

# 1980–2003 DÖNEMİNDE TÜRKİYE’DE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARI

**Cansel SEYMEN OSKAY\***

## ÖZET

Bir çok gelişmekte olan ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de bütçe açıkları, önemli sorunlardan birini oluşturmaktadır. Bütçe harcamalarının bütçe gelirlerini aşması durumunda bütçe açık vermektedir. Bütçe harcamalarının aşırı artmasında transfer harcamalarının önemi büyüktür. Son yıllarda bütçenin niteliği değişmekte ve ekonomide önemli etkiler yaratmaktadır. Bu çalışma 1980-2003 döneminde bütçe açığının gelişimini incelemeye yöneliktir.

## ABSTRACT

As in many other developing countries, Turkey has experienced high budget deficit. Budget deficits is a very important aspect of economic activities as well. Turkey has also a serious budget deficit problem since 1980. If government expenditures exceeds revenues, the budget will have a shortage. Transfer payments is also important in the increasing of budget deficits. In recent years, the characteristic of budget changes and causes to important consequences in the economy. This paper provides the progress of budget deficits in periods 1980-2003 in Turkey.

---

\* Dr. Selçuk Üniversitesi Karaman İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

## 1.Giriş

Kamu kesimi içinde konsolide bütçenin yeri ve önemi büyüktür. 1980'den günümüze kadar, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini tümüyle karşılamadığını, konsolide bütçenin sürekli açık verdiğini görmekteyiz. İncelediğimiz dönem içerisinde, harcamalarla gelirler arasındaki dengesizlik giderek büyümüştür. Bütçe harcama kalemlerinden personel ve faiz ödemelerindeki artışlar ve buna bağlı olarak oluşan finansman açığı doğrudan makro ekonomik dengeleri etkilemekte, uygulanan gelir, harcama ve bütçe açığı finansman politikaları genel ekonomik durum üzerinde derin etkiler yaratmaktadır. Bu çalışma, Türkiye'de 1980-2003 yılları arasında konsolide bütçe açıklarının gelişimi ve bu açıkların finansman yöntemlerini incelemeye yöneliktir.

### 1. Konsolide Bütçe

Devlet, bütçe yoluyla kamu harcamaları yaparak ve kamu gelirlerini toplayarak, ekonomide kaynak dağılımını, ekonomik istikrarı, ekonomik büyüme ve gelişmeyi etkileyen bazı ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmaya çalışılmaktadır. Kamu kesiminin önemli bir kısmını oluşturan konsolide bütçe, gelişme programlarının uygulanmasında, çeşitli ekonomik, sosyal ve siyasal hedeflere ulaşılmasında önemli bir araçtır. Konsolide bütçe, genel ve katma bütçelerin toplamından, genel bütçeden katma bütçeye aktarılan hazine yardımlarının çıkarılmasıyla ulaşılan büyüklük olarak tanımlanmaktadır. Genel bütçe, merkezi hükümetin bir yıl içinde meydana gelen gelir ve harcamalarını göstermektedir. Katma bütçe ise, harcamalarını elde ettikleri gelirlerle karşılayan kuruluşların bütçesidir. Konsolide bütçe dengesi de bu iki grubun hesaplarının toplamı sonucunda oluşmaktadır. Bu ilişkide gelirler lehine bir fark bütçe fazlasını oluştururken, tersine harcamalar gelirleri aşıyorsa o zaman bütçe açığı meydana gelmektedir. Kısaca konsolide bütçe açığı, konsolide bütçe harcamaları ile konsolide bütçe gelirleri arasındaki negatif farktır (Berksoy, 1994:147).

#### 1.1 Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi

Kamu kesiminin en önemli ekonomik değişkeni olan konsolide bütçe harcamalarının gelişimi 1980 yılından itibaren incelendiğinde, önemli bir artışın olduğu görülmekte ve kamu ekonomisi boyutlarının sayısal olarak daraltılmadığı anlaşılmaktadır. Devletin faaliyet alanının çok genişlemiş olmasından kaynaklanan harcamalardaki artışlar katlanarak artmaktadır. Dünyada serbest piyasa ekonomisinin koşulları oluşturulurken ülkemizde hala her alanda devletin müdahalesinin yani kamusal alanın çok geniş olması, etkinlik ve verimlilik anlayışından uzak bir yönetim anlayışıyla, sadece verilenin harcanmasına dayanan bir kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik, değişim globalleşme gibi kavramlara uzak kalınmıştır (Sakal, 2003:70).

Konsolide bütçe harcamalarının gelişimine bakıldığında istikrar tedbirleri sonrasında oldukça dikkat çekici gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH' ya oranlarını gösteren tablo 1 incelendiğinde, kamu harcamalarının 1980-2003 döneminde nispi yükü belli dalgalanmalar göstermiştir. 1980 istikrar tedbirlerinin etkisiyle konsolide bütçe harcamalarının GSMH'ya oranlarında 1988 yılına kadar bir düşme görülmektedir. 1980 yılında bu oran %20.33 iken 1988 yılında %16.26 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Bu düşüşe 1980 istikrar tedbirleri ile kamu tüketimini kısıcıcı bir harcama politikası uygulanması etkili olmuştur. Bu politikayla sosyal yardımlar, eğitim, sağlık, ulaştırma, ve iç güvenlikle ilgili cari gider ihtiyaçlarının karşılanması ve israfın önlenmesine ve personel artışlarının asgaride tutulmasına çalışılmıştır.

**Tablo1:Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH' ya Oranı (%)**

Yıllar	Cari Harcamalar	Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları	Toplam Harcamalar
1980	9,33	3,50	7,50	20,33
1981	7,95	3,82	7,12	18,89
1982	6,79	3,14	5,17	15,09
1983	7,67	3,39	7,69	18,75
1984	6,72	3,12	7,23	17,07
1985	5,93	2,91	6,19	15,03
1986	5,96	3,17	6,82	15,95
1987	6,47	2,64	7,82	16,92
1988	6,09	2,10	8,07	16,26
1989	7,73	1,68	7,11	16,52
1990	8,93	1,72	6,27	16,92
1991	10,38	1,85	8,31	20,53
1992	11,28	1,72	7,09	20,08
1993	11,09	1,83	11,38	24,29
1994	9,49	1,30	12,30	23,08
1995	8,20	1,17	12,41	21,78
1996	8,56	1,59	16,15	26,31
1997	9,46	2,01	15,72	27,19
1998	9,67	1,87	17,61	29,15
1999	11,70	2,00	22,18	35,89
2000	10,82	2,20	24,37	37,40
2001	11,56	2,72	31,72	46,00
2002	11,18	3,08	28,60	42,87
2003	10,80	1,82	26,88	39,50

Kaynak: DPT. Ekonomik ve Sosyal Göstergeler(1950-2003), Ocak 2004, s.76-77

Ancak, tüm harcamaları kısıcıcı tedbirler önerilmesine ve büyük bir kısmının uygulanmasına rağmen kamu harcamaları gerek artan nüfus, gerekse devletin kalkınma çabasındaki aktif rolüne uygun olarak sürekli artan ve giderek büyüyen bir seyir izlemiştir (Başol, 1992:61). Kamu kesiminin ekonomik faaliyet hacmi içindeki payının artması sonucunda artmakta olan konsolide bütçe harcamaları makro ekonomik istikrarsızlığın önemli bir göstergelerinden birisidir. 1988 yılına kadar istikrar içinde olan ekonomi 1989 yılından sonra tekrar yeni bir konjonktür dönemine girmiş ve dengeler değişmiştir. 1990 yılının başından itibaren tekrar artmaya başlayan konsolide bütçe harcamalarının GSMH' ya oranı %24.29 'a ulaştığı, bu yıldan sonra nispi olarak düştüğü görülmektedir. 1995 yılından sonra ekonomi yeni bir konjonktür dönemine girdiği ve ekonomik istikrarsızlık seviyesinin daha da arttığı görülmektedir. Konsolide bütçe harcamalarının GSMH' ya oranı 2000 yılında %37.40 'a ulaşmış olması ciddi bir istikrarsızlığı göstermektedir. Ekonomide yaşanan krizlerin etkisiyle 2001 yılında bu oran %46'ya ulaşmıştır. Uygulamaya konulan istikrar tedbirleri sonucunda bu oran 2002 yılında %42.87'e, 2003 yılında %39.50'ye gerilemiştir.

### **1.1.1.Konsolide Bütçe Harcamalarının Ekonomik Dağılımı**

Kamu harcamalarının ekonomik dağılımı, cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları olarak sınıflandırılmaktadır. Cari ve yatırım harcamaları, GSMH' ya katkıda bulunan, değer yaratan harcamalarken, transfer harcamaları GSMH' ya herhangi bir katkısı bulunmayıp bir aktif transfer karşılığında yapılmış harcamalardan oluşmaktadır (Önder, 1974:32). Konsolide bütçe harcamalarının katlanarak büyümesinde cari harcamaların ve transfer harcamalarının payı büyük olmuş, yatırım harcamalarının payı ise düşük kalmıştır.

#### **1.1.1.1. Cari Harcamalar**

Cari harcamalar genel olarak personel ve diğer cari harcamalar kalemlerinden oluşmaktadır. Bütçe Kanununun R Cetvelinde yer alan personel giderleri kapsamına, aylıklar, sözleşmeli personel giderleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminatlar ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderleri yer almaktadır. Diğer cari harcamalar ise, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer ödemelerden oluşmaktadır.

Cari harcamaların gelişimini tablo 2'den incelediğimizde anlaşılacağı gibi, cari harcamaların en büyük bölümü personel harcamalarından oluşmaktadır. 1982-1987 döneminde enflasyon oranlarının daha düşük düzeylerde gerçekleşmesi ve ücretlerdeki reel gerilemeler nedeniyle aşırı bir artış gerçekleşmemiştir. 1982 yılında personel harcamalarının bütçe içindeki payı %27.59 iken 1987 yılında bu oran %22.97 olarak gerçekleşmiştir. Ancak, 1987 yılından itibaren konut edindirme yardımı, 1988 yılından itibaren ise tasarrufu teşvik uygulamalarına geçilmesi ile personel harcamalarının bütçe içindeki payı artmaya başlamıştır. Özellikle 1989 yılında gerçekleştirilen personel reformu önemli bir

rol oynamıştır. Bu reforma ile, maaş ve ücretlere %120 'lere varan enflasyonun üzerinde artış sağlanma politikasına geçilmiş ve bunun sonucunda personel harcamalarında artış olmuştur (Gönül, 1998:29). Personel harcamaların bütçe içindeki payı 1989 yılında % 32.26' yükselmiştir. 1989 yılında ortaya çıkan bu artış izleyen yıllarda daha da fazla artmaya başlamış, 1992 yılına gelindiğinde %42.44'de yükselmiş ve cari harcamaların ise bütçe içinde payı %51.53 seviyesinde gerçekleşmiştir. Personel harcamalarında 1992 yılından itibaren düşüş görülmektedir. 1995 yılında personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı memur maaşlarına yapılan zamma rağmen düşüş göstermektedir. 1995 yılında %29.38 olan bu oran, 1996 yılında %24.72'ye, 2000 yılında %21.42'e, memur maaşlarının ve yeni personel alımının sınırlı düzeyde tutulması ve kamu sektöründeki maaş ve ücretlerin çok fazla baskı altına alınmasıyla düşüş devam ederek, 2003 yılında %19.02 seviyesine gerilemiştir. Cari harcamalar içinde diğer cari harcamalar kalemi personel harcamaları kaleminden düşük olmasına rağmen yatırım harcamaların toplam harcamalar içindeki payına bakıldığında diğer cari harcamaların payı pek düşük sayılmamaktadır.

#### 1.1.1.2. Yatırım Harcamaları

Devletin gerçekleştirdiği yatırım harcamaları daha çok büyük altyapı yatırımlarıdır. Devlet bu tür yatırımlara özel sektörün ilgi göstermemesi nedeniyle gerçekleştirdiği gibi, özel sektör yatırımlarını teşvik etmek amacıyla da yapmaktadır. Devlet tarafından konsolide bütçe aracılığıyla yapılan yatırımlar toplam harcamalar içinde önemli bir yere sahiptir (Eker, 1997:79). Tablo 2'den yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payına baktığımızda, 1980 yılında %17.24 olan payda düşüşler gerçekleşmiş ve bu düşüş özellikle 1986 yılından itibaren hızlanarak artmıştır. 1984 yılından itibaren yatırımların önemli ölçüde bütçe dışı fonlar eliyle yapılmaya başlanması ve fonların daha çok alt yapı yatırımlarının finansmanında kullanılması yatırım harcamalarının payının düşmesinde etkili olmuştur. Çünkü 1984 yılında kurulan Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı Fonu tamamıyla yatırım yapmak için kurulan bir fon olup, harcamaları bir yatırım bütçesi niteliği taşımıştır (Sakal, 2003:27). 1994 yılında gelindiğinde yatırım harcamaların toplam içindeki payı %8.11'e, 2000 yılında %5.31'e kadar düşmüştür. 2003 yılındaki payı ise %5.48 olarak gerçekleşmiştir. Toplumun refah düzeyi ve kalkınmasını etkileyen yatırım harcamaları önemli ölçüde gerilemiştir (Şahin, 2001:26)

**Tablo 2: Cari ve Yatırım Harcamalarının Toplam Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı(%)**

Yıllar	Cari Harcamalar		Yatırım Harcamaları	Toplam Harcamalar (Milyar TL)
	Personel Harcamaları	Diğer Cari Harcamalar		
1980	31,70	14,18	17,24	1,079
1981	26,26	15,83	20,19	1,516
1982	27,59	17,36	20,79	1,602
1983	25,65	15,24	18,11	2,612
1984	23,68	15,70	18,26	3,784
1985	23,63	15,17	20,69	5,399
1986	21,50	14,15	23,59	8,561
1987	22,97	11,82	20,26	13,043
1988	23,56	11,22	16,62	21,447
1989	32,26	10,60	14,97	38,871
1990	38,62	10,20	14,67	68,527
1991	37,84	8,53	13,16	130,263
1992	42,44	9,09	13,19	221,658
1993	34,93	7,28	10,96	485,249
1994	30,43	8,18	8,11	897,296
1995	29,38	8,27	5,37	1,710,645
1996	24,72	7,83	6,04	3,940,162
1997	25,94	8,84	7,39	7,990,748
1998	24,83	8,40	6,41	15,585,376
1999	24,61	8,05	5,50	28,084,685
2000	21,42	7,75	5,31	46,602,627
2001	18,92	6,43	5,15	80,379,004
2002	20,05	6,83	5,96	115,485,633
2003	19,02	6,35	5,48	145,949,170

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri, s.43.

Yatırım harcamalarındaki önemli gerileme, cari ve transfer harcamalarının çok fazla artmakta olmasından kaynaklanmaktadır. Ülkemizde hedeflenen büyüme hızına ulaşılabilmesi için yatırımların artırılması zorunludur.

### 1.1.1.3. Transfer Harcamaları

Konsolide bütçe harcamaları içinde transfer harcamaları sürekli ve önemli ölçüde artış eğilimi içerisinde. Kamu kesimi tarafından ekonomik kaynakların kullanımında cari ve yatırım harcamalarının yanında transfer harcamalarının da önemi büyüktür. Transfer harcamaları doğrudan milli gelir üzerinde etki meydana getirmeyen ve satın alma gücünün özel şahıslar ve sosyal gruplar arasında el değiştirmesine neden olan harcamalardır (Sakal, 2003:94). Genel olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin sosyal refah devleti anlayışının bir sonucu olarak transfer harcamalarına ağırlık verilmektedir. Konsolide bütçe transfer harcamaları, kurumlara katılma payı ve sermaye teşkili harcamaları, iktisadi transfer ve yatırımlar, mali transferler, sosyal transferler, borç faizleri, diğer borç ödemeleri, fon ödemeleri, kamulaştırma bedelleri ve diğerleri gibi kalemlerden oluşmaktadır.

Transfer harcamaların toplam konsolide bütçe harcamaları içindeki payını gösteren tablo 3 incelendiğinde, transfer harcamalarının sürekli olarak artmakta olduğu görülmektedir. Transfer harcamalarının toplam kamu harcamalarına oranı dikkate alındığında, 1980 yılında %36.88 iken sürekli yükselerek 1988 yılında %48.60'a ulaşmıştır. 1988 yılından sonra düşmeye başlamış 1989 yılında %41.58' gerilemiştir. Ancak 1993 yılında %46.84, 1994 yılında %53.28 seviyesine yükselmiştir. 2000 yılında bu oran %65.53'e, 2001 yılında %69.51'e yükselmiştir. 2002 yılında %67.15, 2003 yılında ise %65.73 seviyesinde gerçekleşmiştir. Transfer harcamalarındaki bu büyüme iç ve dış borç faiz ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca diğer kamu birimlerine yapılan ekonomik, mali, ve sosyal transferler de transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payının artmasında etkili olmuştur. Bunların dışında, 1984 yılında vergi iadesi uygulamasına geçilmesinin yanı sıra KİT ve mahalli idarelere yapılan sübvansiyon şeklindeki yardımlar transfer harcamalarının hacmini arttıran başlıca faktörler olmuştur. Transfer harcamaları içinde faiz ödemeleri en yüksek paya sahiptir. 1980 yılında transfer harcamalarının %2.87'si faiz ödemelerine giderken 1984 yılında %11.16'sı, 1988 yılında %22.65'i ve 1994 yılında %33.25'i faiz ödemelerine gitmiştir. İç borç faiz harcamalarının 1993 yılından sonra hem kamu kesimine hem de ekonomiye yükü artmıştır. 1990 yılından itibaren tek başına borç faiz ödemeleri en önemli harcama kalemi olarak hızla büyümesi, bütçenin istikrarsız bir yapı içinde olduğunu göstermektedir.

**Tablo 3: Transfer Harcamalarının Toplam Konsolide Bütçe Harcamalarına Oranı%**

Yıllar	İç Borç Faiz Ödemeleri	Dış Borç Faiz Ödemeleri	KİT'lere Transfer	Diğer Transferler
1980	2,04	0,83	16,40	17,61
1981	2,70	2,24	12,63	20,15
1982	2,12	3,31	14,01	14,82
1983	3,06	5,01	11,56	21,37
1984	4,68	6,98	7,27	23,44
1985	4,57	7,91	3,35	24,67
1986	7,58	7,97	1,61	23,61
1987	9,66	7,71	3,42	24,17
1988	14,73	8,48	4,78	20,61
1989	13,16	8,09	3,15	17,78
1990	14,03	6,35	1,85	14,28
1991	13,01	5,48	9,36	12,63
1992	13,78	4,40	3,67	13,42
1993	19,07	4,94	5,33	17,50
1994	25,99	7,26	2,34	17,69
1995	27,80	5,88	2,66	20,64
1996	33,73	4,27	1,27	22,12
1997	24,75	3,75	1,55	27,77
1998	36,12	3,51	1,03	19,71
1999	34,98	3,19	1,48	22,18
2000	40,32	3,54	1,90	19,77
2001	46,65	4,44	1,49	16,93
2002	40,53	4,38	1,88	20,36
2003	36,31	4,17	1,28	23,97

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, Hazine İstatistikleri, s.43.

1996 yılında konsolide bütçe harcamalarının 1995 yılına göre %130 artış göstermesindeki en önemli nedeni iç borç faiz ödemelerindeki artış olmuştur. 2000 yılında bütçe harcamaları içinde toplam transfer harcamalarının payı %65.53 olarak gerçekleşmiştir. Bu oranın %43.86'sı borç faiz ödemeleri olup bu oranın %40.32'si iç borç faiz ödemelerinin büyüklüğüdür. 2001 yılında %51.09'a yükselen faiz ödemelerinin transfer harcamaları içindeki payı, bu yıldan itibaren düşerek 2002 yılında %44.91, 2003 yılında %40.48 düzeyinde



gerçekleşmiştir. 2003 yılında iç borç faiz ödemelerinde meydana gelen azalmanda faiz oranlarının düşmesi önemli bir rol oynamıştır. Özellikle Irak Savaşından sonra faiz oranları hızla düşmüştür. Transfer harcamalarındaki bu gelişme özellikle konsolide bütçe içinde yatırıma ayrılan kaynakları azaltmakta ve devletin asli fonksiyonlarını ve birçok kamu hizmetlerini yerine getirmede sorunlar yaratmaktadır. Dolayısıyla, bütçenin birer maaş ve transfer bütçesi niteliği kazanmasına neden olmaktadır.

## 1.2. Konsolide Bütçe Gelirlerinin Gelişimi

Konsolide bütçe gelirleri, vergiler, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve fon gelirleri, katma bütçe gelirlerinden oluşmaktadır. Vergi gelirleri, konsolide bütçe gelirleri içindeki payı %80-85 civarındadır. Tablo 4 incelendiğinde vergi gelirlerinin yıllara göre dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Bu duruma vergi mevzuatında sıkça yapılan değişikliklerin yanı sıra vergi uygulamalarında ki başarısızlıklar önemli rol oynamaktadır. Özellikle 1980 sonrasında yaygınlık kazanan vergi af yasaları mükelleflerin af beklentisi içine girmelerine ve vergileri zamanında ödememelerine yol açmıştır. Ancak buna rağmen, vergi gelirlerindeki gerçekleştirmeler ve yıllara göre gösterdiği artışlar dikkate alındığında 1980 sonrası dönemde istikrar programı çerçevesinde vergilerden geniş ölçüde yararlandığı anlaşılmaktadır (Yereli ve Egeli, 1993:32). 1980 sonrası vergi sistemindeki düzenlemeler ile birlikte, vergi sisteminde yapısal esnekliğin sağlanamaması ve sisteme artan oranlılığın kazandırılmaması, vergi dilimlerinin azaltılması, menkul sermaye iradı elde edenlerin bu kazançlarını beyannameye dahil etme zorunluluğunun kaldırılması, gelir ve kurumlar vergisindeki istisna ve muafiyetlerin genişletilmesi, vergilemede dolaylı vergilere ağırlık verilmesi gibi nedenler vergi sisteminin aksayan yönlerini oluşturmaktadır (Uluatam, 1990:25).

Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranını gösteren tablo 4'e baktığımızda, konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı 1980 yılında %17.20 iken 1984 yılında vergi gelirlerinden mahalli idarelere ayrılan payların artması ile %12.66'lara düşmüş olduğunun görmekteyiz. Bu dönemde bütçe gelirlerinde görülen azalmanda fonlara vergi gelirlerinden pay ayrılmasının ve genel bütçe vergi gelirlerinin üzerinden büyük şehir ve belediyelere verilen payların artış göstermesinin önemli etkisi bulunmaktadır. 1985 yılında vergi sistemine giren katma değer vergisi 1986 yılında vergi gelirlerinin artışında önemli bir rol oynamıştır. 1988 yılından sonra fonlardan yapılan transferler ve özelleştirmeden elde edilen gelirlerin artması ile vergi dışı gelirlere belirli artışlar olmuş, 1991 yılında ise Körfez krizi sonucunda ortaya çıkan zararları telafi etmek amacıyla ülke dışından sağlanan yardımlar bütçe gelirlerinin yükselmesinde etkili olmuştur. Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı 1992 yılında %15.79, 1993 yılında %17.59 olarak gerçekleşmiştir. 1994 yılında bir defaya mahsus olarak istikrar paketi önlemleri arasında uygulanmaya konulan Ekonomik Denge ve

Net Aktif Vergileri de bu yıl içinde bütçe gelirlerini artırarak, toplam konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı %19.16'ya yükselmiştir. Yine 1993 yılında yapılan düzenlemeler, istisna ve muafiyetlere getirilen kısıtlamalar da daha sonraki dönemlerde vergi gelirlerinin artmasında katkıda bulunmuştur (Yazganarıkın, 1996:67-68). Konsolide bütçe gelirleri 1996 yıl sonu itibariyle program hedefinin üzerinde gerçekleşmiştir. Toplam konsolide bütçe gelirlerin GSMH' ya oranı 1995 yılında %17.75 iken, bu oran 1996 yıl sonunda %18.04'e ulaşmıştır. Aynı yıl vergi gelirlerinin konsolide bütçe gelirleri içindeki payı artmıştır. Bu pay 1995 yılında %78 iken, 1996 yılında %83'e yükselmiştir. 1998 yılındaki vergi gelirlerindeki artışta, akaryakıt tüketim vergisi oranınının 1997 yılı Temmuz ayında yükseltilmesi ile devlet iç borçlanma senetlerinin faizlerine uygulanan stopaj geliri etkili olmuştur. Vergi gelirlerinin GSMH' ya oranı

**Tablo 4:Konsolide Bütçe Gelirlerinin GSMH'ya Oranları %**

Yıllar	Vergi Gelir-leri	Vergi Dışı Normal Gelirler	Özel Gelir ve Fonlar	Katma Bütçe	Toplam Gelirler
1980	14.14.	2,66	0,20	0,20	17,20
1981	14.84	1,78	0,59	0,15	17,35
1982	12.30	1,14	0,00	0,18	13,61
1983	13.88	2,27	0,13	0,22	16,51
1984	10.70	1,33	0,35	0,28	12,66
1985	10.83	1,29	0,35	0,29	12,77
1986	11.67	1,12	0,16	0,24	13,20
1987	12.06	1,09	0,03	0,26	13,45
1988	11.02	0,95	0,99	0,22	13,17
1989	11.09	1,06	0,85	0,19	13,19
1990	11.43	1,07	1,24	0,17	13,91
1991	12.40	0,62	2,09	0,15	15,25
1992	12.83	0,69	2,14	0,13	15,79
1993	13.23	0,88	3,31	0,17	17,59
1994	15.12	1,24	2,67	0,13	19,16
1995	13.80	1,10	2,69	0,16	17,75
1996	14.98	1,07	1,82	0,17	18,04
1997	16.14	1,38	1,86	0,18	19,56
1998	17.24	2,28	2,13	0,22	21,87
1999	18.91	2,41	2,46	0,25	24,03
2000	25.08	2,78	2,35	0,24	30,45
2001	22.52	4,20	2,02	0,35	29,09
2002	21.81	3,98	1,48	0,36	27,62
2003	24.31	2,82	0,75	0,20	28,09

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler(1950-2003), Ocak 2004, s. 76-77

1995 yılında %13.80 den 1996 yılında %14.98'e yükselmiştir. Konsolide bütçe gelirleri 1996 yılında bir önceki yıla göre %107 oranında artmış ve 2.702.034 milyar TL'ye ulaşmıştır. Gelirleri arttırmaya yönelik önlemler sonucunda konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı 1999 yılında %24.03'lük

seviyesinden 2000 yılında %30.45'e yükselmiştir. Konsolide bütçe gelirleri içinde vergi gelirlerinin GSMH' ya oranı 2000 yılında 1999 yılına göre 4.6 puan artarak %25.08 olarak gerçekleşmiştir.

Vergi gelirlerindeki bu artışta, gelir vergisi, 1999 yılından itibaren geçici kurumlar vergisinin yıllık kazançları üzerinden alınmaya başlanması, KDV ve özellikle 1998 yılı Eylül ayından itibaren gelirlerin tamamı bütçeye aktarılma ve oranları yükseltilecek akaryakıt tüketim vergisi etkili olmuştur. 1998 yılında, vergi tabanının genişletilmesi, kayıt dışı ekonominin daraltılması, vergi adaletinin geliştirilmesi ve vergi yasalarının basit ve anlaşılır hale getirilmesi amacıyla 4369 Sayılı Kanunla kapsamlı düzenlemeler yapılmıştır. 1997 yılında Asya'da başlayan finansal kriz ile Rusya krizinin Türkiye üzerinde ortaya çıkardığı olumsuz etkileri hafifletmek ve ekonomiyi girmiş olduğu daralma eğiliminden çıkarmak için, 4369 sayılı kanunla getirilen düzenlemelerden bazıları 4444 Sayılı Kanun ile 1999 yılında değiştirilmiş veya ertelenmiştir. 1999 yılında yaşanan deprem felaketlerinin ortaya çıkardığı ekonomik sıkıntıları gidermek amacıyla 4481 Sayılı Kanunla 26 Kasım 1999 tarihinde yeni vergiler konulmuş ve bazı kanunların da bir defaya mahsus olarak uygulanmak üzere ilave vergilendirmeyi içeren değişiklikler yapılmıştır. Bu kapsamda, 1998 yılı kazançları üzerinden ek gelir, ek kurumlar, ek götürü, ek ücret, ek emlak, ve ek motorlu taşıtlar vergisi alınması, 2000 yılı içinde özel iletişim vergisi ile özel işlem vergisi uygulanması, 31.12.1999 tarihinden önce çıkarılan devlet iç borçlanma senetlerinden elde edilecek faiz gelirlerinin vergilendirilmesi ve çek vergisi konulması gibi konularda düzenlemeler yapılmıştır. 4481 Sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerin yanında, özellikle bütçe finansmanında iyileşme sağlamak amacıyla Bakanlar Kurulu kararlarıyla ilave vergi tedbirleri alınmıştır (DPT, 2000:86). 2000 yılında yürürlüğe konan ek vergi düzenlemelerinden GSMH' nin %2.2'si kadar gelir elde edilmiştir. Ek vergiler içinde en yüksek payı %60.9 ile faiz vergisi, %15.4 ile özel iletişim vergisi almıştır. Uygulamaya konan Enflasyonu Düşürme Programı'nın etkisiyle 2000 yılı içinde faiz oranlarında görülen gerilemenin ve uygulanmakta olan kur politikasının bir sonucu olarak tüketim ve yatırım mallarına yönelik talep artmış, bu da ekonomik büyümenin hızlanmasına neden olmuştur. Ekonomideki canlanma özellikle KDV tahsilatını olumlu etkilemiştir. Ekonomik büyümenin yanı sıra kur politikasının etkisiyle hızlanan ithalat, ithalde alınan KDV tahsilatında artışa neden olmuştur. Ayrıca, bazı mal ve hizmetlerdeki KDV oranının 2 puan artırılmasının da etkisiyle dolaylı vergilerin GSMH içindeki payı 2.3 puan artış kaydederek %12.6'ya ulaşmıştır. Dolaysız vergilerin GSMH içindeki payı ise bir önceki yıla göre 0.1 puan artarak %8.7'e yükselmiştir (TCMB, 2002:34).

2001 yılında vergi gelirlerinde artış görülmemesine karşın vergi dışı normal gelirler oldukça yüksek oranda artış göstermiştir. GSM lisans satış gelirinin yanı sıra Merkez Bankası safi hasılat ile Merkez Bankası değerlendirme hesabından Hazine'ye aktarılan tutarlar vergi dışı normal gelirler kalemini olumlu

etkilemiştir. 2001 yılında, vergi gelirlerinin artmamasında, ekonomik daralmanın yanı sıra 1999 yılı sonunda yürürlüğe konulan geçici nitelikteki ek vergilerden bir kısmının uygulama süresinin bitmesi de etkili olmuştur. Ekonomideki belirsizliğin artması, faiz oranlarının yüksek seviyelerde gerçekleşmesi sonucu tüketim talebinin düşmesi başta dahilde alınan KDV olmak üzere dolaylı vergileri olumsuz etkilemiştir. Dahilde alınan KDV'lerden elde edilen tahsilatı artırmak için bazı mal ve hizmetlerin KDV oranı artırılmıştır. Tüketici kredisi faizlerinde meydana gelen artış ve ekonomik daralma sonucu başta otomobil olmak üzere dayanaklı tüketim mallarına yönelik talep azalmış, bu da taşıt alım vergisini ve KDV tahsilatını olumsuz etkilemiştir. Akaryakıt tüketim vergisindeki artış tüketimdeki gerilemenin etkisiyle sınırlı düzeyde kalmıştır. Ayrıca, ekonomik daralma ve Türk Lirasının değer kaybı sonucu ithalatın azalması, ithalde alınan KDV'yi olumsuz etkilemiştir.

Konsolide bütçe gelirleri ile vergi gelirlerinin GSMH içindeki payları 2001 yılında sırasıyla %29.09 ve %22.52 iken 2002 yılında %27.62 ve %21.81'e gerilemiştir. Bu durum, esas itibariyle mevduat ve repo faiz oranlarının genel olarak 2001 yılına göre daha düşük gerçekleşmesinden kaynaklanmıştır. Öte yandan, bankaların uyguladıkları faiz oranlarının öngörülenin altında gerçekleşmiş olması, gelir vergisi tahsilatının programın yaklaşık 1.2 trilyon TL gerisinde kalmasına neden olmuştur. 2002 yılında gelir vergisi tahsilatının bir önceki yıla göre sınırlı kalmasında gelir vergisi stopajı etkili olmuştur. Faiz oranlarındaki düşüş olmasının yanı sıra maaş ve ücret artışlarının sınırlı tutulması, gelir vergisi stopajı tahsilatını olumsuz etkilemiştir (TCMB, 2002:37). Dolaylı vergilerde etkinliği sağlamaya ve sistemi basitleştirmeye yönelik olarak 1 Ağustos 2002 tarihinden itibaren, aralarında akaryakıt tüketim vergisi, ek vergi ve taşıt alım vergisi gibi önemli vergi unsurlarının da yer aldığı 16 adet vergi, harç, fon ve pay yürürlükten kaldırılmış ve bunların yerine özel tüketim vergisi alınmaya başlanılmıştır. Özel tüketim vergisine geçilmesiyle Avrupa Birliği düzenlemelerine uyum sağlanması da hedeflenmiştir 2002 yılında ekonomideki canlanmaya paralel olarak tüketimin bir miktar artması ve doğalgazdan da ATV'nin tahsil edilmeye başlanması bu artıştaki nedenler olarak sıralanabilir. Banka ve sigorta muamelelerinden elde edilen vergi gelirleri, 2002 yılında 2001 yılında göre reel olarak %58.9 oranında azalmıştır. Gerek bankacılık sektörünün daralması, gerekse bankacılık işlemlerinin 2001 yılına göre azalması nedeniyle Bankacılık ve Sigorta Muameleleri Vergisi (BSMV) tahsilatı önemli oranda düşmüştür. BSMV tahsilatındaki daralma vergi gelirlerinde program hedefinin tutturulamamasındaki en büyük etkidir. Dış ticaretten alınan vergilerin en önemli alt kalemi olan ve toplam vergi gelirleri içerisindeki %14.5'lik bir paya sahip olan ithalden alınan KDV geliri, ekonomideki canlanmaya paralel olarak ithalattaki artış nedeniyle 2002 yılında 2001 yılının aynı dönemine göre reel olarak %10.8 oranında artmıştır (HM, 2002:10-11):

Konsolide bütçe geliri 2003 yılında 2002 yılına göre pek bir artış göstermeyerek, GSMH' ya oranı %28.09 seviyesinde gerçekleşmiştir. 2002 yılı konsolide bütçe gelirlerinin %78'i vergi gelirlerinden, %19.98'i vergi dışı gelirlerden sağlanırken, gerek vergi tahsilatının artması, gerekse vergi dışı gelirlerin azalması sonucunda vergi gelirlerinin payı 2003 yılında konsolide bütçe gelirlerinin %85'ine yükselmiştir. Söz konusu artıştaki etkenler temelde kurumlar vergisi tahsilatından, Vergi Barışı uygulamasından, önceki yıllarda diğer kamu kesimine aktarılan vergi paylarının konsolide bütçe içerisinde yer almasından, bazı vergi oranlarının artırılmasından ve ek motorlu taşıtlar vergisi uygulamalarından kaynaklanmıştır (HM, 2004:9).

2003 yılında motorlu taşıt satışlarındaki artış ve 2003 yılı için motorlu taşıtlar vergisi oranının yeniden değerlendirilmesinden daha yüksek oranda artırılması söz konusu vergi gelirlerinin artmasını sağlamıştır. Yılın üçüncü çeyreğinden itibaren, petrol ve doğalgaz ürünlerine ilişkin ÖTV tahsilatı dahilinde alınan KDV tahsilatından daha yüksek bir düzeyde gerçekleşerek, gelir vergisinden sonra en büyük ikinci vergi kalemi haline gelmiştir. Bankacılık sisteminin ve işlemlerinin daralmasına paralel olarak banka ve sigorta muameleleri vergisi daralmıştır. Özel işlem ve iletişim vergileri tahsilatlarında da reel bir gelirlerindeki azalma meydana gelmiştir. Vergi dışı gelirler ise 2002 yılına göre azalmıştır. 2002 yılında vergi dışı gelirler özellikle 3 katrilyon TL'lik Merkez Bankası kar transferi nedeniyle yüksek seyretmiştir. Diğer yandan, özel gelir uygulamaları, faiz gelirleri ve cezalardan elde edilen tahsilatlar da 2003 yılında 2002 yılında göre önemli bir azalma göstermiştir (HM, 2003:10).

Konsolide bütçenin diğer gelir kalemlerinden de yeterli kaynak temin edilememiştir. Giderlerini kendi öz gelirleriyle karşılayan, ancak kendi gelirlerinin yetersiz kalması durumunda "hazine yardımı" alan kuruluşlar olarak tanımlanan katma bütçeli kurumların kendi öz gelirleri yok sayılacak kadar azalmıştır. 2000 yılı katma bütçeli idareler ödeneklerinin ancak %3.7'si öz gelirleri ile karşılanabilmiştir (DPT, 2001:26). Katma bütçe toplam konsolide bütçe içinde çok küçük paya sahiptir. 2003 yılında konsolide bütçe içinde genel bütçenin payı %99.6 iken katma bütçenin payı %0.4 düzeyindedir.

### 1..3. Konsolide Bütçe Dengesi

Konsolide bütçe gelir ve konsolide bütçe harcamaları beraberince konsolide bütçe dengesini oluşturmaktadır. Bu ilişkide gelirler lehine olan fark, bütçe fazlasını oluştururken, tersine harcamalar geliri aşıyorsa o zaman bütçe açığından söz edilmektedir. İncelemeye konu ettiğimiz 1980-2003 döneminde bütçe açıklarının GSMH' ya oranları tablo 5'de görüldüğü şekilde gerçekleşmiştir. Görüldüğü gibi, 1980 yılından itibaren, konsolide bütçe açıkları 1981 ve 1982 yıllarındaki azalıştan sonra, yıllar itibariyle katlanarak giden bir artış eğilimi göstermektedir. Bu artış eğilimi 1992 yılından itibaren artmış, 1983 yılında %1.5 olan oran, 1993 yılında %6.7'e yükselmiştir. 1994 yılından itibaren azalış

göstermesine rağmen 1996 yılında %8.3'e çıkmıştır. 1997 yılından itibaren bu oran tekrar yükselerek %11.9'a, 2001 yılında %16.9'a çıkmış, 2003 yılında ise %11.4 seviyesinde gerçekleşmiştir. 1980-2003 yılları arasında toplam bütçe gelirlerinin toplam bütçe harcamalarını karşılama oranlarına tablo 5'den baktığımızda, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin tümüyle karşılayamadığını, konsolide bütçenin sürekli açık verdiğini görmekteyiz. 1999 yılında %67 oranı ile en düşük seviyeden 2000 yılında %70.8 ve 2003 yılında ise %71.1 seviyesine yükseldiği görülmektedir. Konsolide bütçe vergi gelirlerinin toplam harcamaları karşılama oranlarına baktığımızda, 1999 yılındaki %54.7'lik düzeyinden 2000 yılında %56.4'e, 2003 yılında % 61.5'e yükselmiş olduğunu görmekteyiz.

**Tablo 5: Konsolide Bütçe Dengesi**

Yıllar	Bütçe Gelirleri /GSMH	Bütçe Harcamaları /GSMH	Konsolide Bütçe Açığı	Toplam Gelirler/ Toplam Harcamalar	Vergi Gelirleri/ Toplam Harcamalar
1980	17,20	20,33	-3,1	84,6	69,5
1981	17,35	18,89	-1,5	91,8	78,5
1982	13,61	15,09	-1,5	90,2	81,5
1983	16,51	18,75	-2,2	88,0	74,0
1984	12,66	17,07	-4,4	74,1	62,7
1985	12,77	15,03	-2,3	85,0	72,1
1986	13,20	15,95	-2,8	82,7	73,1
1987	13,45	16,92	-3,5	79,5	71,3
1988	13,17	16,26	-3,1	81,0	67,7
1989	13,19	16,52	-3,3	79,8	67,1
1990	13,91	16,92	-3,0	82,2	67,6
1991	15,25	20,53	-5,3	74,3	60,4
1992	15,79	20,08	-4,3	78,6	63,9
1993	17,59	24,29	-6,7	72,4	54,5
1994	19,16	23,08	-3,9	83,0	65,5
1995	17,75	21,78	-4,0	81,5	63,4
1996	18,04	26,31	-8,3	68,6	57,0
1997	19,56	27,19	-7,6	74,0	59,4
1998	21,87	29,45	-7,3	75,0	59,2
1999	24,03	35,89	-11,9	67,0	54,7
2000	30,45	37,40	-10,9	70,8	56,4
2001	29,09	46,00	-16,9	63,2	49,0
2002	27,62	42,87	-15,2	64,4	50,9
2003	28,09	39,50	-11,4	71,1	61,5

Kaynak: DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-2003), Ocak 2004, s.76-81

Kamu harcamalarının temel finansman kaynağı vergiler olmasına rağmen, kamu harcamalarının hızlı artışı karşısında vergi yükünün arttırılmaması veya arttırılmaması gibi nedenlere bağlıdır. Türkiye'de vergi yükünün arttırılmamasının temel nedenleri en genel olarak milli gelirin düşük olmasıdır. Bununla beraber milli gelirin dağılımı da vergi yükünü arttırmanın sınırlanmasında

önemli etkenlerdendir. Mevcut vergi sistemi vergi yükünü arttırmaktan çok mevcut yükün belli kesimler üzerinde yoğunlaşması sonucunu taşımaktadır. Bu nedenlerle vergi yükü arttırılamamaktadır. Vergi yükünün arttırılamaması ve vergi tabanının genişletilememesi sonucunda, konsolide bütçe finansman ihtiyacı ortaya çıkmakta ve giderek büyümektedir.

#### 1.4. Konsolide Bütçe Açığının Finansmanı

Konsolide bütçe finansmanında kullanılan araçlar, Merkez Bankasından kısa vadeli avans, net iç borçlanma ve net dış borçlanmadan oluşmaktadır. Devletin borçlanma politikasına bağlı olarak bu enstrümanların kullanım oranları değişmektedir. 1980-1987 yıllarında dış borçlanma 1984 yılı hariç fazla aşırı kullanılmamış genellikle ülke içi kaynaklara yönelinmiştir. 1987-1990 yıllarında nakit açık finansmanında daha çok uzun vadeli iç borçlanma yani tahvil kullanılmıştır. Ayrıca kısa vadeli borçlanma da önemli ölçüde kullanılmıştır. 1993 yılı sonu ve 1994 yılı başında yaşanan kriz sebebiyle iç piyasadan borçlanılmaması yüzünden Merkez Bankası kaynakları ile finansman önem kazanmıştır. 1990-1996 yıllarında ise nakit açık finansmanında daha çok kısa vadeli borçlanma önemli yer tutmuştur. Bu dönemde kısa vadeli borçlanmada, hazineye kısa vadeli avans daha çok kullanılmıştır. 1991 yılından itibaren bütçe nakit açığının finansmanında Merkez Bankası ile bonoların payı artmaya, tahvillerin payı ise azalmaya başlamıştır. Değiştirilen Merkez Bankası Kanunu ile kısa vadeli avans ile finansmana kısıtlama getirilmesi sonucunda 1994 ve 1995 yıllarında bütçe nakit açığının çok üzerinde kısa vadeli hazine bonusu ile finansman yoluna gidilmiştir. 1997 yılında ise 1996 yılına göre kısa vadeli borçlanmanın fazla artmamasının en önemli sebebi Hazine Merkez Bankası anlaşması sebebiyle Hazine’ nin Merkez Bankasından aldığı hazineye kısa vadeli avansı (HKVA) almamış olmasıdır. Merkez Bankası ve Hazine arasında 1997 yılında imzalanan Protokole uygun olarak, bütçe açıklarının finansmanında Merkez Bankası kısa vadeli avans kullanımına 1997 yılının ikinci yarısından itibaren son vermiştir (DPT, 2000:87). 1997 yılında nakit açığın finansmanında ve dış borçların geri ödemesinde Hazine tahvil ve bonoları yani yoğun olarak iç borçlanmaya başvurulmuştur. 1994 yılından itibaren 1999 yılına kadar bütçenin net dış borç geri ödeyicisi olması nedeniyle, bütçe açığı tamamen iç borçlanmayla finanse edilmiştir. Konsolide bütçe nakit açığının finansmanı, 2000 yılı boyunca da ağırlıklı olarak iç borçlanma ile sürdürülmüştür. Hazine 1998 yılında bono ile borçlanmaya ağırlık verirken 1999 ve 2000 yıllarında uzun vadeli tahvil borçlanmasına öncelik vermiştir. Kasım 2000 krizinden sonra DİBS’ lerin ağırlıklı alıcısı konumundaki bankaların fon kapsamına alınması ve iç borçlanma piyasasından çekilmesi, DİBS piyasasında güvensizlik oluşturmuş ve bu durum DİBS’ e olan talebin azalmasına neden olmuştur. Şubat ayında kurların serbest bırakılması ile birlikte ortaya çıkan belirsizlik süreci, yurt dışında yerleşiklerin de DİBS’ lere ilgi göstermemesi, DİBS talebinin azalmasında diğer bir etken olmuştur. 2001 yılı Şubat ayından itibaren sermaye çıkışlarının başlaması ve

ülke riskinin artması bütçe açığının finansmanında dış borç kullanımını sınırlandırmış ve dış borç iç borçla ikame edilmiştir. Özellikle 2001 Şubat ayında yaşanan finansal dalgalanmanın ardından ortaya çıkan belirsizlik bir taraftan borçlanmanın vadesinin kısılmasına diğer taraftan faiz oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Yeni ekonomi programının açıklanması ve IMF ile imzalanan stand-by anlaşması sonucunda 2001 Mayıs ayı ihalelerine ilişkin faiz oranlarında da ciddi düşüşler gözlenmiş ancak siyasi istikrarsızlık, IMF icra kurulunun Türkiye'ye verilecek krediyi erteleme kararı, Haziran ayından itibaren faizlerin tekrar yükselişine neden olmuştur. Bu çerçevede, 2001 yılı konsolide bütçe nakit dengesinin finansmanında kısa vadeli iç borçlanma önem kazanmıştır (TCMB, 2001:50-51).

2002 yılı finansman ihtiyacının net bazda yaklaşık olarak yarı yarıya iç ve dış borçlanma ile karşılanmıştır. 2002 yılında ekonomideki belirsizliklerin azalmaya başlaması uluslararası piyasalarda Türkiye ekonomisine yönelik beklentileri olumlu etkilemiştir. 2002 yılında net dış borçlanmanın yüksek seviyelerde gerçekleşmesinde IMF' den sağlanan krediler önemli bir rol oynamıştır. 2003 yılında Hazinesin finansman ihtiyacının tamamına yakını net iç borçlanma ile gerçekleştirilmiştir. İç borçlanmada tahvil kullanımı daha fazla olmuştur. Hazine'nin tahvile yüksek miktarda net iç borç kullanımının arka planında, Hazinesin 2003 yılı Ocak ayından itibaren uzun vadeli DİBS ihraç etmesi ve bu DİBS 'lere yüksek miktarda talep gelmesi yer almaktadır İç ve dış borç anapara ödemeleri dahil bütçenin toplam finansman ihtiyacı sürekli artış göstermektedir. Özellikle borç anapara ödemelerinin payı son yıllarda iyice belirginleşmiştir. Bu durum, konsolide bütçe toplam finansman ihtiyacının karşılanması amacıyla yapılan borçlanmaların bütçenin o dönemdeki açığını karşılamaktan çok, geçmiş dönemlerdeki açıklarının finansmanında kullanılan borçların ödenmesine yönelik olduğunu göstermektedir. Bütçe açığının da büyük oranda borç faiz ödemelerinden kaynaklandığı göz önüne alınırsa borçlanmanın kamuya getireceği yükün ne boyutta olduğu anlaşılacaktır.

### **Sonuç**

Kamu finansman açıkları içinde konsolide bütçe açıkları önemli bir paya sahiptir. Bütçe disiplininin sağlanamaması ve özellikle kamu harcamalarında etkinliğin sağlanamaması sonucunda açıklar giderek büyümektedir. Özellikle bütçe harcamaları içinde transfer harcamalarındaki önemli artışlar özellikle sürekli artmakta olan iç borç faiz ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Transfer harcamalarının sürekli artması sonucunda, devlet yeterince kamu yatırımı ve kamu hizmeti yapamaz hale gelmiştir. Dolayısıyla, bütçenin bir maaş ve transfer bütçesi niteliği kazanmasına yol açmaktadır. Konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe harcamalarını karşılayamaz hale gelmesi ile konsolide bütçe finansman ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Bütçe açığının finansmanında en önemli araç iç borçlar olmaktadır. Günümüzde finansman ihtiyacının giderek büyümekte dolayısıyla iç borçlar da artmakta, ekonomik dengelerin bozulmasına neden



olmaktadır. Ülkemizde kısa vadeli ve yüksek faizli iç borç stokunun büyük boyutlara ulaşması, iç borç faiz ödemelerini de arttırarak bütçe üzerinde baskı oluşturmakta ve bütçe açığının artmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla faiz-bütçe açığı-iç borç kısır döngüsünün yaşanmasına yol açmaktadır.

Bütçe dengesinin iyileştirilmesi kamu harcamalarının kısılması, vergi gelirlerinin arttırılması şeklinde olabilmektedir. Sadece vergi gelirleri arttırmaya yönelik önlemler ancak kısa vadede etkili olacaktır. Uzun vadeli bir iyileşme sağlayabilmek için ise, bu önlemlere ek olarak atıl istihdamın azaltılması, cari harcamaların ve bütçe transferlerinin kısılması, bütçe harcamaları içinde faiz harcamalarının azaltılması gerekmektedir. Bu ancak, faiz oranının ve borçlanma ihtiyacının düşürülmesi ile mümkün olabilecektir. Borçlanma ihtiyacının azaltılması ise faiz dışı fazla verilerek sağlanabilecektir. Öncelikle, vergi disiplininin sağlanması gerekmektedir. Bunun için öncelikle vergi idaresinin iyileştirilmesi, kayıt dışılığın önlenmesi, aşırı seviyeye ulaşan vergi kayıp ve kaçaklarının önlenmesi, verginin tabana yayılması ve vergi adaletinin sağlanması gerekmektedir. Vergi oranlarının arttırmak yerine daha da aşağıya çekilerek vergi mükellef sayısının arttırılması sağlanmalıdır. Sürekli ve sağlıklı gelir kaynakları yaratılması ve kamu hizmetlerinin kalitesini azaltmadan harcamalarda tasarruf yapılması büyük önem taşımaktadır. Alınacak önlemlere ve uygulanmakta olan yapısal reformlara kısa vadeli değil, orta ve uzun vadeli bakılmalı, gerekli idari ve yasal önlemler biran önce alınarak uygulanmalıdır.

### **Kaynakça**

- BAŞOL, Koray ve BAŞOL, Güler. "Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri", **Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, Sayı: 3-4, Cilt: 47, Haziran-Aralık, 1992.
- BERKSOY, Turgay . "Türkiye'de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı", **Türkiye Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, Mersin Silifke 6-8 Mayıs 1993**, Adana: Çukurova Üniversitesi Basımevi, 1994.
- DPT, **Borçlanma, İç ve Dış Borç Yönetimi**, Ankara:Yayın No: DPT:2595-ÖİK:607, 2001
- DPT, **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Öncesinde Makroekonomik Gelişmeler 1996-2000**
- EKER, Aytaç, **Kamu Maliyesi**, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1997

- GÖNÜL Aysenur. **Bütçe Açıkların Finansmanı ve Ekonomik Etkileri**, Ankara: DPT Yayın No: 2490, 1998
- HM, **Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler (2003/1. Çeyrek)**, 22 Temmuz 2003
- HM, **Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler (2003/III. Çeyrek)**, 6 Ocak 2004
- ÖNDER, İzzettin, **Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri:1927-1967**, İstanbul: İ.Ü.Yayın No:1925, İktisat Fakültesi Yayın No: 330, 1974
- SAKAL, Mustafa. **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği (1988-2000 Dönemi Analizi)**, 1.b., Ankara: Gazi Kitabevi Yayını, 2003
- ŞAHİN, Ahmet . “1980 Sonrası Harcama Politikaları”, **Türkiye’ de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu, Antalya, 28-31 Mayıs 2001**, Manisa: Emek Matbaacılık, 2002
- TCMB, **Para Politikası Raporları**, Ankara:2000-2003
- ULUATAM, Özhan, “Enflasyon ve Vergileme”, **VI.Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, H.Ü .İ.İ.B.F. Maliye Bölümü, 21-23 Mayıs, 1990**. Ankara:Şafak Matbaası, 1990.
- YAZGANARIKAN, Gülsüm.“Türkiye’de Sürdürülebilir Kamu Açıkları”, **Hazine Müsteşarlığı Tartışma Tebliği**, 1996
- YERELİ, Ahmet Burçin ve EGELİ, Haluk . “Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmelerin İstikrar Sağlamadaki Rolü”, **Maliye Yazıları Dergisi**, Sayı: 41,Ekim-Aralık 1993