	31.369	13.6
1990	55.239	14.2
1991	96.747	15.6
1992	174.224	16.3
1993	351.392	18.1
1994	745.116	19.2
1995	1.394.023	17.7
1996	2.702.034	18.0
1997	5.750.096	19.4
1998	11.887.552	21.9
1999	18.973.292	24.2
2000*	33.756.400	27.1

**Kaynak : DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Mayıs-Temmuz 1998, s.83,**

**Ocak 2001, s.87.**

<sup>56</sup> Şahin, a.g.e., s. 427.

Tablodan da görüldüğü gibi, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranlarında 1984 yılına kadar azalma, 1985 yılından sonra artma eğilimi göze çarpmaktadır.

Tablo 10'daki verilere göre, 1980-2000 döneminde konsolide bütçe gelirleri içerisinde, toplam vergi gelirlerinin oranı ortalama %81.4'tür. Dolayısıyla bütçe gelirlerinin oldukça önemli bir kısmını oluşturan vergi gelirlerinde meydana gelecek değişimler konsolide bütçe gelirler toplamını da değiştirecektir.

Özel firmaların kârlılığını arttırmak için 1980 sonrası kâr ve rant ve faiz gelirleri üzerinde ödenen vergiler, vergi indirimleri, muafliklar, istisnalar ve iadeleri ile büyük ölçüde azalmıştır. Bu vergi önlemlerinin kamu ekonomisi ile ilgili ve birbiriyle bağlantılı sonuçları, çoğu ücretli olan düşük gelirlilerin vergi yükünün artması, toplam vergi yükünün<sup>57</sup> azalması, bütçe açıklarının büyümesi, transfer ödemelerinin kamu harcamaları içinde payının yükselmesidir.

Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı, 1981 yılından sonra düşmeye başlamış, 1984 sonrasında artmış ve 1986 sonrasında ise nispeten istikrarlı bir gelişme göstermiştir<sup>58</sup>.

Konsolide bütçe harcamalarının finansmanında kullanılan konsolide bütçe gelirleri beş kategoride sınıflandırılabilir. Bunlar; Vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve fon gelirleri, diğer gelirler ve katma bütçe gelirleridir.

## 2.1. Vergi Gelirleri

Verginin, kamu yönetiminin kamu gereksinimlerini karşılamak amacıyla, belirli bir hizmet karşılığı olmaksızın yasaya dayalı olarak kişi ve kurumlardan zorunlu olarak tahsil edilen paralar biçimindeki tanımı, günümüzde vergi kavramını açık olarak ortaya koyabilen en iyi tanımlardan birisidir. Bu tanımda görüldüğü üzere vergi kavramı belli başlı iki temel öğeye dayanmaktadır. Bunlardan birisi, verginin hangi amaçlarla tahsil

<sup>57</sup> En basit anlamıyla vergi yükü, sadece belirli bir vergi miktarını değil, vergi ile bunun içinden ödenen gelir ve servet arasındaki ilişkiyi gösterir. Bu bakımdan vergi yükü, çeşitli kriterlere ya da bakış açılarına göre, toplumun ya da çeşitli toplum kesimlerinin sahip buldukları ödeme güçleri karşısında katlandıkları vergi tutarının oransal ilişkisini ifade etmektedir. Uygulamada genellikle kullanıldığı şekil gözönünde bulundurulursa, vergi yükü belirli bir devre içinde devlet ve diğer kamu tüzel kişilerine yapılan ödemeler ile bu ödemeleri yapan ve diğer yükümlülerin aynı derecedeki gelirleri arasındaki rakamsal ilişkilerin belirlenmesi şeklinde ortaya çıkar (Nihat Edizdoğan, Kamu Maliyesi II, Bursa, Uludağ Üniv Basımevi, 1989).

<sup>58</sup> Mehmet Yüce, İktisadi Kalkınma Açısından Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Uygulamaları (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Uludağ, Üniv. SBE, 1998), s. 225.

edildiği, diğeri ise, neye dayalı olarak salındığıdır. Tanıma göre verginin tahsil amacı kamu gereksinmelerini karşılamak, dayanmış olduğu temel ise devletin egemenlik hakkıdır. Verginin ana fonksiyonu kamu gereksinmelerini karşılamaktır. Dolaylı ve dolaysız vergi türlerini çeşitli yönden tanımlamak mümkündür. Bu tanımlar; idari kıstas, süreklilik kıstası, vergi verme yeteneği kıstası, yansıma kıstası ve yasal kıstasa göre yapılabilir. Bu tanımlar içerisinde sadece yasal kıstas üzerinde tam mutabakat sağlanmıştır. Buna göre; yasal yükümlü, yasal olarak bir üçüncü kişiden tahsil edip, kendi nam ve hesabına vergi yönetimine yatırıyor veya yasal yükümlü yasal olarak ödediği vergiyi üçüncü kişilere yansıtabiliyorsa bu tür vergiler dolaylı, diğerleri dolaysızdır<sup>59</sup>.

Türkiye'de ki vergi sisteminde dolaylı ve dolaysız vergilerin durumunu yukarıdaki yasal tanıma göre nispeten daha anlaşılır bir şekilde yapmakta mümkündür. Buna göre;

Mal ve hizmetlerin satışı sırasında fiyatlara eklenerek alınan vergiler dolaylı vergilerdir. Mal ve hizmetlerin talep ve arz şartlarına bağlı olarak bu vergilerin bir kısmı tüketicilere yansır, bir kısmı üreticiler üzerinde kalır. Katma Değer Vergisi (KDV), gümrük vergileri, taşıt alım vergisi bu tür vergilere örnektir. Gelir ve kurumlar vergisi gibi doğrudan gelir üzerinden alınan vergiler de dolaysız vergilerdir<sup>60</sup>.

1974-1980 yılları arasında yaşanan olağanüstü ekonomik şartlar nedeniyle 1981 yılından itibaren 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu'nda pek çok kanun ve bakanlar kururu kararlarıyla önemli ölçüde değişiklikler yapılmıştır. Nihayet 24 Temmuz 1998 tarihli resmi gazetenin mükerrer sayısında yayınlanarak yürürlüğe giren 4369 sayılı kanunla gelirin tanım ve beyan sistemi başta olmak üzere önemli değişiklikler yapılmıştır. Ülkemizde bugün için uygulanan Kurumlar Vergisi 01.01.1950 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 03.06.1949 tarihinde kabul edilen 5422 sayılı kanun sayesinde olmuştur. Adı geçen kanun daha sonra pek çok değişikliğe uğrayarak son halini almıştır.

KDV ise ödeme güçlerinden harcamaları esas alan bir vergidir. Bu vergi kanuni mükelleflerin çeşitli iktisadi aşamalardan geçerek ödedikleri vergiyi kendisinden sonra gelen ve son olarak da iktisadi mükellef olarak nitelendirilen kişiye aktarması nedeniyle dolaylı vergiler içinde değerlendirilmektedir. Bu açıdan ele alındığında KDV tüketiciyi

<sup>59</sup> Aykut Herakman, *Kamu Maliyesi (Genel Vergi Kuramı Cilt II)*, Ankara, Sevinç Matbaası 1989, s.5.

<sup>60</sup> Şahin, a.g.e., s. 428.

vergiletmeyi esas alan ve bu nedenle tüketici üzerinde kalan bir vergidir. Vergi, Avrupa Topluluğu Vergisi olarak kabul edilmiş ve pek çok topluluk ülkesi tarafından uygulanmaktadır<sup>61</sup>.

Aşağıdaki tabloda 1980-2000 döneminde konsolide bütçe vergi gelirleri ile ilgili veriler gösterilmiştir.

**Tablo 10 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (Milyar TL)**

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelirleri Toplamı	Dolaysız Vergiler	%	Dolaylı Vergiler	%
1980	912	471	51	279	30
1981	1.392	768	55	423	30
1982	1.444	827	57	478	33
1983	2.3	1.149	50	785	34
1984	2.806	1.382	49	990	35
1985	4.612	1.826	39	2.004	43
1986	7.154	3.106	43	2.866	40
1987	10.445	4.492	43	4.559	43
1988	17.587	7.066	40	7.166	41
1989	31.396	13.645	43	11.905	38
1990	55.239	23.657	43	21.742	39
1991	96.747	41.094	42	37.549	39
1992	174.224	71.0393	41	70.209	40
1993	351.392	128.324	36	135.949	38
1994	745.392	283.733	38	30.4027	41
1995	1.394.023	460.437	33	623.913	45
1996	2.702.034	883.607	33	1.360.487	50
1997	5.750.096	1.931.970	33	2.813.514	49
1998	11.887.552	4.303.893	36	4.929.037	41
1999	18.973.292	6.712.882	35	8.094.385	42
2000	27.908.319	9.062.910	32	12.994.843	46

**Kaynak : Devlet İstatistik Enstitüsü İstatistik ve Yorumlar, Temmuz.-Aralık 2000, s. 251.**

Son 20 yıllık süreçte dolaysız vergilerde bir azalma trendi gözlenmekle beraber konsolide bütçe gelirler toplamı içinde %41.5'lik paya sahiptir. Dolaylı vergiler ise yükselme trendine sahiptir ve %39.8'lik bir paya sahiptir.

<sup>61</sup> Doğan Şenyüz, *Türk Vergi Sistemi*, Bursa, Ezgi Kitabevi, 1998, s. 381.

Dönem başında dolaysız vergilerin vergi gelirleri içerisindeki oranı %51 iken, dönem sonunda %32'ye gerilemiştir. Dolaysız vergilerde ise yükseliş trendi göze çarpmaktadır. Dönem başında dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki payı %30 iken, dönem sonunda %46'ya yükselmiştir.

Dolaysız vergilerdeki düşüş ve dolaylı vergilerdeki artış eğilimleri şu şekilde açıklanabilir. 1989-1998 döneminde dolaysız vergilerin, konsolide bütçe gelirler toplamı içindeki payı %6.4 oranında düşüş göstermiştir. Aynı dönemde ise dolaylı vergilerde artış gözlenmektedir. Oysa 1981-1985 döneminde dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı %35 idi. KDV'nin yürürlüğe konulması ve uygulamanın başarı ile yerleşmesi sonucu dolaylı vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı 1985'den itibaren yaklaşık on puanlık bir artış göstermiştir. Vergi gelirleri bilişimindeki bu değişimde dolaysız vergilerle ilgili alınan bir dizi politika tedbirlerinin etkilerini unutmamak gerekir. Sermaye gelirleri üzerindeki vergi yükünü hafifletme stratejisi doğrultusunda, 1984'den itibaren kurumlar vergisi oranı düşürülmüş, sermaye gelirleri üzerinden kesilen stopajlar indirilmiştir. Arz Yönü İktisat Okulu'nun önerileri doğrultusunda tasarruf eğiliminin yüksek olduğu sermaye geliri elde edenlerin vergi yükleri düşünülerek, özel tasarruflar ve yatırımlar teşvik edilmek istenmiştir. Gelir vergisinde marjinal oranlar 5'er puan düşürülmüştür. Fonların önemi 1985'den itibaren arttırılmıştır. Bu uygulamalar vergi gelirleri birleşimini ciddi biçimde etkilemiştir<sup>62</sup>.

1980 sonrası uygulanan iktisat politikası anlayışını, dış ticarete liberalleşme ve ihracata yönelik kalkınma stratejisi olarak belirtmek mümkündür. Bu politikaların gerçekleştirilmesi için, öncelikle, uygulanan vergi politikası vergi yükünü sermaye kesimi üzerinde en aza indirerek, bu yükün ücretliler üzerine kaydırılmasıdır. Dolayısıyla öncelikle uygulanan vergi politikası, vergi adaletinin tam anlamıyla bozulmasını sağlamıştır<sup>63</sup>.

Dolaylı vergilerin artışı dış ticaretten alınan vergilerle de açıklanabilir. Dış ticaret vergileri dönemin başında toplam vergi gelirinin %9.8'ini ve 1991'de %16.3'ünü

<sup>62</sup> Şahin, a.g.e., s. 429.

<sup>63</sup> Haydar Lütfü Ejder, "Türkiye'de Vergi Politikaları", Gazi Üniv İİBF Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, Yıl 2000, s. 130.



oluşturmuştur. Aynı dönemde dolaysız vergi azalışının bir nedeni de servetten alınan vergiden ziyade, gelirden alınan vergideki dalgalanmalardır<sup>64</sup>.

Dolaylı vergilerin, vergilemenin temel ilkeleri olan etkinlik, verimlilik, gelir bölüşümü noktalarında, doğrudan vergilere oranla, olumsuz oldukları görüşü benimsenirse, dönem boyunca vergilemenin bu olumsuz doğrultuda yürütüldüğü sonucuna varılacaktır<sup>65</sup>.

## 2.2. Vergi Dışı Normal Gelirler

Kamu kesimi gelirlerinin ikinci kalemi vergi dışı normal gelirlerdir. Bu kalemin içeriği kurumlar hasılatı ve devlet payı, devlet patrimuvanının gelirleri, faiz, taviz ve ikraz geri alımları, cezalar ve çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Vergi dışı normal gelirlerde konsolide bütçenin payında gerilemeler yaşanmıştır. Payı artan iki kamu kesimi, fonlar ve mahalli idareler olmuştur<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Orhan, a.g.e., s. 155.

<sup>65</sup> Kepenek ve Yentürk, a.g.e., s. 227.

<sup>66</sup> Toprak, a.g.e., s. 42.

**Tablo 11 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Vergi Dışı Normal Gelirler (Milyar TL)**

Yıllar	Vergi Dışı Normal Gelirler	Konsolide Bütçe Toplam Gelirlerine Oranı (%)
1980	141	15
1981	143	10
1982	121	8
1983	317	14
1984	314	11
1985	483	10
1986	585	8
1987	828	8
1988	2.54	14
1989	4.545	14
1990	7.541	13
1991	8.723	9
1992	29.542	17
1993	82.165	23
1994	148.735	20
1995	289.825	21
1996	430.074	16
1997	950.4	16
1998	2.474.665	21
1999	3.878.626	20
2000	5.399.581	19

**Kaynak : Devlet İstatistik Enstitüsü, İstatistik ve Yorumlar, Temmuz-Aralık 2000, s.63, Ocak 2000, s.251.**

### 2.3. Özel Gelirler, Fonlar, Diğer Gelirler, Katma Bütçe Gelirleri

Bu gelirlerin payları %2.5 ile %4 arasında değişmektedir. Ancak 1993 yılında fonların bütçe kapsamına alınması dolayısıyla bu gelirlerde önemli bir artış olmuştur<sup>67</sup>.

Bu gelirler içerisinde fonlar ayrı bir öneme sahiptir.

Fon, belirli bir amacın veya birbirine yakın amaçlar grubunun gerçekleştirilmesi için belirli kaynakların toplandığı ve harcandığı, bütçe bağlantılı ve ya bütünüyle bütçe dışı kamusal nitelikli özel bir hesaptır. Bu tanım, ayrı harcama usulleri olmayan ve

<sup>67</sup> Erdoğan Öner, "Kamu Kesimi Gelir, Harcama ve Borçlanma Gereği (1975:1993)", Kamu Kesimi Finansman Açılımları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, s. 165.

bütçe yasasına göre işleyen bütçe içi fonları dışarıda bırakmaktadır; bununla birlikte bütçe içinde işletilen bu tür hesaplara fon denilmemesini de önermemektedir<sup>68</sup>.

Türkiye'de kurulan ilk fon "Özel İskan Fonu"dur. 1980 yılından önceki dönemde toplam 24 adet fon oluşturulmuş ve bu fonlar gerek kapsam gerekse topladıkları kaynaklar açısından mali sistem içerisinde fazla ağırlıklı olmamışlardır. Bu fonlar arasında Gelir İdaresini Geliştirme Fonu, Afetler Fonu ve Çimento Fonu yer almaktadır<sup>69</sup>.

1984-1987 döneminde 36 ve 1988-1990 döneminde 11 adet yeni fon kurulmuştur. Fon uygulaması 1980'li yıllarda amacını aşmış, kapsamı çok genişlemiştir. Fon uygulaması ile gelirleri belirli harcamalara tahsis etme ve bu kanaldan bütçe usulleri ve denetimi dışında harcama yapma düzeni yerleştirilmiştir. Artan sayıları ve kendilerine tahsis edilen kaynakları ile fonlar, genel bütçe yanında sayısız ikinci, üçüncü bütçe görünümü kazanmışlardır. 1990'lı yıllara gelinceye kadar fonların hemen hemen tamamı bütçe dışında tutulmuş, topladıkları kaynakların ve bunlardan yaptıkları harcamaların izlenmesi ve denetlenmesi sorun teşkil etmiştir. 1990'lı yıllarda fonların önemli bir kısmı bütçe içine alınmış, fon sistemine çeki düzen verilmiş, fon kaynaklı harcamalara mali disiplin getirilmiş, gelir ve giderlerin izlenmesi kolaylaşmıştır. Ancak fon sisteminin mantığı gereği kamu maliyesinde dağınıklık oluşturduğu ve sorun teşkil etmeye devam ettiği söylenebilir<sup>70</sup>.

Bununla birlikte kargaşaya neden olan başka faktörler de vardır. Kamu ekonomisi yönetimindeki çok başlılık ve fonlarla ilgili tanım birliğinin bulunmaması, kamu kurumlarında kullanılan fon serilerinin farklılığı, kamu kesimi genel dengesi hesaplarına bütün fonların dahil edilmemesi, muhasebe usullerindeki farklılık, gelir kalemlerinin ayrıntılı gösterilmemesi, bilgi açıklamaktan kaçınılması, hatla sorumlu birimlere dahi doğru bilgi gönderilmemesi, tüm fonları ve dolayısıyla kamu ekonomisini bütün olarak kavrayan denetim sisteminin kurulamaması gibi nedenler fon gelirlerinin analizini ve birleştirilerek bir bütün olarak görülmesini engellemektedir<sup>71</sup>.

<sup>68</sup> Orhan, a.g.e., s. 42.

<sup>69</sup> Hülya Baştüzel, *Türkiye'de Kamu Sektörü Yatırımlarının Finansman Yöntemleri*, Ankara:Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 1997, s. 165.

<sup>70</sup> Şahin, a.g.e., s. 233.

<sup>71</sup> Ali Rıza Aydın, "Adaletli Hukuk Düzeni ve Fonlar", *Türk-İş 1999 Yıllığı*, Yüzyıl ve Binyıl Biterken Dünya'da ve Türkiye'de Durum, Ankara, Türk-İş Araştırma Merkezi, 1999, s.445.

Fonlar aracılığı ile en fazla kaynak kullanılan dönem 1985-1991 dönemi olmuştur. Bu dönemde, fonların harcamaları gelirlerini aştığı için gelir-gider dengesizliği iç ve dış borçlanma ile kapatılmıştır<sup>72</sup>. Kamu kesimi borçlanma gereği (KKBG) içinde fonların payı %1'e yaklaşmıştır. Son yıllarda ise fonların ağırlığı azalmıştır.

Kuruluş, işleyiş, kaynak kullanımı ve esasları bakımından farklılıklar gösteren fonların son yıllarda getirilen düzenleme ve uygulamalar ile envanteri çıkarılmış, fon sisteminin tek merkezden izlenmesi sağlanmış ve giderek artan bir oranda yıllar itibariyle bütçe içerisine alınarak Maliye politikasının etkinliğinin artırılmasına çalışılmıştır.

Yürürlükte bulunan fonların işlevlerine baktığımızda, gerçekten yaptığı hizmetler itibariyle ekonomik ve sosyal hayata önemli katkıları olan fonlar (Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu, Yatırımları ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Özelleştirme Fonu, Elektrik Enerjisi Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu) bulunmaktadır. Diğer taraftan bazen aynı bakanlık çatısı altında veya farklı bakanlık ve kuruluşlar nezdinde birbirine yakın amaçlarla kurulmuş, aynı veya benzer kaynaklardan gelir elde eden, benzer kanallara kaynak aktaran fonların tek bir fon çatısı altında birleştirilmelerine ihtiyaç vardır. Fonların mevcut yükümlülüklerinin arttırılmayarak, zaman içinde bütçe kapsamında yer alan fonların faaliyetlerinin ilgili genel ve katma bütçeli kuruluşlar tarafından üstlenilmesine yönelik çalışmaların başlatılarak bu yöndeki çalışmalara hız verilmesi gerekmektedir. Bu çalışma ile fonların kamu maliyesinin disiplini bozucu etkilerinin giderilerek zaman içinde tasfiye edilmeleri yönünde gerçekçi bir adım atılmış olunacaktır<sup>73</sup>.

### 3. KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Bütçe açığı, bütçenin gider kısmının gelir kısmından fazla olmasını ifade eder. Diğer bir söyleyişle bütçe açığı; bütçe hazırlanırken öngörülen masrafların, normal gelirlerle karşılanmamasından doğmaktadır. Bütçe hazırlanırken, bütçenin gider ve gelir kısımları arasında, bilhassa öngörülen borçlanma gelirleri yoluyla normal gelirleri giderlere uygun bir büyüklüğe getirecek şekilde uygun bir denklik kurulmaktadır. Bütçenin gelir ve giderlerinin denk olması, bütçenin özünde ve yapısında olan bir ilkedir. Fakat görünüşteki bu denklik uygulama döneminde çeşitli nedenlerle oldukça

<sup>72</sup> Karluk, a.g.e., s. 118.

<sup>73</sup> Sunay Yıldırım, "Türkiye'de Fon Sistemi ve Uygulaması", *Hazine Dergisi* (Ocak 1997), sayı 5, s. 65.

bozulabilmektedir. Bu nedenler; olağanüstü olaylar, ekonomik konjonktür, hükümetin izlediği ekonomik politikada ki değişimler, idari nedenler şeklinde ortaya konulabilir<sup>74</sup>.

1980 yılında uygulamaya konulan ve 24 Ocak İstikrar Tedbirleri olarak bilinen kararlarla, Türkiye Ekonomisi önemli dönüşümler yaşamaya başlamıştır. 1980'li ve 1990'lı yıllarda artan bütçe açıkları ve kamu borçları; resesyondan işsizliğe, enflasyondan yüksek faiz oranlarına, ödemeler bilançosu açıklarından döviz kurunun yükselmesine hemen her iktisadi sorunun sorumlusu olarak gösterilmiştir. Yaşanılan tüm olumlu-olumsuz gelişmeler ve ekonomik göstergeler bir yana, dönemin en belirgin özelliği yüksek enflasyon ve kamu açıklarıdır<sup>75</sup>.

1983'ten itibaren konsolide bütçede görülen en büyük sorun bütçe açıklarıdır. Fiili bütçe açıkları daima ilk bütçe açığı tahminlerinin üstünde gerçekleşmiştir. Bu durumda emisyon ve enflasyona yol açmıştır<sup>76</sup>.

Tablo 12'de 1980 yılından itibaren bütçe açıklarının GSMH'ya oranları verilmiştir.

---

<sup>74</sup> Tügen, Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları, s. 90.

<sup>75</sup> Yalınpala, a.g.m., s. 343.

<sup>76</sup> Mükerrerem Hiç, **Bozulan Ekonomi Nasıl Düzeltilir**, İstanbul, Mentek Kitabevi, 1989, s. 68.

**Tablo 12 : 1980-2000 Konsolide Bütçe Açığı/GSMH Oranı**

Yıllar	(%)
1980	-3.1
1981	-1.5
1982	-1.5
1983	-2.2
1984	-4.4
1985	-2.2
1986	-2.7
1987	-3.4
1988	-3
1989	-3.3
1990	-3
1991	-5.2
1992	-4.3
1993	-6.7
1994	-3.9
1995	-4
1996	-8.3
1997	-6.7
1998	-7.2
1999	-11.7
2000	-10.4

**Kaynak : TC. Başbakanlık HDTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ekim 1990, s.45.**

**DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Ekim 2000, s.77.**

Bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinin üzerinde seyretmesi, Türkiye'de bütçe açıklarının kalıcı hale gelmesine yol açmıştır. Bu açıklar son 20 yılda giderek artma eğiliminde olmuştur. Bu artışta, devlet yapısı ile idari teşkilatın değişmesi ve genişlemesi ile devletin sosyal alanda ve ekonomideki faaliyet ve hizmetlerinin artması rol oynamıştır. 1980 sonrasındaki bütçe açıklarında, personel harcamaları ile yatırım harcamaları ve ücret. Ödemelerindeki artışların önemli etkisi olmuştur. Ayrıca iç ve dış borç faizleri, vergi iadeleri, KİT'lere transferler gibi nedenlerle transfer harcamalarındaki artışlar, bütçe açıklarının oluşumuna etkisi açısından dikkat çekmektedir<sup>77</sup>.

<sup>77</sup> Karluk, a.g.e., s. 111.

Günümüzde kamu yönetiminin en büyük sorunlarından biri bütçe açıklarıdır. Bütçe açığı kamu gelir ve giderleri arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Devlet bütçesinde giderlerin gelirlere nazaran öncelikli ele alınması ve kamu harcamalarının artış hızının gelirlerine nispet ile daha yüksek gerçekleşmesi bütçe açığını arttıran temel etmenler arasında sayılabilir<sup>78</sup>.

Aşağıdaki tabloda bundan sonra açıklanacak konularla ilgili veriler gösterilmektedir. Türkiye ekonomisinde 1980-2000 dönemine ait bazı konsolide bütçe büyüklüklerinin GSMH'ya oranları Tablo 13'de verilmiştir.

---

<sup>78</sup> Bülent Bali, Mustafa Çelen, "Türkiye'de Bütçe Gerçekliği," Marmara Üniv. İİBF Dergisi, Yıl 1998, Cilt XIV., Sayı 1, s. 61.

**Tablo 13 : 1980-2001 Konsolide Bütçe Büyüklüklerin GSMH'ya Oranı (%)**

Yıllar	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
<b>GELİRLER</b>	17.2	17.3	13.6	16.5	12.6	12.8	13.7	13.6	13.1	13.3	14.2	15.3	15.8	17.6	19.2	17.9	18.2	19.7	22	24.1	27.1	28.1
Vergi Gelirleri	14.1	14.8	12.3	13.8	10.7	10.7	11.5	11.9	10.6	10.9	11.5	12.4	12.9	13.2	15.1	13.8	14.9	16.1	17.2	18.9	21.3	20.7
Diğer Gelirler	3.1	2.5	1.3	2.7	1.9	2.1	2.2	2.7	2.5	2.4	2.7	2.9	2.9	4.4	4.1	4.1	3.3	3.6	4.8	5.2	5.8	7.4
<b>HARCAMALAR</b>	24.3	18.3	22.6	18.5	16.7	15	16.4	17	16	16.5	17.3	20.5	20.1	24.3	23.1	21.9	26.4	27.3	29.1	35.8	37.4	31.5
Faiz Hariç Harcamalar	23.8	17.4	21.8	17	14.7	13.1	13.8	13.2	12.3	13	13.8	16.7	16.4	18.5	15.4	14.6	16.4	19.6	17.6	22.1	21	20.07
Faiz Harcamaları	0.5	0.9	0.8	1.5	2	1.9	2.6	3.8	3.7	3.5	3.5	3.8	3.7	5.8	7.7	7.3	10	7.7	11.5	13.7	16.4	10.8
<b>BÜTÇE DENGESİ</b>	-3.1	-1.5	-1.5	-2.2	-4.4	-2.2	-2.7	-3.4	-3	-3.3	-3	-5.2	-4.3	-6.7	-3.9	-4	-8.2	-7.6	-7.1	-11.4	-10.3	-3.4
Personel Harcamaları	6.4	4.9	4.1	4.8	4	3.5	3.5	3.9	3.8	5.3	6.7	7.8	8.5	8.5	7	6.4	6.5	7.1	7.2	8.8	8	7.3
KİT'lere Transferler	3.3	2.4	2.3	2.1	1.2	0.5	0.3	0.6	0.8	0.5	0.3	1.9	0.7	1.3	0.5	0.5	0.3	0.4	0.3	0.5	0.7	0.5

\* 2001 yılı Tahmini

Kaynak : <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-3-7.htm>, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T3-1-9.htm> (03.05.2001)

T.C. Başbakanlık HDTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, 1991 Ekim, s.81.

T.C. Başbakanlık DTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, 1998 Mayıs-Temmuz, s.83.



### 3.1. Gelirlerin Artış Hızı

Konsolide bütçe gelirlerinin en önemli kaynağını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Gelirlerde artış hızının, harcamalarda ki artış hızına yetişememesi bütçe açıklarının artmasına neden olmuştur. Vergi Gelirleri'nin GSMH'ya oranı 1980'li yıllarda Tablo 13'de görüldüğü gibi azalma eğilimindedir. Bunun nedenleri şu şekilde sıralanabilir.

Bu dönemde Türk Vergi Sistemi'nde yeni düzenlemeler yapılmıştır. İzlenen vergi politikalarında genel olarak özel sektör yatırımlarının arttırılması ve ihracatın arttırılması ön planda tutulmuştur<sup>79</sup>. Bu durum teşvikler nedeniyle muafiyet ve istisnalara, dolayısıyla vergi gelirlerinde azalmaya neden olmuştur.

Bu dönemde vergi gelirlerinde ve de dolayısıyla gelirlerde meydana gelen azalışın başka bir nedeni, 1984 yılından itibaren konsolide bütçe vergi gelirlerinin bir kısmının fonlara aktarılması ve genel bütçe vergi gelirleri üzerinden büyük şehir ve belediyelere verilen payları artışıdır. Nitekim Mayıs 1984'de yapılan bir değişiklikle belediyeler ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden verilen paylar arttırılmış ve Kasım 1984'te yapılan bir değişiklikle de akaryakıt satışlarından toplanan vergilerin %55'inin T.C. Merkez Barkası'nda "Akaryakıt Tüketim Fonu"na yatırılması hükme bağlanmıştır<sup>80</sup>.

Diğer bir neden, 1980'li yıllarda KİT'lerin vergi gelirlerindeki paylarının zararlarından dolayı dönem boyunca negatif olmasıdır<sup>81</sup>. Tablo 13'de görüldüğü gibi KİT'lere transferlerin GSMH içindeki payı 80'li yıllarda 90'lı yıllara göre daha fazladır. Bu nedenle KİT vergi gelirleri 80'li yıllarda düşük kalmıştır.

1990'lı yıllarda gelindiğinde ise vergi gelirlerinde önemli artışlar sağlanmıştır. Tablo 13'de de görüldüğü gibi Vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı 90'lı yıllarda sürekli artış göstermiştir. Konsolide bütçe vergi gelirlerinde sağlanan bu artışta 1994 yılında bir defaya mahsus olarak çıkartılan ek vergiler etkili olmuştur<sup>82</sup>.

5 Nisan istikrar programının kamu gelirlerini arttırmaya yönelik tedbirleri arasında yer alan 3986 Sayılı Kanun ile ihdas edilen ve bir defaya mahsus olmak üzere alınan

<sup>79</sup> Parasız, a.g.e., s. 231.

<sup>80</sup> Parasız, a.g.e., s. 233.

<sup>81</sup> Toprak, a.g.e., s. 42.

<sup>82</sup> Parasız, a.g.e., s. 319.

vergiler; Ekonomik Denge Vergisi, Net Aktif Vergisi, Ek Gayrimenkul Vergisi, Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi gibidir. Bunun yanında devletin çeşitli hizmetlerinden alınan resim ve harçlar yükseltilerek, çeşitli fonlardan genel bütçeye aktarılan paylar arttırılmıştır<sup>83</sup>.

Bir defaya mahsus çıkarılan bu vergiler Tablo 13'de görüldüğü gibi 1994 yılına kadar istikrarlı seviyede bulunan vergi gelirlerinin GSMH'ya oranının 1994 yılında %15.1'e çıkmasını sağlamıştır.

Ayrıca fon harcamalarının disipline edilmesi amacıyla 1993 mali yılından itibaren fonların büyük bir kısmı bütçe kapsamına alınarak bağlı buldukları kurum bütçeleri içerisinde gösterilmeye başlanmıştır. Bu uygulamada, bütçe içerisine alınan fonlara hizmetlerine yerine getirebilmesi amacıyla ödenek tahsil edilmekte buna mukabil bu fonların gelirleri bütçeye dahil edilmektedir<sup>84</sup>.

Türkiye'de vergi gelirlerinin bu derece düşük olmasında ya da başka bir deyişle vergi gelir artış hızının yavaş olmasında bireyleri etkileyen faktörle de bulunmaktadır. Bunlar "Ortanca Seçmenin Bedavacı (Free Rider) Olması ve Ortanca Seçmenin Yoksulluktan Kurtulma İsteği"dir. Aslında herhangi bir ülkede ortanca seçmenin bedavacı olması, yani talep ettiği sosyal malların vergi fiyatlarını ödemeye yanaşmaması, kronik olarak kamu açıklarını doğurur. Ortanca seçmenin bedavacılığını tespit için kullanılan oran; Türkiye'de %75'tir. Bu, kesin olarak ortanca seçmenin bedavacı olduğu bir ülkede yaşıyoruz demektir. Bedavacılık yöntemi ile ortanca seçmenin ulaşmaya çalıştığı husus; sıfır tüketici fiyatıyla arz edilen sosyal malların; vergi fiyatını ödemeyerek, kişisel mal tüketiminin miktarını arttırarak, daha yüksek bir refah düzeyini yakalamaktır. Aslında ülkemizde ortanca seçmeni bedavacılığa iten makul gerçekler de vardır. öncelikle, nüfus artışı ve geri kalmışlığın doğurduğu yoksulluk nedeniyle halkın vergi ödeme gücü bulunmamakta, bu fasit dairenin kırılabilmesi için ise büyümenin hızlandırılması gerekmektedir<sup>85</sup>.

<sup>83</sup> Emine Koban, Vergi Politikası-İktisadi Kalkınma Planları İlişkisi ve Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi (Basılmamış Doktora Tezi, Uludağ Üniv. SBE, 1996), s. 82.

<sup>84</sup> Parasız, a.g.e., s. 434.

<sup>85</sup> Güneri Akalın, "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Ekonomik Dengeler Üzerine Etkileri", KKFA X. Türkiye Maliye Sempozyumu, s. 19.

### 3.2. Harcamaların Artış Hızı

1980'li yıllarda konsolide bütçe açıkları reel olarak büyümüştür, açıkların GSMH'ya oranı yükselmiştir. Normal bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranı özellikle 1986'dan itibaren düşmüştür. 1981-1983 döneminde normal bütçe gelirlerinin harcamaları karşılama oranı yaklaşık %90 ve bütçe açıklarının GSMH'ya oranı %2 civarındadır. Bu oranlar 1989-1993 döneminde sırasıyla %80 ve %4.5 ve 1996-1998 döneminde %73.3 ve %7.6 olarak gerçekleşmiştir. Bu veriler 1990'lı yıllarda kamu kesimi gelir-gider dengesinin ciddi biçimde bozulduğunu, kamu kesimi tasarruf açığının genişlediğini, borçlanma gereğinin arttığını ortaya koymaktadır<sup>86</sup>.

Harcamaların artış hızının, gelirlerin artış hızına göre ne denli arttığına örnek olarak 1987-1996 dönemi verilebilir.

1987-1996 yıllarını kapsayan dönemde bütçe harcamalarının GSMH'daki payı %17.0'den %26.4'e yükselerek 9.3 puan artmıştır. Aynı dönemde bütçe gelirlerinin payı ise %13.6'dan %18.2'ye yükselmiş ve 4.6 puan artmıştır. Böylece bütçe açığının GSMH'ya oranı da %3.4'den %8.2'ye kadar yükselmiştir<sup>87</sup>.

Harcama artışlarının başlıca nedenleri şunlardır.

#### 3.2.1. KİT Harcamaları

Tablo 13'den de görüldüğü gibi 1980-2000 döneminde KİT harcamalarının GSMH'ya oranları incelendiğinde 80'li yılların ikinci yarısında azalma, 1991-1993 döneminde yükselme, sonra yine azalma eğilimi görülmektedir.

1980 yılında KİT transferlerinin GSMH'ya oranı %3.3 iken, 1985 yılında %0.5'e, 1990 yılında %0.3'e gerilemiştir. 90'lı yılların başında yükselerek 1991 yılında %1.9'a yükselmiş, 1992 ve 1993 yıllarında sırasıyla %0.7 ve %1.3 olmuştur. 1994 ve 2001 yılları arasında oldukça istikrarlı ve geçmiş yıllara göre daha düşük bir seyir izlemiştir.

1980 yılından başlayarak T.L.'nin reel olarak değer kaybetmesi, dış ticaret rejiminde koruma oranlarının nispeten yüksek tutulması nedeniyle KİT ürünlerinin fiyatlarının arttırılmasına olanak verilmesi, maaş ve ücretler ile destekleme alım fiyatlarının kontrol edilmesi, KİT açıklarının reel olarak önemli ölçüde gerilemesine

<sup>86</sup> Şahin, a.g.e., s. 434.

<sup>87</sup> Parasız a.g.e., s. 436.

neden olmuştur. Ancak 1988 yılından itibaren T.L.'nin yabancı paralar karşısında değer kazanma eğilimine girmesi, dış ticarete koruma oranlarının düşürülmesi gerek ücret gerekse tarımsal ürün fiyatlarında önemli artışlar olması kendisini yapısal olarak yineleyemeyen KİT sisteminin finansmanını olumsuz yönde etkilemiştir. Böylece 1989 yılına kadar gerileme eğilimi gösteren KİT borçlanma gereği 1991 yılından itibaren yeniden artma sürecine girmiştir<sup>88</sup>.

Ücret ve maaş ödemelerinin gelişimi özellikle 1990-93 yılları arasında finansman yapısındaki bozulmanın ve dolayısıyla KİT zararlarının önemli nedenlerinden biri olarak karşımıza çıkmaktadır<sup>89</sup>.

1991 yılında toplam KİT zararının %5.3'ü konsolide bütçeden karşılanmıştır. Bu oranın büyüklüğü KİTlerin bütçeye ne kadar fazla yük oluşturduğunun açık göstergesidir. 1989 yılından başlayıp 1990 ve 1991 yıllarında devam eden yüksek oranlı ücret artışları, KİT zararlarının ortaya çıkmasında en büyük etken olmuştur. KİT zararlarındaki hızlı artış, istihdam maliyetlerindeki yükselişin fiyatlara gereği gibi yansıtılmamasından kaynaklanmıştır<sup>90</sup>.

1990'lı yıllarda KİT açıkları mutlak ve reel anlamda büyümekle birlikte nispi olarak ikinci sıraya düşmüştür. (Birinci sırada faiz ödemeleri bulunmaktadır.) Bunun nedeni, devletin çok sıkışan konsolide bütçe imkanları nedenleriyle KİTleri kendi kaderlerine bırakmasıdır<sup>91</sup>.

Toplam giderleri arttıran nedenleri anlamak için, gider unsurları incelendiğinde ortaya çıkan temel unsurun ücret ve maaş ödemeleri olduğu anlaşılmaktadır. Ücret ve maaş ödemeleri KİT'erin toplam giderleri içinde ortalama %60'larla en büyük paya sahip olan mal ve hizmet satış maliyetlerinin ana unsurudur. 1986-1988 yılları arasında %17'lerde olan ücret ve maaş payları daha sonra da %50'nin üstüne çıkarak mal ve hizmet satış maliyetten içindeki ağırlığını arttırmıştır. Örneğin 1987 yılında %32'lik enflasyon oranına karşılık, %58.3'lük ücret artışı 1989'da %64 enflasyona %142.1'lik ücret artışı, 1990'da %82'lik enflasyon, %101.8'lik bir ücret artışı görülmektedir<sup>92</sup>.

<sup>88</sup> Parasız, a.g.e., s. 321.

<sup>89</sup> Turgay Berksoy, "Türkiye'de KİT Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", Marmara Üniv. İİBF Dergisi, Yıl 1998, Cilt XIV, Sayı 1, s. 115.

<sup>90</sup> Karluk, a.g.e., s. 309.

<sup>91</sup> Şahin, a.g.e., s. 438.

<sup>92</sup> Berksoy, "Türkiye'de KİT'lerin Açıkları.....", s. 247.

Toplam giderler içinde yıllık değişim oranları bakımından ücretler kadar olmasa da belirtilmesi gereken ikinci unsur faiz ve komisyon giderleridir. Bunun nedeni de KİT'lerin finansman açıkları için ticari bankalardan sağladıkları kredilerden kaynaklandığı anlaşılmaktadır<sup>93</sup>.

### 3.2.2. Personel Harcamaları

Personel harcamaları, diğer cari harcamalar ile birlikte konsolide bütçenin cari harcamalarını oluşturur. Tablo 4'de de görüldüğü gibi toplam cari harcamalar içerisinde en büyük pay personel harcamalarına aittir.

Tablo 13'de personel harcamalarının GSMH'ya oranı incelendiğinde, 80'li yıllarda oldukça istikrarlı bir seyir olduğu görülür. Ancak bu istikrarlı seyir 1989 yılından itibaren bozulmakta ve bu oranın gittikçe yükseldiği görülmektedir.

1989-1993 döneminde konsolide bütçe harcamalarının %45'den fazlası, 1994-1998 döneminde %35'i personel giderlerine ve öteki cari harcamalara tahsis edilmiştir. Bu dönemde, devleti küçültme gayretlerine rağmen cari harcamalar devam etmiştir. Bunun nedeni personel sayısının sürekli artmasıdır. 1980'li yılların başında konsolide bütçeden maaş alan personel sayısı 1.2 milyon civarında iken bu sayı 1993'de 1.7 milyona yükselmiştir. 1994-1995 döneminde borç anapara ve faiz ödemelerinin çok yükselmesi, buna karşılık kamu kesimi gelirlerinin arttırılamaması hükümetleri cari ve yatırım harcamalarını kısıtlamak zorunda bırakmıştır<sup>94</sup>.

Öte yandan 1989-1993 döneminde Türkiye'de OECD'nin kullandığı deyimle ücret patlaması yaşanmış, ortalama işgücü maliyeti söz konusu yıllarda reel olarak %125 artmıştır. OECD verilerine göre ücret ödemelerinin milli gelirdeki payının 1994 krizi öncesinde çok yüksek bir artış hızına ulaştığını ortaya koymaktadır. Bununla birlikte kamu kesiminde 1990'lı yılların başında reel ücret artarken üretim ve verimlilik azalmıştır.

Personel harcamalarının GSMH'ya oranında 1990'lı yılların ikinci yarısında artışlar görülmektedir. Bunun nedeni bütçe sisteminde yapılan önemli değişikliklerden biridir.

<sup>93</sup> Berksoy, "Türkiye'de KİT'lerin Açıkları.....", s. 252.

<sup>94</sup> Şahin, a.g.e., s. 423.

Buna göre, yatırım harcamalarıyla ilgili işçilik giderlerinin 1995 yılından itibaren personel harcamaları içerisinde gösterilmeye başlanmıştır<sup>95</sup>.

Ülkemizde özellikle 1980'li yıllardan günümüze kadar sürdürülen bir uygulama nedeniyle bakanlık sayısı 35'e yükselmiştir. Bakanlık sayısında ortaya çıkan bu artışların bir sonucu konsolide bütçeden personel için ayrılan harcamaların artmasıdır. Ülkemizde bakanlıkların ve dolayısıyla bağlı kuruluşların sayısındaki bu hızlı artış, personel ve cari harcamaları arttırdığından, bütçeden yatırım harcamaları için ayrılan pay son derece azalmıştır<sup>96</sup>.

### 3.2.3. Faiz Ödemeleri

Tablo 7 incelendiğinde iç ve dış borç faiz ödemelerinin 1980-2000 döneminde sürekli yükseliş trendi içerisinde olduğu görülecektir. Önceki açıklamalarda değinildiği üzere 1980'li yılların ilk yarısında toplam transfer ödemeleri içerisinde en büyük pay KİT'lere ayrılmaktaydı. Ayrıca artan bütçe harcamalarının finansmanında iç ve dış borçlanmanın payı nispeten düşüktü. Bu iki unsur iç ve dış borç faiz ödemelerinin düşük olmasına nedendi. Gerek vergi gelirlerinde artış hızının az olması, gerekse para basma olanaklarının azalması hükümetleri açıkların finansmanı için borçlanma yoluna sevk etmiştir. Bu da doğal olarak faiz ödemelerinin her geçen yıl artmasına sebep olmuştur.

Dönemin ilk yıllarında borç faiz ödemeleri transfer harcamalarının 1/3'ünü biraz aşarken, 1989-1993 yıllarında transfer harcamalarının yarısı, 1994-1998'de %60'ı borç faiz ödemelerine ayrılmıştır. Transfer harcamaları içinde faiz ve borç ödemelerinin payının yükselmesi devlet bütçesini, bir borç ödeme bütçesi haline dönüştürmüştür<sup>97</sup>.

İç ve dış borç faiz ödemelerinin bileşimi incelendiğinde ağırlığın iç borç faiz ödemelerinde olduğu görülür. Özellikle 1990 yılından itibaren toplam faiz ödemelerinin %70 den fazlası iç borç faiz ödemelerine ayrılmıştır. Tablo 8'de görüldüğü gibi 1998 yılından itibaren iç borç faiz ödemelerinin toplam faiz ödemelerindeki payı %90'lara ulaşmıştır. Nitekim 1999 yılında faiz ödemelerinin GSMH'ya oranı %13.7 ve 2000 yılında %16.4'e ulaşmıştır.

<sup>95</sup> Parasız, a.g.e., s. 434.

<sup>96</sup> Orhan Şener, Burhan Şenatalar, **Kamu Ekonomisi**, Eskişehir, T.C. Anadolu Üniv. Yayınları, Yayın No : 878, 2000, s. 43.

<sup>97</sup> Şahin, a.g.e., s. 426.

İç borçların başlıca alt bölümleri tahvil ve bono satışlarıdır. Tahvil, bir yıl ve daha fazla süreli, bono da esas olarak bir yıldan kısa süreli, çoğu kez aylık olarak belirtilen, borçlanma senetleridir. Bu nedenle tahvil orta ve uzun süreli, bono da kısa süreli borçlanmanın göstergesi sayılır. Geleneksel olarak iç borçlanma tahvilleri, bonolara oranla daha ağırlıklıydı. Ancak son yıllarda bono yoluyla borçlanmanın görece payı giderek artmaktadır<sup>98</sup>.

Aşağıdaki tabloda 1984-2000 dönemine ait toplam iç borç stokunun GSMH'ya oranı ve bunun bileşimi verilmiştir.

---

<sup>98</sup> Kepenek ve Yentürk, a.g.e., s. 230.

**Tablo 14 : 1984-2000 Toplam İç Borç Stokunun GSMH'ya Oranı (%)**

Yıllar	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
İç Borç Stoku	20.9	19.7	20.5	23	22	18.2	14.4	15.4	17.6	17.9	20.6	17.3	21	21.4	21.9	29.3
Tahvil	2.4	2.9	3	3.2	3.8	4.7	5.7	5.3	7.8	9.5	6.2	6.5	8.3	12.1	10.9	25.2
Bono	1.5	1.4	1.6	2.6	2	1.5	1.4	2.9	3.8	3.2	7.8	8	10.2	8.1	11	4.1
Avans	2.4	2.2	2.1	1.9	1.6	1.1	0.7	2.1	2.8	3.5	3.1	2.4	2.5	1.1	0	0
Konsolide Borçlar	14.6	13.2	13.9	15.3	14.7	10.8	6.6	5.1	3.1	1.6	3.4	0.3	0	0	0	0

**Kaynak : Temel Ekonomik Göstergeler, DPT, Ekim 2000, s. 87.**



İç borçlanma içerisinde son yıllarda en büyük pay bono şeklinde borçlanmaya aittir. Bono vadesi 1 yıldan az olan Devlet İç Borçlanma Senedi'dir. Tablo 14'de görüldüğü gibi bonoların ağırlığı toplam iç borç stokunda giderek artmaktadır.

### 3.2.4. Diğer Harcamalar

Bu başlık altında Sosyal Güvenlik Harcamaları ve Tarımsal Destekleme Harcamaları incelenecektir. Bu iki harcama kaleminin bütçe açıklarının oluşumunda; KİT harcamalarına, Personel ödemelerine ve faiz ödemelerine göre payı daha düşük kalmaktadır.

Sosyal güvenlik kuruluşları bütçeleri 1984-1990 döneminde fazla verirken 1991 yılından itibaren sosyal güvenlik fonları açık vermeye başlamış ve bu açıklar hızla büyüyerek %0.2, 1994'de %0.6, 1995'de ise %0.6 oranında gerçekleşmiştir. 1996'da sosyal güvenlik sistemine yapılan bütçe transferi bütçe açığının %33'ünü oluşturmuştur. Ülkemizde sosyal güvenlik kurumlarının açığının 2008 yılında 55 milyar dolara ulaşacağı tahmin edilmektedir. Kamu açıklarının %7-8'i sosyal güvenlik kurumlarının açıklarından kaynaklanmaktadır. Sosyal güvenlik sisteminin açıklarının hızlı bir artış trendinde oluşu ve finansmanın mali piyasalar üzerindeki yükü makro ekonomik istikrarı tehdit eder niteliktedir<sup>99</sup>.

Ülkemizde üç büyük sosyal güvenlik kurumumuz yönünden mali sorunlar özellikle 1990'lı yıllarda ağırlaşmaya başlamıştır. Bu durumun nedenleri "Transfer Harcamaları" başlığı altında sıralanmıştır. Sosyal güvenlik açıklarının azaltılması için 90'lı yıllarda reform çalışmaları yapılmıştır. Bunun için, 40 yaşlarında çalışanların emekli olmalarına olanak veren Sosyal Güvenlik Sistemi'nde reform çalışmaları faaliyete geçirilmiştir. Ayrıca 1999 Eylül ayında TBMM'nde onaylanan reforma ilave olarak sosyal güvenlik sistemi açıklarının düşürülmesine yönelik önlemler alınmıştır. Özel emeklilik fonlarının hukuki çerçevesi oluşturulmuştur.

Destekleme alımı yapan kuruluşlara verilen kredilerin, Merkez Bankası toplam kredileri içinde önemli bir paya sahip oldukları anlaşılmaktadır. 1981 yılında 1980'e göre artış gösteren Merkez Bankası kredileri daha sonraki yıllarda azalma eğilimi göstermiştir. Toplam kredilerdeki azalmanın sebebi, Ziraat Bankası'nın Merkez

<sup>99</sup> Naci Birol Muter ve Ramazan Gökbnar, "Türkiye'de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri", Marmara Üniv. İİBF Dergisi, Yıl 1998, Cilt XIV, Sayı 1, s. 278.

Bankasının'dan kullanmış olduğu destekleme ve tarımsal finansman kredilerinin 60.6 milyarlık bölümünün, 1982 yılı içinde konsolide edilerek Hazine borcuna dönüştürülmüş olmasıdır. 1984 yılında Merkez Bankası toplam kredilerinde %28.6 destekleme alımı yapan kuruluşlara verilen kredilerde ise %76.5 oranında gerileme olmuştur. Bu gelişimin sebebi 1984 yılında yapılan tahkimdir. Tahkimin yapılmadığı varsayımı altında, Merkez Bankası kredilerinde azalış değil artış olduğu görülmektedir<sup>100</sup>.

1990 yılında destekleme alımı kapsamına giren ürün sayısı 10 iken, 1991 yılında 24'e 1992 yılında ise 25'e ulaşmıştır. 1990 yılında destekleme alımlarında yapılan ödemelerin GSMH'ya oranı 1.9 iken bu oran 1991 ve 1992 yıllarında 2.8 olmuştur<sup>101</sup>.

Tarımsal desteklemeden sorumlu KİT'lere bütçeden yapılan transferler 1993 yılından itibaren giderek azalmaktadır. 1995 yılında TMO, TŞF ve Tekel'e bütçeden transfer yapılmazken, 1996 yılında TMO ve TŞF'ye toplam 4.8trilyon Türk Lirası tutarında bütçe transferi yapılmış, 1997 yılında ise yalnızca TŞF'ye 21.8 trilyon Türk Lirası tutarında bütçe transferi gerçekleşmiştir<sup>102</sup>. Destekleme politikalarının mali kaynakları; fonlar, bütçe ve TC Ziraat Bankası olmak üzere üçtür. Tarımsal sübvansiyonlara kaynak sağlayan en önemli fon Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonu'dur. DFİF'nun yanı sıra, Geliştirme ve Destekleme Fonu ve Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu tarımsal desteklemeye kaynak sağlayan fonlardır. İkinci mali kaynak bütçedir. Bütçeden bu şekilde "Sermaye Transferi" ve "Ödenmeyen Vergi ve Fonlar" adı altında destekleme alımlarında mali kaynak sağlanmaktadır.

T.C. Ziraat Bankası, teşkilatlanmış kredi kaynaklarından üreticiye verilen kredilerin tamamına yakın bölümün karşılamaktadır. Diğer bankaların ve kredi kuruluşlarının tarımsal kredilendirmede ki payları çok düşüktür. Bu sebeple Ziraat Bankası tarıma kredi veren ana kuruluş olma niteliğine sahiptir<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> Özcan Dağdemir, Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Bütçe Açıklarının Para Politikalarına Etkileri (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniv. SBE, 1987), s. 18.

<sup>101</sup> T.C. Merkez Bankası, Yıllık Rapor, 1992, s. 28.

<sup>102</sup> Parasız, a.g.e., s. 440.

<sup>103</sup> Karluk, a.g.e., s. 188.

#### 4. KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANI

Son yıllarda Türkiye ekonomisinde karşılaşılan en önemli sorunlardan biri, artan bütçe açıkları ve/veya kamu açıklarıdır. Gerçekten son yıllarda kamu harcamalarının artışı büyük ölçüde bütçe açıkları meydana getirmiş, bu da GSMH'ya göre kamu borçları payının artmasına yol açmıştır. Bütçe açıkları kamu borçları birikimi için bir nedendir. Çünkü; bilindiği gibi, bir ekonomide artan kamu harcamalarının finansmanı ya vergiler gibi normal gelirler ile ya da borçlanma ile karşılanmaktadır. Bütçe açıklarında meydana gelen artış, artan kamu harcamalarının vergiler yerine borçlanmayla karşılanması durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda artan bütçe açıkları artan kamu borçları dernektir<sup>104</sup>.

Bütçe açığının finansmanında kullanılan başlıca yöntemler, iç borçlanma, dış borçlanma ve monetizasyondur. Ülkemizde vergi gelirleri, verginin tahakkuku ile tahsilat arasında geçen sürenin uzunluğuna bağlı olarak enflasyon nedeniyle değer kaybına uğramaktadır. Bu nedenle vergi oranı artışları, bütçe açığını azaltmada kullanılabilir önemli bir gelir kaynağı değildir. Ayrıca vergi oranlarındaki artışlar kullanılabilir gelir seviyesini düşürdüğünden hem tüketim harcamaları hem de tasarruf seviyesini azaltmaktadır. Tasarruf seviyesindeki azalma ise ödünç verilebilir fonlar arzını olumsuz etkilemektedir. Enflasyon oranı yüksek olan Türkiye'de vergi tahsilatındaki gecikme sürelerinin uzunluğu, vergi gelirlerinin etkin bir finansman yönetimi olarak kullanımını engellemektedir. Böyle bir durumda kamu harcamalarının olağan kamu gelirleriyle karşılanamayan bölümü iç borçlanma, dış borçlanma veya monetizasyon ile finanse edilmektedir<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> Ataç, a.g.e., s. 169\*

<sup>105</sup> Alkan, a.g.e., s. 95.

**Tablo 15 : 1985-1999 Konsolide Bütçe Finansmanı / GSMH (Cari Fiyatlarla) (%)**

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<b>BÜTÇE DENGESİ</b>	-2.2	-2.7	-3.4	-2.9	-3.2	-3	-5.3	-4.3	-6.7	-3.9	-4	-8.1	-7.6	-6.9	-11.6
<b>Emanet ve Avanslar (Net)</b>	-0.3	-0.4	0	-0.1	0	-0.1	0	-1.1	0.4	0	0.3	-0.2	0.5	-0.2	-0.1
<b>NAKİT DENGESİ</b>	-2.5	-3.1	-3.3	-2.9	-3.5	-3.1	-5.3	-5.4	-6.3	-3.9	-3.7	-8.3	-7.5	-7.1	-11.6
<b>FİNANSMAN</b>	2.5	3.1	3.3	2.9	3.5	3.1	5.3	5.4	6.3	3.9	3.7	8.3	7.5	7.1	11.6
<b>Dış Borçlanma (Net)</b>	-0.6	0	-0.3	0.1	-0.2	0	0.3	0.4	1.1	-1.7	-1	-0.9	-1.5	-1.9	0.6
<b>İç Borçlanma (Net)</b>	1.4	0.9	1.2	1.8	2.5	2	0.4	1.4	1.5	-1.8	1.1	1.8	8.5	8.6	12.4
<b>Kısa Vadeli Borçlanma (Net)</b>	1.4	1.8	1.7	0.8	0.6	0.6	3.7	3.7	3.8	7.6	3.7	6.8	3.5	6.2	-3.2
<b>Diğer</b>	0.4	0.4	0.9	0.2	0.5	0.5	0.9	-0.1	0	-0.2	0	0.6	0.5	0.5	-1.4

**Kaynak : TC Başbakanlık HDTM Başlıca Ekonomik Göstergeler, 1991 Ekim, s. 81.**

**TC Başbakanlık DTM Başlıca Ekonomik Göstergeler, 1998 Mayıs-Temmuz, s. 83.**

**TC Başbakanlık DTM Başlıca Ekonomik Göstergeler, 2001 Ocak, s. 87.**

#### 4.1. Para Basımı (Monetizasyon)

Ülkemizde konsolide bütçe açığının finansmanında kullanılan yöntemlerden biri monetizasyondur. Son yirmi yıllık süreçte özellikle son yıllarda monetizasyonun payı azalmıştır.

Monetizasyon, Tablo 15'de de görüldüğü gibi 1991 yılında yüksek bir artışla GSMH'ye göre %3.7 oranına yükselmiştir. 1985-1990 döneminde ortalama %1.15'lik bir paya sahipken 1991 yılında %3.7'ye ulaşmıştır. Bu artışın nedeni, dönemin siyasi iktidarın tercihidir. O dönemin siyasi yetkilileri iç borçlanmanın ülkeyi borç krizine düşürdüğünü savunarak enflasyonu azdırma pahasına da olsa Merkez Bankası'nın kamu açıklarını finanse etmesinin daha az zararlı olduğunu ileri sürerek, Merkez Bankası Kaynaklarını önemli ölçüde kullanır hale getirmiştir<sup>106</sup>.

1994 yılı öncesinde Hazine'nin Merkez Bankasından kullandığı kısa vadeli avans tutarı bütçenin %15 düzeyinde gerçekleşmekteydi. 1995 yılında Merkez Bankası'nın Hazine'ye açacağı kısa vadeli avans hesabı cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının bir önceki yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarının %12'si ile sınırlandırılmış, 1996, 1997 ve 1998 ve sonrası yıllar için sırasıyla %10, %6 ve %3 olarak belirlenmiştir. Ayrıca kamu kuruluşlarına verilebilecek iskonto ve avans tutarlarının toplamı, Hazine'ye açılacak avans limitinin yarısından fazla olamayacaktır. Ayrıca yapılan ek bütçeler nedeniyle kısa vadeli avans miktarının arttırabildiği gözlenmektedir. Bu dönemlerle bütçe açıklarını karşılamada bir yol olarak görülen Merkez Bankası kaynakları kısılmaya çalışılmıştır<sup>107</sup>.

#### 4.2. Dış Borçlanma

Devletler borçlanmaya karar verdiklerinde, bu kararlarını gerçekleştirmek için ya iç ya da dış ekonomilere müracaat ederler. Devlet, normal olarak içerden borçlanır. Ancak, türlü sebeplerle dışarıdan borçlanmaya mecbur kaldığı veya tercih ettiği haller mevcuttur. Cumhuriyet'in kuruluşundan beri devlet içeride hiçbir kredi muamelesine başlamadan çok önce dış ekonomilerden borç alınmıştır<sup>108</sup>.

<sup>106</sup> Toprak, a.g.e., s. 57.

<sup>107</sup> Bali ve Çelen, a.g.m., s. 67.

<sup>108</sup> Memduh Yaşa, *Devlet Borçları*, İstanbul, Sermet Matbaası, 1971, s. 63.

Dış borçlanma döviz kurunu yükseltme eğilimi gösterir, ihracatı azaltırken ithalatı arttırır. Bütçe açıklarını finanse etmek için dış borçlanmaya aşırı güvenmenin tehlikesi, borç kriziyle yaşanabilmektedir<sup>109</sup>. İhracat fazlasının oluşturulamadığı durumlarda, dış borç servisi ödemelerin finansmanı için iç borçlanmaya başvurmaktadır. Dış borçlanma ile elde edilen kaynakların konsolide bütçe açıklarını arttırmaması için, verimli yatırım alanlarında kullanımları esastır. Aksi halde ekonominin büyüme hızı, ödenecek faiz oranından düşük olacağı için, hazine yeniden borçlanma zorunda kalacaktır<sup>110</sup>.

Tablo 16'dan da görüleceği gibi 1985-2000 döneminde dış borç stoku hızla artmıştır.

---

<sup>109</sup> Stanley Ficsher and William Easterly, "Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri", Çev. Mustafa Sakal, Dokuz Eylül Üniv. İİBF Dergisi (1993), Cilt 8, Sayı 2, s. 262.

<sup>110</sup> Alkan, a.g.e., s. 99.

**Tablo 16 : 1985-2000 Türkiye'nin Dış Borç Stoku (Milyon Dolar)**

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<b>Toplam Borç Stoku</b>	25.476	32.101	40.228	40.722	41.751	49.035	50.489	55.592	67.356	65.601	73.278	79.767	84.891	99.906	101.78	106.029
<b>Orta ve Uzun Vade</b>	20.717	25.752	32.605	34.305	36.006	39.535	41.372	42.932	48.823	54.291	57.577	59.231	66.897	75.689	78.309	81.125
<b>Kısa Vade</b>	4.759	6.349	7.623	6.413	5.745	9.5	9.117	12.66	18.533	11.31	15.701	20.536	17.994	21.217	23.472	24.904

**Kaynak : TC Başbakanlık HDTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ekim 1990, s.45.**

**DPT, Temel Ekonomik Göstergeler, Ekim 2000, s. 77.**

Burada önemli bir nokta, kısa vadeli dış borçların ulaştığı yüksek boyutlardır. Tablo 16'da görüldüğü gibi, 1991 yılında 9.1 milyar dolar olan bu değer 2000 yılında 24.9 milyar dolara ulaşırken, Kısa Vadeli Dış Borç/Toplam dış Borçlar oranı %18.1'den %23'e kadar, Kısa Vadeli Dış Borç/Orta-Uzun Vadeli Dış Borç oranı ise aynı dönemde %22'den %30.1'e kadar artma göstermiştir. Uzun yıllardan beri ılımlı değerlere sahip olan bu rasyonların son yıllarda ulaştığı kritik değerler dış borçların sürdürülebilirliğini tehdit eder hale gelmektedir<sup>111</sup>.

Dış ödeme güçlüklerinin yoğunlaştığı 1980 öncesi yıllarında kısa süreli dış borçların oranı yüksekti. Bu olgu, hem tümüyle kamu borçlanmasında yaşanan güçlüklerden kaynaklanıyordu. Ana neden borçlanma güçlüğüydü. Oysa 1980'li yılların ortalarından başlayarak ve özellikle 1990'lı yıllarda görülen kısa süreli dış borç artışı, tümüyle farklı nedenlere dayanıyor. 1990'lı yılların ilk yarısında kısa süreli dış borçların artışında özel kesimin etkinliği yüksektir. Özel kesim, işletme sermayesi ve spekülatif amaçlarla dış borçlanmaya gitmektedir. Bu eğilimin ana nedeni, iç ve dış faiz oranları arasındaki olağanüstü farklılaşmadır. İşletme kredilerinde bir yıl olan süre sınırlamasının 1991 ortalarında kaldırılması ve iki yıldan uzun süreli kredilere uygulanan Kaynak Kullanım Destekleme Fonu'na yapılan %6'lık kesintinin kaldırılması, işletme kredisi kullanımını arttırmıştır. Ek olarak iç ve dış faiz oranları arasındaki büyük fark ve buna ilaveten döviz kurlarının enflasyonun altında ya da ona yakın bir eğilim göstermesi dış kredi kullanımının doğal olarak arttırmaktadır. Dış borçlanma alanında önemli sayılabilecek bir gelişme de özellikle 1988 sonrasında uluslar arası tahvil piyasalarına çıkılmasıdır. Başlangıçta ABD'nin savunma amaçlı kredilerine tanınan yeniden finansman olanağıyla başlayan dış piyasalarda tahvil satışı giderek yaygınlaşmış, 1988'de de 3.3 milyar dolardan 1992'de toplam 9.3 milyar dolara yükselmiştir<sup>112</sup>.

Dış borçlarla ilgili en anlamlı göstergelerden biride Dış Borçlar/GSMH oranıdır. 1984 yılında %34, 1988'de %45, 1991'de %33, 1994 kriz yılında %50 olan rasyo değerinin 1995, 1996, 1997, 1998 ve 1999 yıllarına ait değerleri sırasıyla; 43, 44.7, 47.1 ve 55.1'e karşılık gelmektedir. Bu rasyonun %50 ve üstü değerlere sahip olması, Dünya

<sup>111</sup> Harun Bal, Uluslararası Finansman, Dış Borç Yönetimi ve Türkiye, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No : 222, 2001, s. 262.

<sup>112</sup> Kepenek ve Yentürk, a.g.e., s. 233.



Bankası tarafından aşırı dış borçluluk göstergesi olarak değerlendirildiğinden, gelinen noktada dış borç artışına karşı önlemlerin yoğunlaşma zorunluluğu doğmaktadır<sup>113</sup>.

Türkiye'nin bu dönemde net dış borçlarındaki artışların bir kısmı, kur farkları, OECD faiz ertelemeleri, yabancı Askeri Satışlar (FMS) refinansmanı gibi bir çeşit borç ayarlamalarıdır. Dolayısıyla bunların dış borçlanmayı etkileyen ekonomi politikası kararlarıyla doğrudan ilişkisi yoktur. Bu dönemde artan borcun %75'i borç ayarlamalarından kaynaklanmış sadece %25'i ekonomi politikası ile doğrudan ilgili kararlardan ortaya çıkmıştır. Kur farkları dış borçların artışında önemli bir faktör olmuştur<sup>114</sup>.

Sadece 1998 yılında dış borç stokundaki artışın 2.391 milyon dolarlık bölümü, başta Alman Markı olmak üzere Japon yeni dışındaki dövizlerin dolar karşısında değer kazanmasının neden olduğu kur etkisinden kaynaklanmıştır. Kısa vadeli borçlarda 576 milyon, uzun vadeli borçlarda 1.815 milyon dolarlık kur farkı oluşmuştur<sup>115</sup>.

Dış borçlanma yoluyla yapılan finansman 1989 yılından itibaren önemini yitirmiş ve kamu açıkları daha çok iç borçlanma yoluyla finanse edilmiştir. Dış borçlanma suretiyle yapılan finansmanın toplam finansman içindeki payı, 1988 yılında %43.2'ye 1990'lı yılların başlarında %12'ler düzeyine inmiş ve 1994 yılında net dış borç ödeyicisi durumuna gelinmiştir<sup>116</sup>.

Özetle, Türkiye, cari işlemler açıklarını kapatmak ve vadesi gelen borçlarını ödemek için borç almaktadır. Bu durum, her ne kadar toplam borçların net miktarlarında değişme meydana getirmese de bunların faiz servisleri geri ödemeli yükü arttırmaktadır<sup>117</sup>.

### 4.3. İç Borçlanma

İç borçlar hükümetin ülke sınırları içindeki kişi ve kurumlara milli para cinsinden borçlanmasıdır. Bu borçlanmanın ekonomik niteliği, satın alma gücünün özel ve kamu kesimleri arasında el değiştirmesidir. İç borçlanmada ülkenin kullanabileceği

<sup>113</sup> Bal, a.g.e., s. 263.

<sup>114</sup> Karluk, a.g.e., s. 146.

<sup>115</sup> İSO, Türkiye Ekonomisi 1999, İstanbul, Türkiye-Dünya Ekonomilerini İzleme ve Konjonktür Şubesi, Yayın No : 1999/4, 1999, s. 168.

<sup>116</sup> Parasız, a.g.e., s. 320.

<sup>117</sup> Tülay Evgin, Düünden Bugüne Dış Borçlarımız, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2000, s. 61.

kaynaklara ek bir kaynak yoktur. Sadece bu kaynakların kullanımı, borçlanma sonucunda değiştirilebilir<sup>118</sup>.

Kamu harcamalarında meydana gelen bir artış, vergi gelirleri ile değil de, borçlanma yoluyla finanse edildiği zaman, böyle bir bütçe politikasının net etkisi borçlanmanın kimlere yapıldığına bağlı bulunmaktadır. Bilindiği gibi, devlet artan kamu harcamalarını finanse etmek için borçlanmayı tercih ettiği takdirde ya kişi veya firmalara ya da ticari bankalar ile Merkez Bankasına müracaat etmektedir<sup>119</sup>. Bunların içerisinde en genişletici etkiye sahip olan Merkez Bankası ile ticari bankalardan borçlanma yöntemidir. Bu durumda enflasyonist baskıların arttığı görülmektedir.

Kamu kesiminin yurt içinden borçlanması gereği, borcun parasallaşması yoluyla enflasyonist baskılar doğuracaktır. Eğer ulusal para reel olarak değer yitiriyorsa ve/veya kamu borçlarına uygulanan reel faiz haddi ekonominin büyüme hızını aşıyorsa iç borç/GSMH oranı sürekli olarak artacak ve iç borç tuzağına düşülecektir<sup>120</sup>. Nitekim Tablo 14'de görüldüğü gibi, toplam iç borç stoku son yıllarda GSMH'nın yaklaşık 1/4'üne tekabül etmektedir. Bu da iç borç tuzağına düşüldüğünün bir göstergesidir.

Kamu açıklarının finansmanında iç borçlanma, esas itibariyle 1984 yılından sonra ağırlık kazanmıştır. Bu borçlanma yöntemi çok kısa vadede parasal genişlemeyi sınırlandırıp enflasyonu baskı altına alsada dahi, bir yıl ve ötesinde enflasyonist sonuçlar doğurmaktadır. Zira % 100'den fazla olan faiz oranları ile yapılan kısa vadeli borçlanmalar, alınan borcun bir yıl gibi kısa bir süre sonra %100 veya daha fazla bir oran ile muhtemelen yeniden iç borçlanma ile ödenmesini gerektirmektedir.

Tablo 15'de görüldüğü gibi 1985-1990 arasında nakit açığının finansmanında en çok iç borçlanma yöntemi kullanılmıştır. Daha önceki bölümde açıklandığı gibi 1991'den itibaren dönemin siyasi iktidari nakit açığını kapatmak için monetizasyon yolunu seçmiş, buna gerekçe olarak iç borçlanmanın ülkeyi bir borç kısır döngüsüne soktuğunu ileri sürmüştür. Aynı tablodan görüldüğü gibi 1997 yılından itibaren nakit açığının finansmanında yine iç borçlanma en çok başvurulan yöntem olmuştur.

<sup>118</sup> Karluk, a.g.e., s. 126.

<sup>119</sup> Şerafettin Aksoy, *Kamu Bütçesi*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1993, s. 419.

<sup>120</sup> İzzettin Önder ve Diğerleri, *Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, İstanbul, Türkiye Araştırmaları 2, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Gökhan Matbaacılık, 1993, s. 160.

Bütçe harcamalarının bileşimi incelendiğinde, Tablo 6'da da görüldüğü gibi en büyük pay transfer harcamalarına aittir. Toplam transfer harcamaları içerisinde ise en büyük pay, Tablo 7'den de görüleceği gibi borç faiz ödemeleridir. Bunların içerisinde de iç borç faiz ödemelerinin payı 2000 yılında %94'e kadar ulaşmıştır (Tablo 8). İç borçlanmanın bütçe açığını kapatmak için başvurulan bir yöntem olduğu düşünüldüğünde, bu durumun çelişkiye neden olduğu açıktır. Çünkü Türkiye'de iç borçlanmaya bütçe açıklarını kapatmak için başvurulmuş ancak sonuçta açıkların daha da büyümesine neden olunmuştur. Bu durum ülkemizde borç yönetiminin etkin olmadığını da göstermektedir.

Konsolide bütçe harcamalarında ağırlıklı harcama kaleminin iç borç faiz ödemeleri olması konsolide bütçe açıkları ve gelir-gider dengesi saptamalarının sorumlu unsuru olarak da kabul edilmektedir<sup>121</sup>.

Özetle, artan transfer harcamaları borçların yeni borçlarla ödenmesi zorunluluğunu doğurmaktadır. Kamu kesiminin borçlanma yolu ile daha fazla kaynak kullanması toplam cari harcamalarının artmasına, toplam sabit sermaye yatırım harcamalarının azalmasına yol açabilir. Tüm bu gelişmeler ekonomide enflasyonist baskıları arttıracaktır. Şu anda, Türkiye ekonomisinde yaşanan bunalımın birinci nedeni kamu kesimindeki bu patolojik durumdur. Konsolide bütçe üzerindeki ağır faiz yükü piyasa faiz haddini ve enflasyonist baskıyı yüksek düzeyde tutmaktadır. Böylece kamu kesimi harcamalarının finansmanı yükü fiilen, tasarruf olanağı bulamayan düşük gelirli kitleler göğüslemek zorunda kalmaktadırlar<sup>122</sup>.

Türkiye Ekonomisi'nde son yıllarda iç borçlanmanın durumu ülkemizdeki mali disiplinsizliğin ulaştığı boyutları daha çarpıcı bir biçimde göstermeye de yardımcı olmaktadır. Bunun önemini daha iyi gösterebilmek için, faiz ödemelerini vergilerle ilişkilendirmek gerekir. 1994'de vergilerin %51'i faize aktarılırken, bu oran, 1996'da %66'ya 1998'de ise %67'ye ulaşmıştır. Ortaya çıkan sonuç, devletin vergi alma hakkının giderek sorgulanır duruma gelmesidir<sup>123</sup>. 2001 yılı bütçesine göre faiz harcamalarının 2001 yılında 41.3 katrilyon olacağı planlanmaktadır. Halbuki, toplanması hedeflenen vergi gelirleri 37.2 katrilyon liradır. Devlet vergi gelirleriyle

<sup>121</sup> Özker a.g.e., s. 233.

<sup>122</sup> Şahin, a.g.e., s. 436.

<sup>123</sup> Aziz Konukman ve Oğuz Oyan, "1998 Bütçesinin İktisadi ve Hukuki Açısından Analizi", *Ekonomik Durum*, Ankara, Türk-İş Araştırma Merkezi, 1998, s. 32.

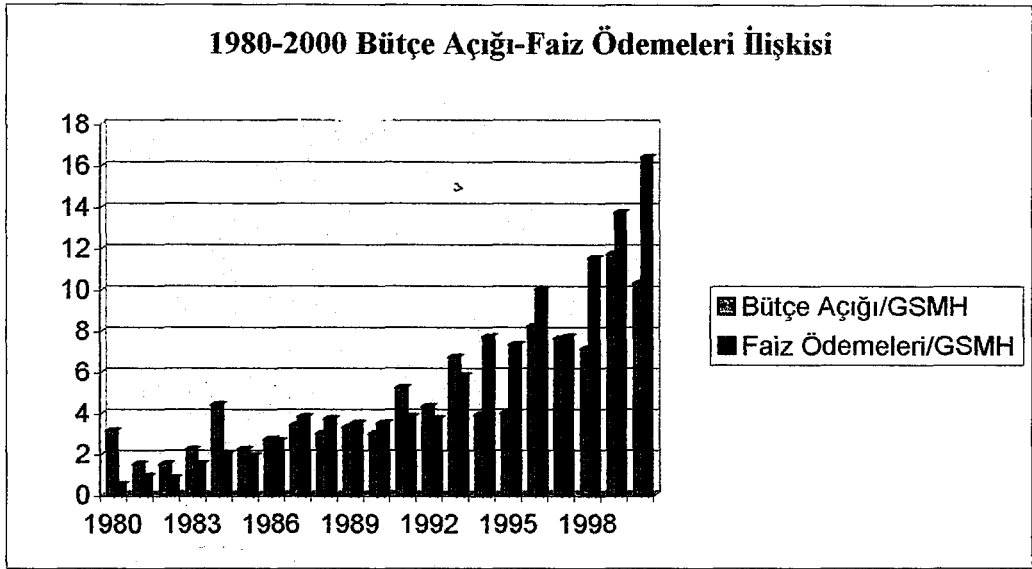
borçlarının faizlerini ödemeyecek duruma düşmüştür. Devlet, ancak ceza keserek, özerk kamu kurumlarının gelirlerinin bir kısmına el koyarak ve özelleştirme yaparak kağıt üzerinde faiz giderlerini karşılayabilmektedir. Kısacası bu haliyle devletin anlamlı bir harcama politikasının olması mümkün değildir<sup>124</sup>.

Son yıllarda bütçe açıklarının en önemli sebebinin faiz ödemeleri olduğu aşağıdaki grafiklerden de görülebilir. Bu grafiklerde bütçe açıklarının personel ödemeleri ve KİT harcamaları ile olan ilişkisi faiz ödemeleri ile olan ilişkiye göre daha zayıftır.

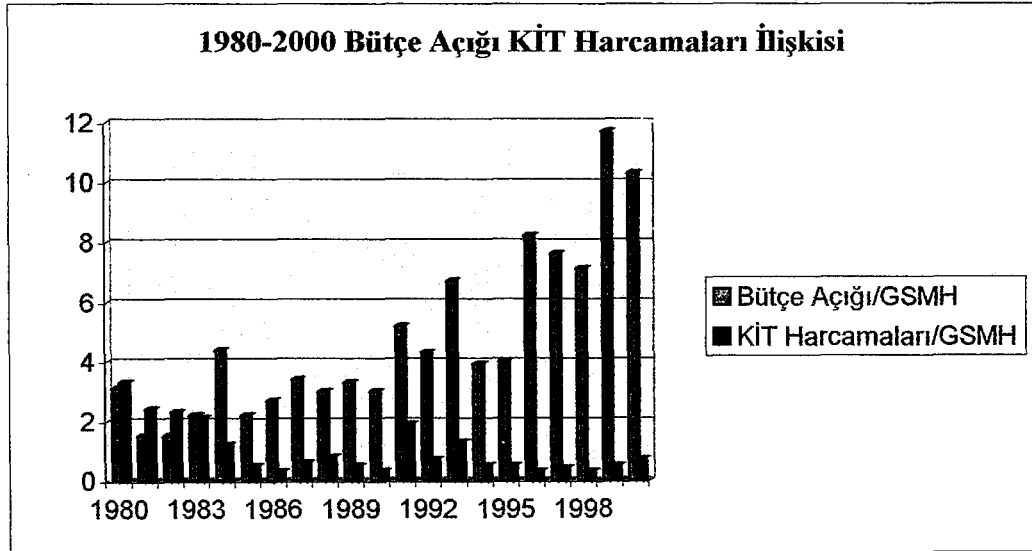
---

<sup>124</sup> Ercan Kumcu, "Bütçe Değil, Gider Pusulası", **Hürriyet Gazetesi**, 14.06.2001, s. 9.

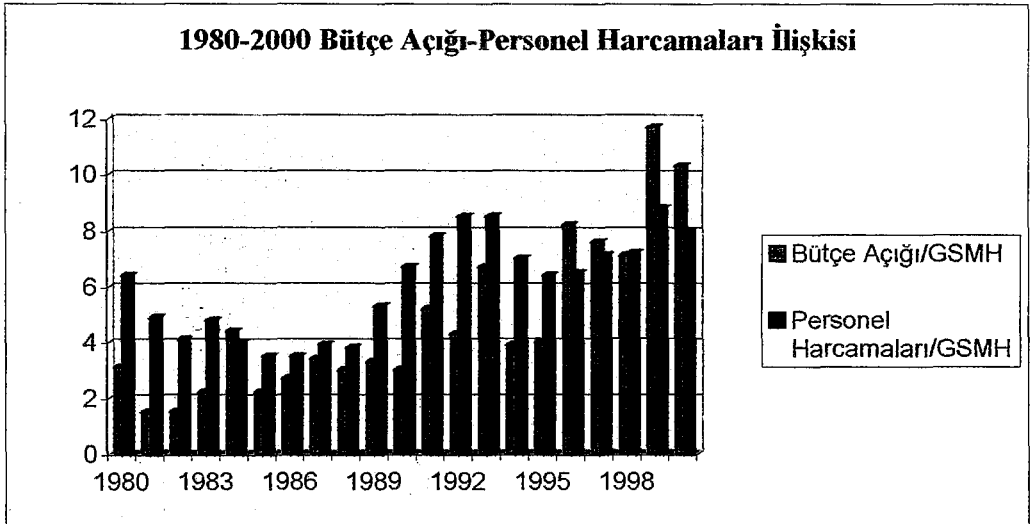
GRAFİK 1



GRAFİK 2



GRAFİK 3



## SONUÇ

Türkiye Ekonomisi'nde 24 Ocak 1980 tarihi önemli bir dönüm noktasıdır. Ülkenin kaderinde önemli izler bırakmıştır. 1980 Kararları ile uzun dönemde gerçekleştirilmek istenen iki yapısal amaç vardır. Bunlar, kamu kesiminin daraltılması ve piyasalara müdahalelerin kaldırılmasıdır. Temel felsefe, ekonomide devlet müdahalesini asgari seviyeye indirmek, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve ekonomide fiyat mekanizmasını geçerli kılmaktır. Bu son nokta 24 Ocak Kararları'nın en belirleyici özelliğidir.

Alınan sonuçları özetlemek gerekirse, 24 Ocak Kararları ile Türkiye ihracata dönük ekonomi modelini kurmuş, karşılaştırmalı üstünlüklerini gözden geçirmiş, tekstil, inşaat ve hafif sanayi ihracatın lokomotif sektörleri olmuştur. Altın ve döviz üzerindeki polisiye önlemler kaldırılmış, para piyasalarının bütün araçları 24 Ocak sonrasında ekonomi içindeki yerini almış ve borsa gelişmiştir. Bu olumlu gelişmelere karşılık büyüme yeterli seviyede olmamış, gelir dağılımı bozulmuş, dış ve iç borçlar, bütçe dışı fon uygulaması yaygınlaşmış, vergi gelirleri milli gelir oranında artmamış, bütçe açıkları önce düşmüş, 1983'ten sonra yükselmiş ve dolayısıyla kamu açıkları büyümeye başlamıştır.

Büyüyen kamu açıklarında en önemli pay konsolide bütçe açıklarına aittir. Bütçe açığı, bütçe hazırlanırken öngörülen masrafların, normal gelirlerle karşılanmamasından doğmaktadır.

1980'li ve 1990'lı yıllarda artan bütçe açıkları ve kamu borçları; resesyondan işsizliğe, enflasyondan yüksek faiz oranlarına, ödemeler bilançosu açıklarından döviz kurunun yükselmesine hemen her iktisadi problemin sorumlusu olarak gösterilmiştir.

Bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinin üzerinde seyretmesi, Türkiye'de bütçe açıklarının kalıcı hale gelmesine yol açmıştır. Bu açıklar son 20 yılda giderek artma eğiliminde olmuştur. Bu artışta; devlet yapısı ile idari teşkilatın değişmesi, ve gelişmesi ile devletin sosyal alanda ekonomideki faaliyet ve hizmetlerinin artması rol oynamıştır.

1980'li yıllarda oluşan bütçe açıklarında önem sırasına göre; personel harcamaları, yatırım harcamaları ve KİT harcamaları etkili olmuştur.

Personel harcamaları 1980'li yıllarda istikrarlı bir seyir izlemekteydi. Ancak bu durum 1989 yılından itibaren bozulmuş ve giderek yükselmiştir. Bunun nedenleri arasında, konsolide bütçeden maaş alan personel sayısının artması, 1989 yılından itibaren OECD'nin kullandığı deyimle ücret patlamasının yaşanması ve 1990'lı yıllarda yatırım harcamalarıyla ilgili işçilik giderlerinin personel harcamaları içerisinde gösterilmesi ve Güneydoğu'da görevli kamu personeline ödenen tazminatlar sayılabilir. Yatırım harcamaları da 1980'li yıllarda önemli ağırlığa sahiptir. Ancak bu harcamaların ağırlığı, son yirmi yıllık süreçte giderek azalmıştır. Bu durumun nedenleri arasında; devletin ekonomik olarak küçülme tercihini ve bu doğrultudaki politika uygulamaları, 1980'li yıllarda siyasi iktidar ve finans çevrelerinin tercihleri doğrultusunda devletin sanayileşmeden çekilmeye başlaması ve 1990'lı yıllarda transfer harcamalarının artışı nedeniyle yatırım harcamalarına bütçeden daha az pay ayrılması sayılabilir. KİT harcamalarının da 1980'li yıllarda önemli ağırlığı vardır. Bu harcamalarda 1980'li yılların ikinci yarısında azalma, 1991-1993 döneminde yükselme, sonra yine azalma eğilimi görülmektedir. KİT ürünlerinin fiyatlarının arttırılmasına olanak verilmesi, maaş ve ücretler ile destekleme alım fiyatlarının kontrol edilmesi, KİT açıklarının reel olarak gerilemesine neden olmuştur. Ancak 1988 yılından itibaren dış ticarete koruma oranlarının düşürülmesi, gerek ücret gerekse tarımsal ürün fiyatlarında önemli artışlar olması, KİT sisteminin finansmanını olumsuz etkilemiş ve KİT harcamaları artmıştır. 1990'lı yıllarda KİT harcamalarının azalmasının nedeni, devletin çok sıkışan konsolide bütçe imkanları nedeniyle KİT'leri kendi kaderlerine bırakmasıdır.

1990'lı yıllarda ise öncelikle transfer harcamaları sonra da personel harcamaları konsolide bütçe açıklarının sebebi olmuştur. Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içerisindeki payı son yıllarda %60'ı geçmiştir. Transfer harcamalarının bu kadar yüksek olmasının nedeni borç faiz ödemeleridir. Özellikle iç borç ödemeleri son 10 yılda toplam faiz ödemelerinin %80'ini geçmiştir. Bunun nedeni artan bütçe açıklarının sürekli iç borçlanma ile finanse edilmesidir. Sonuçta biriken borçlarında borçlanma ile ödenmesi bütçeyi ekonomi politikası aracı olmaktan çıkarıp bir borç ödeme bütçesine dönüştürmüştür. Yaşanılan ekonomik istikrarsızlıkların ve sıkıntıların en önemli nedeni burada yatmaktadır.

Artan bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmaya bu kadar sık başvurulmasının nedeni gelirlerin yeterince arttırılmamasıdır. Konsolide bütçe gelirleri



içerisinde en önemli gelir kaynağı vergilerdir. Toplam vergi gelirlerinin faiz harcamaları için kullanılan kısmı giderek artmış, sonunda 2001 yılında toplam vergi gelirleri faiz ödemelerinin altında bir değer almıştır.

Kamu açıklarının oluşumunda en büyük paya sahip olan konsolide bütçe açıklarının denetim altına alınması için gerekli olan önlemler anayasal iktisat görüşü çerçevesinde şöyle toplanabilir.

Tek ve denk bütçe ilkesinin kabul edilmesi, yıl içerisinde ve yıl sonunda bütçe denklığıne sadık kalınması, kamu borçlanmasına bir sınır getirilmesi, örneğin GSMH'nin %50'si şeklinde bir tavan konulması ve borçlanmanın sadece yatırımlar ya da verimli alanlar için mümkün kılınması.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKALIN Güneri, "Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Ekonomik Dengeler Üzerine Etkileri".
- Kamu Kesimi Finansman Açıkları X. Türkiye Maliye Sempozyumu**, 14-18 Mayıs 1994, İstanbul, İstanbul Üniv. Maliye Araştırma Merkezi, Yayını, Yayın No.80, 1996.
- AKKOYUNLU Pınar, "Konsolide Bütçenin Önemi ve 1999 Bütçesi", **İktisat Dergisi** (Aralık 1998), sayı 2.
- AKSOY Şerafettin, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1993.
- AKTAN Coşkun Can, **Ekonomik Anayasa**, Ankara, TİSK İnceleme Yayınları, Yayın No.162, 1996.
- ALKAN Nejla Adanur, **Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Makro Ekonomik Etkileri ve Türkiye Örneği** (Basılmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniv. SBE, 2000.
- ATAÇ Beyhan, **Maliye Politikası**, Eskişehir, Anadolu Üniv. Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Yayınları, Yayın No. 86, 1994.
- AYDIN Ali Rıza, "Adaletli Hukuk Düzeni ve Fonlar", **Türk-İş Yıllığı, Yüzyıl ve Binyıl Biterken Dünyada ve Türkiye'de Durum**, Ankara, Türk-İş Araştırma Merkezi, 1999.
- BAL Harun, **Uluslararası Finansman Dış Borç Yönetimi ve Türkiye**, İstanbul, Türkiye Bankalar Birliği, Yayın No : 222, 2001.
- BALİ Bülent ve Mustafa Çelen, "Türkiye'de Bütçe Gerçekliği", **Marmara Üniv. İİBF Dergisi**, Cilt XIV, sayı 1, 1998.
- BAŞTÜZEL Hülya, **Türkiye'de Kamu Sektörü Yatırımlarının Finansman Yöntemleri**, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 1997.
- BATIREL Ömer Faruk, **Kamu Maliyesi Teorisine Giriş**, İstanbul, Marmara Üniv. Yayın No : 492, İİBF Yayın No : 388, 1990.

- BAYDAR Ertuğrul, **İkinci Dünya Savaşı içinde Türk Bütçeleri**, Ankara, 1978.
- BERKSOY Turgay, "Türkiye'de KİT Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları X: Türkiye Maliye Sempozyumu** 14- 18 Mayıs 1994, İstanbul, İstanbul Üniv. M.A.M.Y., Yayın No: 80, 1996.
- BERSOY Turgay, "Türkiye'de KİT'lerin Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", **Marmara Üniv İİBF Dergisi**, Cilt XIV, Sayı 1, 1998.
- BULUT Murat, Türkiye'de Enflasyonist Sürecin Bütçe Açıkları Açısından İncelenmesi, 1970-1995, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi) Uludağ Üniv SBE, 1998.
- COŞKUN Gülay, **Devlet Bütçesi**, Türk Bütçe Sistemi, İstanbul, Turhan Kitabevi, 1994.
- ÇAKICI Latif, **Türkiye Ekonomisi Nereye Gidiyor**, Ankara, Ankara Üniv. Basımevi, 1992.
- DAĞDEMİR Özcan; Türkiye'de 1980 Sonrası Dönemde Bütçe Açıklarının Para Politikalarına Etkileri, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Anadolu Üniv SBE, 1987.
- D.İ.E., İstatistik ve Yorumlar, Temmuz-Aralık 2000.
- D.P.T., Temel Ekonomik Göstergeler, Ekim 2000.
- D.T.M., Başlıca Ekonomik Göstergeler, Aralık 1995.
- D.T.M., Başlıca Ekonomik Göstergeler, Mayıs-Temmuz 1998.
- D.T.M., Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ağustos-Ekim 2000.
- D.T.M., Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ocak 2001.
- EDİZDOĞAN Nihat, **Kamu Bütçesi**, Bursa, Uludağ Üniv. Basımevi, 1989.
- EDİZDOĞAN Nihat, **Kamu Maliyesi (Genel Vergi Kuramı Cilt II)**, Ankara, Sevinç Matbaası, 1989.
- EJDER Haydar Lütfü, "Türkiye'de Vergi Politikaları", **Gazi Üniv. İİBF Dergisi**, Cilt 2, Sayı 4, 2000.
- ERDEM Metin, **Devlet Borçları**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 1996.

EVGİN Tülay, Dünden Bugüne Dış Borçlarımız, Ankara, Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Hazine Müsteşarlığı Matbaası, 2000.

FISCHER S.,W.Easterly, “Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri”, Çeviren : Mustafa Sakal, **Dokuz Eylül Üniv.İİBF Dergisi**,Cilt No : 8, Sayı No : 2, 1993.

HDTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ekim 1990.

HDTM, Başlıca Ekonomik Göstergeler, Ekim 1991.

HEREKMAN Aykut, **Kamu Maliyesi (Genel Vergi Kuramı Cilt II)**, Ankara, Sevinç Matbaası,1989.

HIÇ Mükerrerem, **Bozulan Ekonomi Nasıl Düzeltilir**, İstanbul, Mentuş Kitabevi, 1989.

İNCE Macit, **Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi)**, Ankara, 1976.

İSO, **Türkiye Ekonomisi 1999**, İstanbul, Türkiye-Dünya Ekonomilerini İzleme ve Konjonktür Şubesi, Yayın No : 1999/4, 1999.

KARLUK Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul, Beta Basım Yayın Aş.,1996.

KEPENEK Yakup, N. Yentürk, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul:Remzi Kitabevi, 1996.

KILIÇBAY Ahmet, **Türk Ekonomisi**, Ankara, Türkiye İş Bankası Yayınları, 1994.

KOBAN Emine, Vergi Politikası-İktisadi Kalkınma Planları İlişkisi ve Uygulama Sonuçlarının Değerlendirilmesi (Basılmamış Doktora Tezi), Uludağ Üniv. SBE, 1996.

KONUĞMAN Aziz ve OĞUZ Oyan, “1998 Bütçesinin Mali, İktisadi ve Hukuki Açından Analizi”; **Ekonomik Durum**, Ankara, Türk-İş Araştırma Merkezi, 1998.

KUMCU Ercan, “Bütçe Değil, Gider Pusulası”, **Hürriyet Gazetesi**, 14.06.2001.

MUTER Naci Birol ve Ramazan Gökbunar, “Türkiye’de Sosyal Güvenlik Sisteminin Makro Sorunları ve Çözüm Önerileri”; **Marmara Üniv. İİBF Dergisi**, Cilt XIV, Sayı : 1, 1998.

- ORHAN Osman Z, **Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları**, İstanbul, İTO Yayını, 1994.
- ÖNDER İzzettin, H. Kirmaoğlu, "Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçülmesi ve Etkileri", **Kamu Kesimleri Finansman Açıkları X. Türkiye Maliye Sempozyumu** 14-18 Mayıs 1994, İstanbul, İstanbul Üniv. M.A.M.Y., Yayın No: 80, 1996.
- ÖNDER İzzettin ve Diğerleri, **Türkiye'de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar**, İstanbul, Türkiye Araştırmaları 2. Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Gökhan Matbaacılık, 1993.
- ÖNER Erdoğan, "Kamu Kesimi Gelir, Harcama ve Borçlanma Gereği (1975-1993)", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları X. Türkiye Maliye Sempozyumu** 14-18 Mayıs 1994, İstanbul, İstanbul Üniv. M.A.M.Y., Yayın No: 80, 1996.
- ÖNER Erdoğan, **Kamu Maliyesi I**, Ankara, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını, 1986.
- ÖZKER Niyazi, **Enflasyonist Finansman Teorisi ve Türkiye**, İstanbul, Beta Basım Yayın AŞ., 2000.
- PARASIZ İlker, **1923'den Günümüz. İktisat ve İstikrar Politikaları**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 1988.
- SAVAŞ Vural, **Kalkınma Ekonomisi**, Bursa, İTİA Yayınları, 1979.
- ŞAHİN Hüseyin, **Türkiye Ekonomisi**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 2000.
- ŞENER Orhan ve BURHAN Şenatalar, **Kamu Maliyesi**, Eskişehir, TC. Anadolu Üniv Yayınları, Yayın No : 878, 2000.
- ŞENYÜZ Doğan, **Türk Vergi Sistemi**, Bursa, Ezgi Kitabevi, 1998.
- TOPRAK Metin, **Türk Ekonomisinde Yapısal Dönüşümler 1980-1995**, Ankara, Turhan Kitabevi, 1996.
- TUNCER Selahattin, **Kamu Maliyesi**, İstanbul, 1969.
- TÜĞEN Kamil, "Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları", **TC.Dokuz Eylül Üniv. İİBF Dergisi**, Cilt 6, Sayı 2, 1991.

TÜĞEN Kamil, "Türkiye'de 1980 Sonrası Sosyal Güvenlik Kurumlarının Yapısı ve Gelişmesi", **Kamu Kesimi Finansman Açıkları X. Türkiye Maliye Sempozyumu** 14-18 Mayıs 1994, İstanbul, İstanbul Üniv. M.A.M.Y., Yayın No :80, 1996.

TÜREL Oktay, **Bırakınız Yapsınlar, Bırakınız Geçsinler**, Türkiye Ekonomisi, 1980-1985, Ankara, Bilgi Yayınları, 1985.

YALINPALA Jale, "Türkiye Ekonomisinde 1980-1995 Dönemi Kamu Açıkları Finansmanının Boyutu ve Özel Tüketim ve Yatırım Harcamaları Üzerindeki İle İlgili Bir Model Denemesi", **Marmara Üniv. İİBF Dergisi**, Cilt XIV, Sayı 2, 1998.

YAŞA Memduh, **Devlet Borçları**, İstanbul, Sermet Matbaası, 1971.

YILDIRIM Sunay, "Türkiye'de Fon Sistemi ve Uygulaması", **Hazine Dergisi**, Sayı 5, Ocak 1997.

YILMAZ Faruk, **Devlet Borçlanması ve Osmanlıdan Cumhuriyete Dış Borçlar**, İstanbul, Birleşik Yayıncılık, 1996.

YÜCE Mehmet, İktisadi Kalkınma Açısından Türkiye'de 1980 Sonrası Vergi Uygulamaları (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi Uludağ Üniv SBE, 1998.

-----, T.C. Maliye Bakanlığı, Hazine Genel Müdürlüğü, Aylık Ekonomik Göstergeler, Ocak-Haziran 1982.

-----, T.C. Maliye Bakanlığı, Hazine Genel Müdürlüğü, Aylık Ekonomik Göstergeler, Ocak-Haziran, 1984.

-----, T.C. Merkez Bankası, Yıllık Rapor, 1982.

-----, <http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T3-1-9.htm> (3Mayıs2001).

-----, <http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T3-2-7.htm>. (3Mayıs 2001)