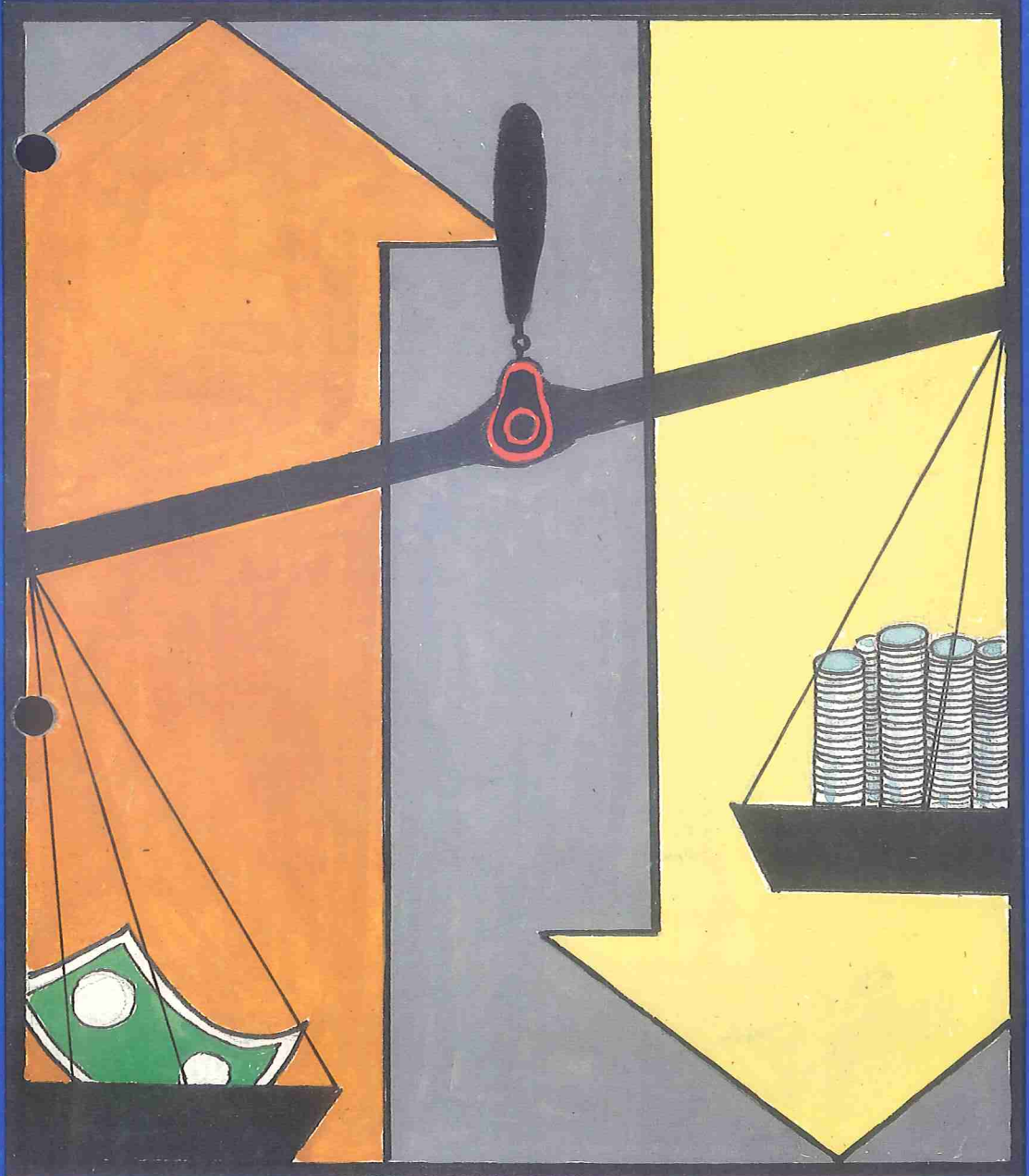


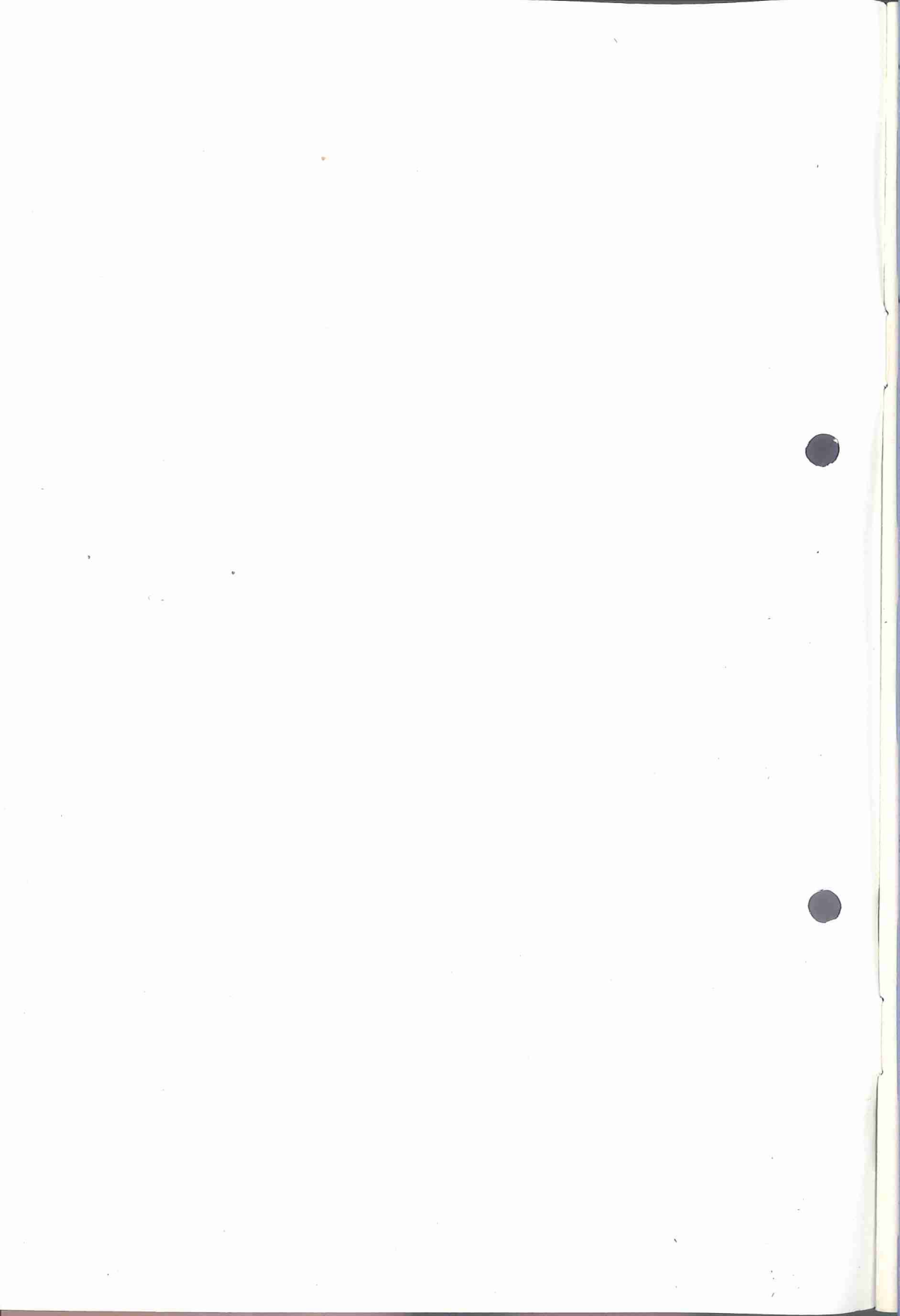


# EGİAD

EKONOMİK RAPORLAR No • 3

## TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI

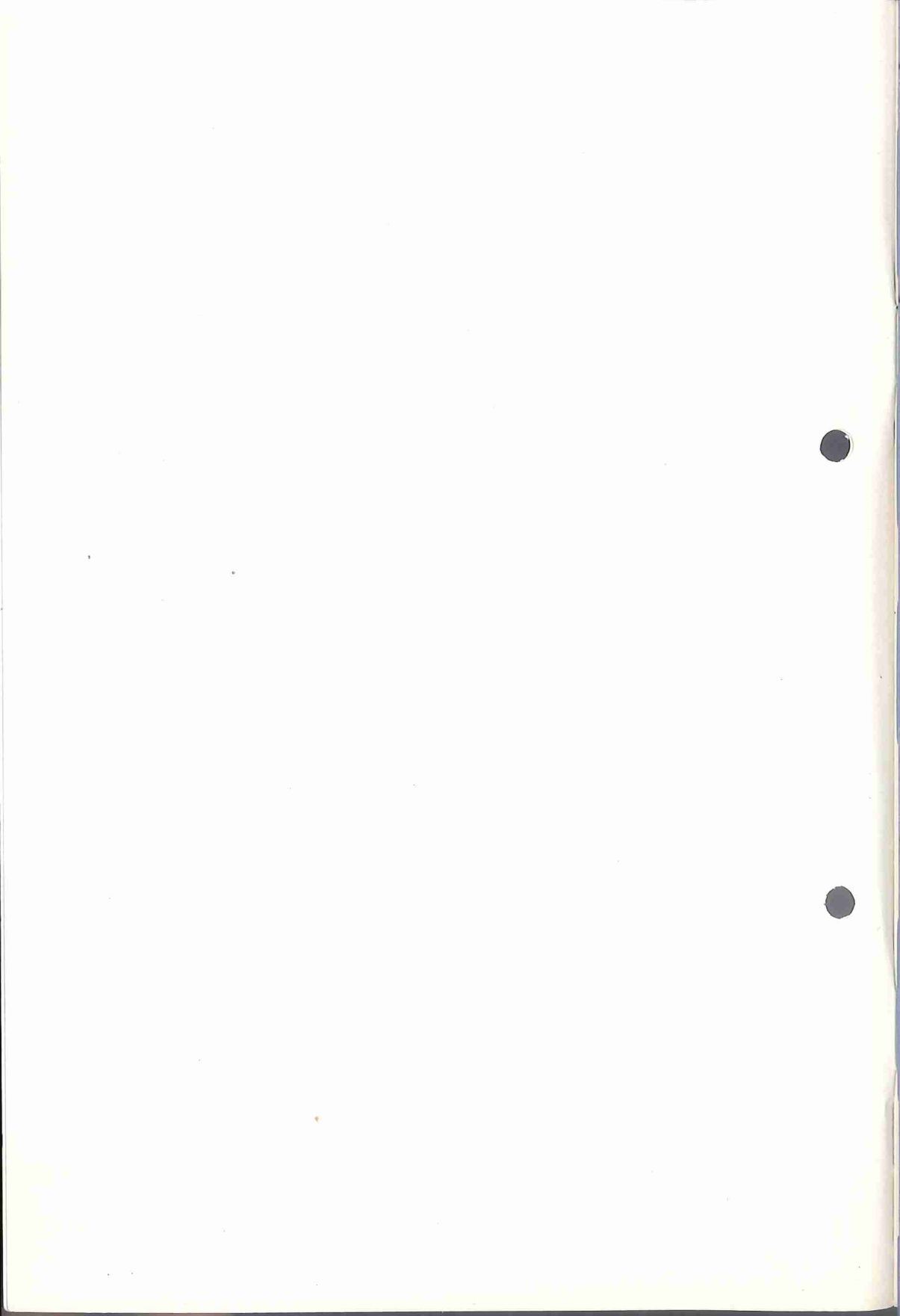




# TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI

Yrd. Doç. Dr. Kamil TÜĞEN  
Dokuz Eylül Üniversitesi  
İ.İ.B.F. Öğretim Üyesi

İZMİR - 1991





## İÇİNDEKİLER

### GİRİŞ

#### 1- BÜTÇE AÇIKLARI SORUNU

#### 2- TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ

- 2.1. 1923 - 1950 Dönemi
- 2.2. 1950 - 1979 Dönemi
- 2.3. 1980'den Günümüze

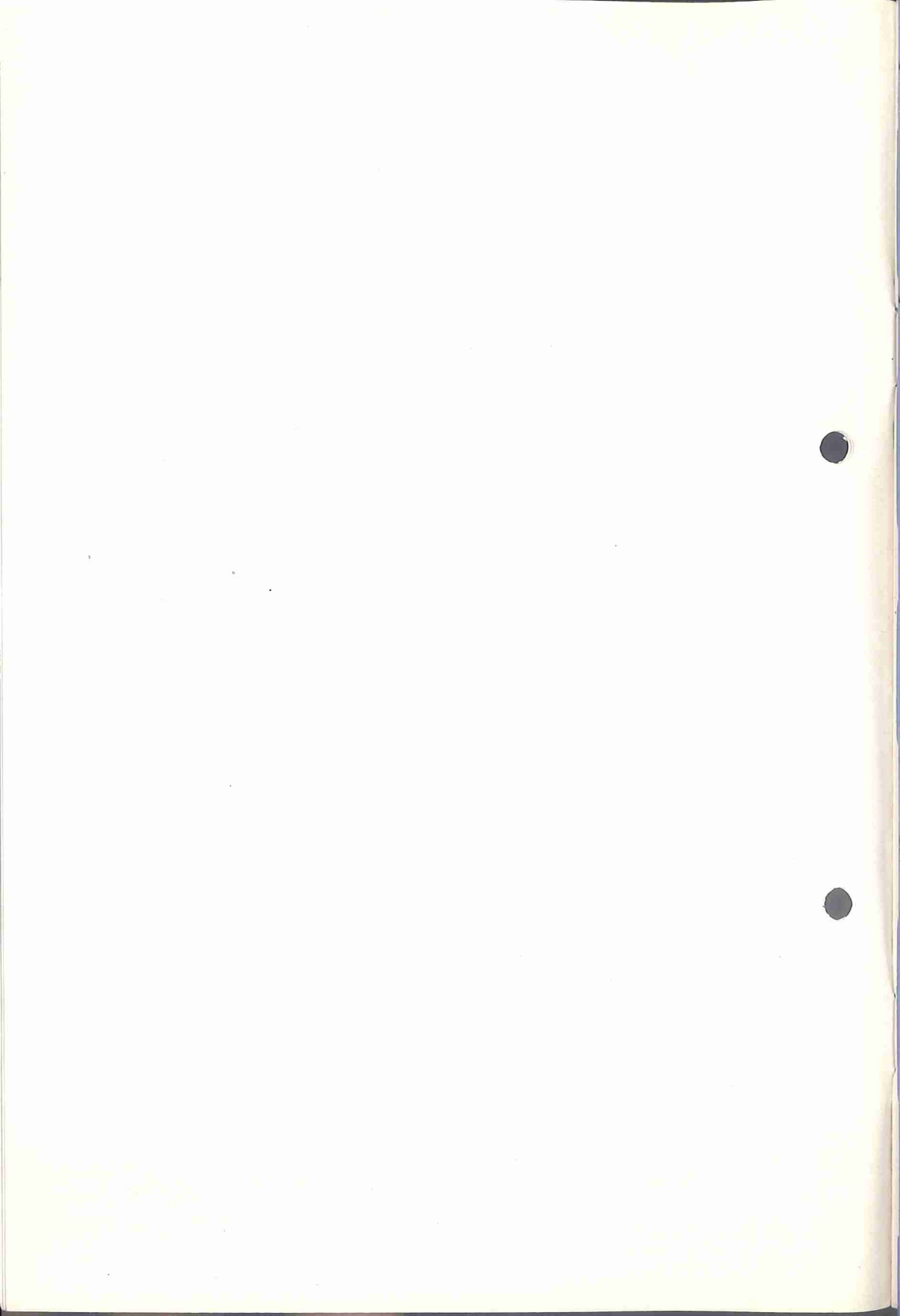
#### 3- BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

- 3.1. Görünürdeki Neden
  - 3.1.1. Gider Bütçesinin Yapısı
  - 3.1.2. Gelir Bütçesinin Yapısı
- 3.2. Diğer Nedenler
  - 3.2.1. Kamu Ekonomisinin Önemi ve Büyüklüğü
  - 3.2.2. Enflasyon
  - 3.2.3. Program Bütçenin Tam Uygulanamaması

#### 4- BÜTÇE AÇIKLARININ AZALTILMASINA YÖNELİK ÖNERİLER

- 4.1. Gider Bütçesiyle İlgili Öneriler
- 4.2. Gelir Bütçesiyle İlgili Öneriler

### SONUÇ





**Sahibi**  
Bülent Şenocak  
EGİAD Yönetim Kurulu Başkanı

**Yazı İşleri Müdürü**  
Salim Arslanalp

**Ekonomik ve Bilimsel Etkinlikler  
Komitesi Başkanı**  
Ahmet Gökşan

**Bilim Kurulu**

Prof. Dr. Hulusi Demir  
Prof. Dr. Mete Oktav  
Prof. Dr. Tevfik Pekin  
Prof. Dr. Canan Balkır  
Prof. Dr. Hüsnü Erkan  
Prof. Dr. Muammer Erdoğan  
Doç. Dr. Ali Nazım Sözer

**Rapor Kurulu**

Prof. Dr. Hüsnü Erkan  
Prof. Dr. Fevzi Demir  
Doç. Dr. İlkin Baray  
Yrd. Doç. Dr. Can Aktan  
Yrd. Doç. Dr. İlhan Bölüköçlü

EGİAD Ekonomik Raporları üç ayda bir yayınlanır. Bedel karşılığı satılmaz. Yazıların sorumluluğu yazarlarına aittir. Raporda yer alan yazılar kaynak gösterilerek kullanılabilir.

**Yazışma Adresi**

EGE GENÇ İŞADAMLARI DERNEĞİ  
Mustafabey Caddesi No:1/1 Kat:6  
Daire: 21 Alsancak İZMİR

**Basıldığı Yer**

Tükelmat A.Ş.  
Gazi Bulvarı no:18  
Çankaya - İZMİR  
TEL:25 93 50

## SUNUŞ

*Ege Genç İşadamları Derneği'nin bu yıl içinde başlatmış olduğu Ekonomik Raporlar'ın üçüncüsünde yine iş hayatımızı yakından ilgilendiren bir konu irdelenmekte... Bütçe açıkları.*

*EGİAD, Bilimsel Etkinlikler Komitesi aracılığıyla üniversitelerimiz ve bilgi üreten kesimlerle kurduğu yakın ilişkiler sonucunda ortaya çıkan bulguları daha geniş kitlelerle paylaşmak arzusundadır. Ekonomik Raporlar adı altında sizlere ulaşan bu yayınlar sadece kaynak yayın özelliğini taşımamakta, aynı zamanda ülkemizin ekonomik politikaları ile ilgili üst makamları yönlendirici özellikler yansıtmaktadır.*

*Her üç ayda bir irdelenmekte olan konu başlıkları ekonomik yaşamın hepimizce önem taşıyan konu başlıklarının bilimsel görünümünü ortaya çıkmaktadır. Dileğimiz bu bilgi ve bulguların yine objektif kriterler içinde gereken noktalara ulaşmasıdır.*

*Saygılarımızla,*

**Bülent ŞENOCAK**

## GİRİŞ

Bütçe açıkları, bütçe giderleri ile gelirleri arasındaki farkı ifade eder.

Uzun bir süredir, gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkeler farklı boyutlarda bütçe açıkları sorunu ile karşı karşıya bulunuyorlar. Sorunun kısa dönemde çözümü de pek kolay görünmüyor.

Bütçe açıkları, gider - gelir uyumsuzluğunun bir sonucu olduğuna göre, konunun hem giderler hem de gelirler yönüyle ele alınıp değerlendirilmesi gerekir. Fakat pratikte sorun, öncelikle giderlerle ilgilidir. Giderlerdeki artış hızına gelirlerin eşlik etmemesi sonucu, ortaya bütçe açığı dediğimiz olgu çıkar.

Tabii burada şunu da belirtelim : Devlet bütçesi başlangıçta denk olarak hazırlanır. Giderler ve gelirler birbirine denktir (Bütçede denklik ilkesi) . Ancak bu denklik, 'görünüşte' dir. Gelirler, bütçe uygulama dönemi içinde yapılması öngörülen borçlanmalarla, giderlere uygun bir büyüklüğe ulaşmaktadır. Esasen devlet bütçesinde yer alan gider ve gelir rakamları tahminidir. Bütçe uygulama dönemi sonunda gider ve gelir gerçekleştirmelerine göre bütçe açık ya da fazlalıkları net ve fiili olarak ortaya çıkmaktadır.

Günümüzde bütçe uygulamalarına baktığımızda genellikle bir 'açık' sorunuyla karşılaşırız. Adeta bu durum olağan hale gelmiş bulunuyor. Çünkü bütçe açıkları, çeşitli siyasi ve ekonomik düzenlerde bir yandan devletin yüklediği hizmetlere olan fiili ve potansiyel taleple, diğer yandan bu taleplerin giderilmesi yönündeki çabalarla da yakından ilişkilidir.

Ayrıca bütçe açıkları sorununun yaygınlaşmasında mali düşüncelerde zaman içinde ortaya çıkan değişmelerin de büyük etkisi vardır: Bütçenin dengede olması, yani giderleri ile gelirlerinin birbirine eşit olması, klasik maliyecilerin üzerinde ısrarla durdukları bir ilkeydi. Bu ilke uzun süre batıda bütçe uygulamalarına egemen oldu. Ancak, 1929 Dünya Ekonomik Krizi ile birlikte, mali düşüncelerdeki değişmeler sonucu, yerini konjonktür döneminde sağlanacak denge anlayışına bıraktı. Günümüze egemen olan anlayış, ' bütçe dengesi ' yerine, ' ekonomide dengenin ' sağlanmasına önem ve öncelik vermektedir. Bu, bütçe dengesinin ihmal edildiği veya önemsenmediği anlamına gelmez. ' Ekonomik denge için, ' bütçe dengesi ' nin bir araç olarak kullanılması anlamını taşır. Bu görüşlerin, ülkemizdeki uygulamaları da etkilediği açıktır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıklarının durumuna anahatlarıyla değinerek ülkemizdeki bütçe açıkları sorununu çeşitli açılardan değerlendirmeyi amaçlayan bu çalışmamızda konu başlıca şu başlıklar altında ele alınmaktadır.

- 1- Bütçe Açıkları Sorunu
- 2- Türkiye'de Bütçe Açıklarının Gelişimi
- 3- Bütçe Açıklarının Nedenleri
- 4- Bütçe Açıklarının Azaltılmasına Yönelik Öneriler



## 1- BÜTÇE AÇIKLARI SORUNU

Bütçe açıkları, gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerin ortak bir sorunudur.

Gelişmiş ülkelerde özellikle 1970'li yılların ortasından itibaren bütçe açıkları yaygınlaşarak artma eğilimi gösteriyor. Fakat son yıllarda bazı gelişmiş ülkelerde, izlenen ekonomik ve mali politikaların bir sonucu olarak, bütçe açıklarının giderek azaldığı; hatta bütçe fazlalıklarının gündeme geldiği bir gerçektir. Japonya, İngiltere, Almanya, Avusturalya, Norveç ve İsveç bu grup ülkeler arasında yer alıyor. Buna karşın, ABD başta olmak üzere Fransa, İtalya, Kanada, Avusturya, Belçika, Hollanda ve İspanya gibi gelişmiş ülkelerde bütçe açıkları sorunu önemini koruyor.

Türkiye'nin de içinde yer aldığı gelişmekte olan ülkeler grubunda ise bütçe açıkları, gelişmiş ülkelere göre nisbi olarak daha önemli, niteliği daha farklı, sonuçları çok daha ağır olarak kendini hissettirmektedir. Üstelik, sorun bu ülkelerde kronik bir durum gösteriyor. Gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını finanse etmede iç ve dış kaynakları daha rahat harekete geçirip, açıkların ekonomik ve mali dengeler üzerindeki olumsuz etkilerini kontrol edebilme gücüne sahip oldukları halde, gelişmekte olan ülkeler bu konuda daha elverişsiz bir konuma sahiptirler.

Gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıkları sorununu inceleyen Harley H. Hinrichs araştırmasında, gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açığının, gelişmiş ülkelere göre daha büyük olduğunu ve bu farkın gelişme sırasında arttığını ileri sürmektedir(1). Bir başka araştırmacı Thomas K. Morrison ise, iktisadi gelişme düzeyi, devlet gelirlerinin artışı, devlet gelirlerinde istikrarsızlık, harcamalarda devlet denetimi, ekonomiye devletin katılım derecesi gibi yapısal faktörlerin, bazı gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları üzerindeki etkisini incelemiştir. Araştırma 31 gelişmekte olan ülkenin(\*) verilerinden hareketle bütçe açıklarının her ülkenin yapısal özellikleriyle ilişkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Morrison'a göre, yapısal faktörlerden etkilenen bütçe açıkları ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarının özelliklerine göre farklılıklar göstermektedir. Bazı yapısal faktörler harcama yönüyle bazıları ise gelir yönüyle ilişkili olmaktadır. Ancak harcama yönüyle ilişkili yapısal faktörler nisbi olarak bazı ülkelerde bütçe dengesinin sağlanmasını daha çok zorlaştırmaktadır (2).

Bu açıklamalardan sonra ülkemizdeki duruma geçelim.

## 2- TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ

Gelişme yolunda önemli mesafeler almış ülkemizde de bütçe açıkları sorunu uzun bir süredir varlığını koruyor. Bütçe açıkları sorununu daha yakından görebilmek için Cumhuriyet'in ilk kurulduğu yıllardan itibaren ortaya çıkan gelişmelere çeşitli dönemler itibariyle kısaca göz atmakta yarar vardır.

(\*) Bu ülkeler; Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Gana, Guatemela, Guyan, Honduras, Hindistan, Jamaika, Ürdün, Kore, Malawi, Malezya, Malta, Nepal, Nikaragua, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Filipinler, Wanda, Singapur, Sri Lanka, Tayland, Uruguay ve Zambia'dır.

## 2.1. 1923 - 1950 DÖNEMİ

1923 yılında Cumhuriyet'in kurulmasıyla birlikte ' denk bütçe ' ilkesi, maliye politikasının temel ilkesi kabul edilmiştir. Bu ilkeye verilen önem, aynı zamanda, Osmanlı İmparatorluğu'ndaki bütçe açıklarından ve açıkların kapatılmasının siyasal maliyetinin çok yüksek olmasından kaynaklanmıştır. Bununla beraber devlet bütçesi 1923 - 1926 yılları arasında açık vermiştir. Aşarın kaldırıldığı yıl olan 1925'de bütçe açığı GSMH'nın % 5.1'ine yükselmiştir (3).

Esasen 1930 yılına kadar Merkez Bankası işlevini gören bir banka yoktur. Açığın ortaya çıktığı yıllarda, bu açıklar emisyonla kapatılmamış, dış kaynaklardan çeşitli nedenlerle borçlanılmış, fakat bu durumda iç kredi kaynakları devreye sokulmuştur. 1926 yılından sonra 1938'e kadar yalnızca 1931 ve 1933 yılları bütçesi açık vermiş, diğer yıllarda bütçe fazlaları söz konusu olmuştur.

Atatürk'ten sonraki yıllarda ise, 1944 yılı dışında 1950'ye kadar bütçeler gelir fazlasıyla kapanmıştır. Savaş yıllarında devlet, bütçe kaynaklarını çok daha dikkatli harcamaya özen göstermiştir. 1933 yılından itibaren liberal politikalar yerine devletçiliğe yönelinmesi, kamu yatırımlarının artmasına neden olmuş ve üretilen mallara kamu talebinin yaratılması için bütçe ölçekleri yüksek tutulmuştur (4).

## 2.2. 1950 - 1979 DÖNEMİ

1950 yılı ülkemiz için önemli bir yıldır. 1950 seçimleriyle işbaşına gelen yeni iktidar, ekonomik ve mali konularda değişik politikalar izlemiştir. 1950'yi izleyen yıllarda kamu yatırımlarındaki artışlar harcamaları arttırmış ve bütçe açıkları olağan hale gelmeye başlamıştır.

1951 yılı dışında 1960'a kadar bütçeler açık vermiştir. 1950 - 1960 arasında açıkların kapatılmasında iç ve dış borçlanmadan ve emisyon mekanizmasından geniş ölçüde yararlanılmıştır. Nihayet, dış ödemelerde yaşanan kriz sonucu 1958 yılında moratoryum ilan edilir.

Planlı kalkınmaya geçtiğimiz 1963'ten itibaren ise, bütçelerin kalkınma plan ve programlarına uygun bir gelişme göstermesine çalışılmıştır. Ne var ki, planlı dönemde de bütçe açıkları sorunu sürekli yaşanmıştır. İlk iki beş yıllık plan döneminin kapsamı içindeki 1963 - 1972 yılları arasında on bütçenin üçü (1963, 1967 ve 1970 yılları bütçeleri) fazlayla, yedisi toplam bütçe harcamalarının % 3'ü ile % 13.3'ü arasında değişen açıklarla kapanmıştır. En yüksek bütçe açığı ( hem mutlak, hem nisbi anlamda) 1971 mali yılında verilmiştir. Bunun en önemli sebebi, Devlet Memurları Kanunu'nun bütçe giderleri üzerindeki artırıcı etkisidir (5). Daha sonra 1972 - 1980 arasında da bütçenin açık durumunun devam ettiği görülür.

## 2.3. 1980'DEN GÜNÜMÜZE

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile birlikte uygulanan ekonomik ve mali politikalar kendisini bütçe uygulamalarında da hissettirmiştir. Ekonomik İstikrar Tedbirlerinin uygulandığı ilk yıllarda KİT'lere yapılan sübvansiyonların daraltılması, vergi kanunlarında yapılan değişiklikler, serbest piyasa ekonomisine işlerlik

kazandırılmaya çalışılması, bütçe dengesini olumlu yönde etkilemiştir. Ancak, söz konusu tedbirlerin aynı kararlılıkla uygulanmaya devam edilememesi, 1983 seçimleriyle işbaşına gelen yeni hükümetin ekonomik - mali tercihleri ve uygulamaları, toplumsal beklentiler, bütçe açıklarının yeniden hız kazanması için gerekli ortamı oluşturmuştur. 1984 yılında bütçe açığının GSMH'ya oranı % 5.1'e çıkmıştır. Ayrıca, özellikle 1983 - 1990 arasında bütçe açıklarının finansmanında Merkez Bankası'nın rolü azaltılarak önemli ölçüde özel ve kamu bankalarına borçlanılmış ve bankalara yüksek faizler ödenmiştir.

1990 yılında başlangıçta 10,5 trilyon TL. olarak hedeflenen daha sonra 14.2 trilyon TL. şeklinde tahmin edilen bütçe açığı körfez krizi nedeniyle sağlanan hibe yardımlarının da etkisiyle 11 trilyon 484 milyar TL.'de kalmıştır.

1991 yılı bütçesinde ise 21,8 trilyon TL. boyutunda bir bütçe açığı görülmekle birlikte, genel bütçe kanununun 5. maddesi b ve c fıkralarında yer alan düzenlemeler ile ödeneklerde yapılan iptal ve kısıtlamalar sonucu açık yapay olarak yaklaşık 17.1 trilyon TL. seviyesine indirilmiştir (6). Hükümetin Ağustos ayında aldığı 21 trilyonluk ek ödenek ve kayırları dikkate alındığında açık rakamının 25 trilyon TL'nin oldukça üzerinde gerçekleşmesi beklenebilir. Bu, bütçe açığı GSMH oranının en azından % 5.6'ya çıkması demektir ki, Cumhuriyet döneminin en yüksek oranıdır.

İncelediğimiz dönemlerdeki bütçe açıklarının gösterdiği gelişimin gerisinde aşağıda ele aldığımız bazı nedenler bulunuyor.

### 3- BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Ülkemizde bütçe açıklarının nedenleri, görünürdeki neden ve diğer nedenler olarak ikiye ayrılarak incelenebilir.

#### 3.1. GÖRÜNÜRDEKİ NEDEN

Türkiye'de bütçe açıklarının görünürdeki nedeni, bütçe giderlerinin artış hızına, bütçe gelirlerinin ve özellikle vergi gelirlerinin eşlik edememesidir. Diğer bir söyleyişle, giderlerin artış hızıyla gelirlerin artış hızı arasında farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıklara göre de bütçe açıkları az veya daha çok olabilmektedir. Bütçe açıklarının yaygınlaştığı planlı dönemde, örneğin 1964 yılında, bir önceki yıla göre giderlerin artış hızı % 17 iken gelirlerin artış hızı % 9.9'dur. Aynı hızlar 1974 yılında % 22.2 - 19.9; 1980 yılında % 80 - 71.7, 1982 yılında % 5.6 - 0.3 değerlerini almıştır. Bütçe açığının GSMH içindeki payının çok yüksek olduğu 1984 yılında bu oranlar sırasıyla % 44.8 ve % 22.5'tir. 1991 yılı bütçesini değerlendirdiğimizde ise, 1991 yılında konsolide devlet bütçesi bir önceki yıla göre başlangıç ödenekleri itibariyle % 62.7'lik bir artış göstermiş, konsolide bütçe gelirlerindeki artış % 56.6'da kalmıştır. Fark harcamalar lehine % 4.4 olmaktadır.

Bütçe açıklarının görünürdeki nedenini böylece ortaya koyduktan sonra gider ve gelir bütçelerinin yapıları üzerinde durarak sorunu biraz daha yakından incelemek yararlı olacaktır.

### 3.1.1 GİDER BÜTÇESİNİN YAPISI

Gider bütçesinde yer alan harcamalar, ekonomik ve idari - fonksiyonel bir ayrıma tabi tutulabilir.

Bilindiği gibi ekonomik ayırmada harcamalar; cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşur. Cari harcamaların önemli bir kısmını, personel harcamaları oluşturur. Personel harcamaları, harcamalardaki artış hızını belirleyen önemli unsurlardan biridir. Zira, devlet ülkemizde büyük bir işveren konumundadır. Devletimiz 1 milyon 460 bin dolayında memur istihdam etmektedir. Personel harcamalarının bütçedeki payı yıldan yıla değişmekle beraber ortalama 1/3 dolayındadır. Hükümetin kamu personeli için izlediği ücret politikası, harcama artışını, dolayısıyla bütçe açığını yakından ilgilendirmektedir. Potansiyel bütçe açıklarının görünmeyen bir finansman yönetimi de, devletin en fazla el atabileceği kamu harcama kalemlerinin reel anlamda kısılanmasıdır (7). Bu bakımdan ülkemizde personel harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkisi, ücret artışlarının reel değerlerinin sınırlı tutulmasıyla hafifletilmeye çalışılmaktadır.

Yatırım harcamalarının durumuna bakıldığında, son yıllarda yatırım harcamalarının, diğer harcama türleri lehine daraldığı ve azalma eğilimi içinde olduğu görülüyor. Sözgelimi, 1985 yılında bütçe harcamaları içinde yatırım harcamaları % 20.8'lik bir paya sahipken, bu oran 1987'de % 18.7'ye, 1988'de % 16.6'ya, 1989'da % 15'e düşmüştür. 1990'da başlangıç ödenekleri itibariyle payı 15.2, 1991 bütçesinde ise % 13.9'dur. Buna göre, mevcut bütçe yapısı içinde, yatırım harcamalarının bütçe açığı üzerindeki etkisinin sınırlı olduğu söylenebilir.

Transfer harcamaları ise, bütçede devletin manevra alanını daraltan, bütçenin ' yatırım bütçesi ' olmasını güçleştiren bir harcama türüdür. Transfer harcamaları içinde; iç ve dış borç faiz ödemeleri, iktisadi transferler ve yardımlar, mali ve sosyal transferler, kamulaştırma bedelleri gibi harcamalar yer almaktadır. 1980 sonrasında özellikle borç faiz ödemeleri transfer harcamalarının büyüklüğünü belirlemiştir. Borç faiz ödemelerinin bu derece genişlemesinde borçlanma politikasındaki, nisbeten düşük faizli Merkez Bankası kaynakları yerine yüksek faiz oranlarıyla iç borçlanmaya ağırlık verilmesi yönündeki değişimin rolü vardır. Nitekim aşağıdaki tabloda görüldüğü gibi Merkez Bankası'nın bütçe nakit açığının finansmandaki payı 1980'de % 68.5'e yükselmişken bu oran azalarak 1989'da % 14.6'ya düşmüş, iç borçlanmanın payı da 1980'de % 17.9 iken artarak 1989'da % 78.4'e yükselmiştir.

TABLO 1 : KONSOLİDE BÜTÇE NAKİT AÇIĞI FİNANSMANININ KOMPOZİSYONU  
(Yüzde Pay)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
DIŞ BORÇLANMA (NET)	11.7	67.6	-7.1	-49.3	32.5	-24.8	-0.4	-10.3	7.6	7.0
İÇ BORÇLANMA (NET)	17.9	93.8	50.8	39.7	41.0	79.6	71.2	70.2	69.3	78.4
MERKEZ BANKASI (NET)	68.5	103.5	19.5	39.9	18.5	29.1	16.0	13.8	16.6	14.6
DIĞER	1.9	164.9	36.8	69.7	8.0	16.0	13.2	26.3	6.5	0.0
TOPLAM	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Kaynak: 1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar - Türkiye Ekonomisi'ndeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, D.P.T. Yayını, Ankara ,24 Temmuz 1990,s.55.

Bu durumu, kamu ve özel kesimlere göre ihraç edilen menkul değerler ile ilgili tablo 2'de de görmek mümkündür. 1980 yılında ihraç edilen menkul değerler içinde kamu kesiminin payı %65.5 iken, bu oran zaman içinde artarak 1989'da % 88.1'e ulaşmıştır.

TABLO 2: KESİMLERE GÖRE İHRAÇ EDİLEN MENKUL DEĞERLER

( MilyarTL. )

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
KAMU KESİMİ	75.8	135.0	74.7	249.0	704.4	2030.6	3277.3	6508.9	8931.1	17095.3
Devlet Tahvili	50.0	70.0	69.7	239.0	199.4	673.0	1253.4	2045.4	3816.2	9061.0
Hazine Bonosu	10.0	65.0	0.0	0.0	495.0	1217.6	1787.9	3954.5	5114.9	7634.3
Gelir Ortak Senedi	0.0	0.0	0.0	0.0	10.0	140.0	220.0	509.0	0.0	400.0
Diğerleri	15.8	0.0	5.0	10.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
ÖZEL KESİM	39.9	41.3	122.8	112.2	75.6	133.1	274.3	682.5	1137.6	2298.2
Hisse Senedi	21.9	25.3	109.5	95.9	63.8	94.6	102.0	187.2	364.5	966.8
Tahvil	18.0	16.0	13.2	16.3	11.8	36.2	111.1	317.5	210.9	604.5
Banka Bonosu	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	60.3	76.2	238.0	98.0
Finansman Bonosu	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	55.8	271.0	465.4
Kar Zarar Ortak. Bel.	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5	0.9	0.8	0.2	2.0
Katılma Belgesi	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	45.0	53.0	161.5
TOPLAM	115.7	176.3	197.5	361.3	780.0	2163.7	3551.6	7191.4	10068.7	19393.5

Kaynak : Tablo (1)'deki kaynak , s.63

Tablo 3'te ise devlet tahvilleri ve hazine bonolarının satın alanlara göre dağılımı verilmektedir. Tablodan, söz konusu menkul değerlerin en büyük müşterilerinin bankalar olduğu göze çarpmaktadır.

TABLO 3: DEVLET TAHVİLLERİ VE HAZINE BONOLARININ SATIN ALANLARA GÖRE DAĞILIMI

( MilyarTL. )

	Bankalar	Yüde Pay	Resmî Kurumlar	Yüde Pay	Özel Kuruluşlar	Yüde Pay	Tasarımlı Sahipleri	Yüde Pay	Toplam	Yüde Toplam
1984	301.3	43.4	186.9	26.9	181.8	26.2	24.5	3.5	694.5	100.0
Hazine Bonosu	133.0	26.9	179.4	36.2	158.2	32.0	24.5	4.9	495.1	100.0
Devlet Tahvili	168.3	84.4	7.5	3.8	23.6	11.8	0.0	0.0	199.4	100.0
1985	974.9	51.6	418.4	22.1	446.2	23.6	51.1	2.7	1890.6	100.0
Hazine Bonosu	310.8	25.5	412.9	33.9	442.8	36.4	51.1	4.2	1217.6	100.0
Devlet Tahvili	664.1	98.7	5.5	0.8	3.4	0.5	0.0	0.0	673.0	100.0
1986	2136.5	69.9	806.2	26.4	81.6	2.7	33.0	1.1	3057.3	100.0
Hazine Bonosu	933.8	52.2	773.9	43.3	62.9	3.5	17.3	1.0	1787.9	100.0
Devlet Tahvili	1202.7	94.7	32.5	2.5	18.7	1.5	15.7	1.2	1269.4	100.0
1987	4660.9	77.7	1087.5	18.1	241.6	4.0	9.9	0.2	5999.9	100.0
Hazine Bonosu	3015.7	76.3	761.6	19.3	172.7	4.4	4.5	0.1	3954.5	100.0
Devlet Tahvili	1645.2	80.4	325.9	15.9	68.9	3.4	5.4	0.3	2045.4	100.0
1988	8083.7	90.5	594.3	6.7	248.9	2.8	4.2	0.0	8931.1	100.0
Hazine Bonosu	4686.1	91.6	286.9	5.6	138.7	2.7	3.2	0.1	5114.9	100.0
Devlet Tahvili	3397.6	89.0	307.4	8.1	110.2	2.9	1.0	0.0	3816.2	100.0
1989	15067.8	90.3	1065.8	6.4	561.7	3.4	0.0	0.0	16695.3	100.0
Hazine Bonosu	6779.3	88.8	538.6	7.1	316.4	4.1	0.0	0.0	7634.3	100.0
Devlet Tahvili	8288.5	91.5	527.2	5.8	245.3	2.7	0.0	0.0	9061.0	100.0

Kaynak: Tablo (1) 'deki kaynak, s. 65.

Bankaların devlet iç borçlanma senetlerine yönelmelerinde; senetlerin ihale ile satışı, bu senetlere uygulanan yüksek faiz oranları, vergi avantajları, fonlara iyi bir plasman arama çabalarının ve resmi mevduatın belli bir oranında devlet tahvili ve hazine bonusu tutma zorunlukları gibi faktörlerin etkili olduğu söylenebilir.

İç borçlanmadaki gelişmelerin sonucunda, iç borç stoku 1988'de % 65, 1989'da % 48, 1990 yılında da % 32 artarak 55.4 trilyon TL.'ye ulaşmıştır. 1990 yılında iç borç stokunun 18.9 trilyonu devlet tahvili, 5.5 trilyonu hazine bonusu, 2.9 trilyonu avans, 28.2 trilyonu da konsolide borçlardan oluşmaktadır. 1991 yılının ilk yedi ayında ise iç borçlar 70 trilyon TL. sınırına dayanmıştır.

Sonuçta, transfer harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı 1985'te %40.6 iken, 1987'de % 45.8, 1988'de %48.6, 1989'da %42.2, başlangıç ödenekleri itibariyle 1990'da % 42.1 ve 1991'de % 39.3'tür. Kısacası, transfer harcamalarının bütçe açıklarını önemli ölçüde belirleyici etkisi söz konusudur.

Konsolide bütçe harcamalarını idari - fonksiyonel ayırma göre ele aldığımızda, genel hizmetlerin ve borç faiz ödemelerinin bütçeden önemli bir pay aldıkları gözlenmektedir. Örneğin 1991 yılı bütçesinde genel hizmetlerin payı % 22.2 iken; genel hizmetleri %19.8 ile konsolide borç faiz ödemeleri, %18.7 ile eğitim, %14.3 ile savunma hizmetleri ve diğer hizmetler izlenmektedir. Burada da bütçe açıklarındaki artışın ve açıkların finansmanında izlenen metodun bütçe yapısını bozucu etkisi görülmektedir.

Gider bütçesi ile ilgili buraya kadar yaptığımız değerlendirmeler şunu açık olarak gösteriyor: Bütçede transfer harcamaları önemli bir büyüklüğe sahiptir. Bütçe açıklarının artış eğilimi ve finansmanında izlenen metod bu sonucun ortaya çıkmasını belirlemektedir. Diğer yandan ekonomideki fonların, bütçe açıkları dolayısıyla büyük ölçüde kamu kesimi tarafından kullanılması ve faiz oranlarının yükselmesi özel kesimin finansman imkanlarını daraltmakta, crowding-out etkisi, üretim maliyetlerinin artmasına ve sonuçta da enflasyonunun hızlanmasına ( maliyet enflasyonu) yol açabilmektedir. Enflasyonist etki aynı zamanda talep yönünden de gelmektedir. Çünkü bütçe açıkları kamunun harcamalarının genişlemesi yoluyla piyasaya talebi genişletici yeni faktörlerin girmesine neden olmaktadır.

Nitekim, Türkiye'de bütçe açıklarının enflasyona etkisi konusunda yaptığımız istatistiksel analizin sonuçları da bütçe açıklarıyla enflasyon arasında anlamlı bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Analizde, önce 1963 - 1990 dönemi bir bütün olarak, sonra 1963 - 1979 ve 1980 - 1990 dönemleri alt dönemler olarak alınmış; enflasyon ( ENFORAN ) bağımlı, bütçe açığı (BÜTAÇIK) da bağımsız değişken kabul edilerek (\*) ek tablodaki veriler kullanılmıştır. Aynı yıla

(\*) Bilindiği gibi regresyon analizinde bir bağımlı bir bağımsız değişkenden oluşan ilişkilerde bağımlı ve bağımsız değişken arasındaki ilişkinin derecesi saptanabilmekte ancak bağımsız değişkenin ilişkiliyi açıklamadaki nisbi önemi belirlenmemektedir.

ilişkin bütçe açıkları ve enflasyon oranları kullanılması durumunda elde edilen doğrusal tahmini modeller şöyledir:

1963 - 1990 DÖNEMİ

$$\text{ENFORAN} = 25.7272 + 0.0041 \text{ BÜTAÇIK} \\ (0.0018)$$

$$\begin{aligned} T &= 2.342 \\ R &= 0.4174 \\ R^2 &= 0.1742 \\ F &= 5.484 \\ DW &= 0.7704 \end{aligned}$$

Modelden görüldüğü gibi, bütçe açıkları ile enflasyon arasında pozitif bir ilişki vardır. Modelde bütçe açıklarının enflasyonu açıklama gücü zayıf olmakla birlikte T ve F testleri % 5 anlamlılık seviyesinde bütçe açıkları - enflasyon ilişkisinin anlamlı olduğunu ve modele alınan değişkenin ( bütçe açığı ) istatistiki öneme sahip bulunduğunu göstermektedir.

1963 -1979 ALT DÖNEMİ

$$\text{ENFORAN} = 10.2194 + 0.8011 \text{ BÜTAÇIK} \\ (0.1471)$$

$$\begin{aligned} T &= 5.447 \\ R &= 0.8150 \\ R^2 &= 0.6642 \\ F &= 29.672 \\ DW &= 2.0570 \end{aligned}$$

Buradaki modelde ise, yine bütçe açıkları ile enflasyon arasında pozitif bir ilişki söz konusudur. Bütçe açıklarının enflasyonu açıklama gücü nisbeten yüksektir. T ve F testleri % 5 anlamlılık seviyesinde bütçe açıkları - enflasyon ilişkisinin anlamlı olduğunu ve modeldeki değişkenin ( bütçe açığı ) istatistiki önem taşıdığını ortaya koymaktadır.

1980 - 1990 ALT DÖNEMİ

$$\text{ENFORAN} = 44.2077 + 0.0030 \text{ BÜTAÇIK} \\ (0.0037)$$

$$\begin{aligned} T &= 0.808 \\ R &= 0.2745 \\ R^2 &= 0.0754 \\ F &= 0.652 \\ DW &= 1.2557 \end{aligned}$$

Modelde, bütçe açıkları - enflasyon ilişkisinin pozitif yönde olduğu fakat, bütçe açıklarının enflasyonu açıklama gücünün zayıf bulunduğu görülmektedir. T ve F testleri de % 5 anlamlılık seviyesinde bütçe açıkları - enflasyon ilişkisinin anlamlı olmadığı sonucunu vermektedir.

Bir önceki yılın ( t - 1 döneminin ) bütçe açıklarıyla t döneminin enflasyon oranları kullanılması durumunda ise aşağıdaki gecikmeli doğrusal tahmini modeller bulunmuştur:

#### 1963 - 1990 DÖNEMİ

$$\text{ENFORAN} = 27.66 + 0.005 \text{ BÜTAÇIK} \\ (0.002)$$

$$\begin{aligned} T &= 2.528 \\ R &= 0.4442 \\ R^2 &= 0.1973 \\ F &= 6.390 \\ DW &= 0.7682 \end{aligned}$$

1963 - 1990 dönemini içine alan gecikmeli modelde, bütçe açıkları - enflasyon ilişkisi pozitif yöndedir. Ama, bütçe açıklarının enflasyonu açıklama gücü düşüktür. T ve F testleri ise % 5 anlamlılık seviyesinde bütçe açıkları - enflasyon ilişkisinin anlamlı olduğunu ve modele alınan değişkenin ( bütçe açığı ) istatistiki öneme sahip bulunduğunu göstermektedir.

#### 1963 - 1979 ALT DÖNEMİ

$$\text{ENFORAN} = 10.58 + 1.45 \text{ BÜTAÇIK} \\ (0.14)$$

$$\begin{aligned} T &= 10.187 \\ R &= 0.9347 \\ R^2 &= 0.8737 \\ F &= 103.772 \\ DW &= 2.2378 \end{aligned}$$

Bu modelde de, bütçe açıkları - enflasyon ilişkisi pozitifdir. Ayrıca, marjinal ilişki yüksektir. Bütçe açığındaki bir birimlik artış enflasyon üzerinde 1.45 birimlik bir artış meydana getirmektedir. Bütçe açıklarının enflasyonu açıklama gücü oldukça yüksektir. Enflasyon oranındaki değişimin % 87'si bütçe açıklarındaki değişimle açıklanmaktadır. T ve F testlerinden % 5 anlamlılık seviyesinde bütçe açıkları - enflasyon ilişkisinin anlamlı olduğu ve modeldeki değişkenin ( bütçe açığı ) istatistiki önem taşıdığı anlaşılmaktadır.



## 1980 - 1990 ALT DÖNEMİ

$$\text{ENFORAN} = 38.31 + 0.003 \text{ BÜTAÇIK} \\ (0.001)$$

T	=2.708
R	=0.6701
R <sup>2</sup>	=0.4490
F	=7.335
DW	=1.6824

1980 - 1990 alt dönemi ile ilgili model de yine, bütçe açıkları - enflasyon ilişkisinin pozitif olduğunu göstermekle beraber, bütçe açıklarının enflasyonu açıklama gücü yüksek değildir. T ve F testleri ise, % 5 anlamlılık seviyesinde bütçe açıkları - enflasyon ilişkisinin anlamlı olduğunu ve modele alınan değişkenin ( bütçe açığı ) istatistiki önemi bulunduğunu göstermektedir.

Enflasyonu açıklamada sadece bütçe açıklarının modele alındığı analizlerde, tek başına bütçe açıklarının enflasyonu açıklama gücünün, 1963 - 1979 alt dönemine ilişkin gecikmeli model dışında, yüksek olmadığı belirlenmiştir. Ayrıca, gecikmeli modellerin gecikmesiz modellere göre, bütçe açıklarıyla enflasyon arasındaki ilişkinin daha anlamlı olduğunu gösterdiği gözlenmiştir. Buradan, bütçe açıklarının enflasyon üzerindeki etkisini gecikmeli olarak - bir yıl- hissettirdiği sonucuna varılmaktadır. 1963 - 1990 dönemine ilişkin verilere göre enflasyonun bütçe açıklarına duyarlı ( esnek ) olduğu görülmüştür. Döneme ait ortalama esneklik katsayısı dikkate alındığında bütçe açıklarındaki % 1'lik artışın enflasyon oranını % 558.5 artırdığı görülmektedir. Söz konusu esneklik katsayıları 1963 - 1990 döneminin ilk alt dönemi olan 1963 - 1979'da 0.27, buna karşın ikinci alt dönemi 1980 - 1990 'da ise % 883.5 olarak bulunmuştur.

Bu esneklik katsayılarının enflasyon hızına yansıtılması durumunda; 1963 - 1990 döneminde örneğin 1971 yılında bütçe açığındaki % 1'lik artışın, 1972 yılı enflasyon oranında 0.88 puanlık (\*) bir artışa neden olduğu, 1963 - 1979 alt döneminde örneğin 1977 yılında bütçe açığındaki % 1'lik artışın, 1978 yılı enflasyon oranında ihmal edilebilecek (\*\*) bir artış sağladığı belirlenmiştir. 1980 - 1990 alt döneminde ise, örneğin 1980 yılında bütçe açığındaki %1'lik artış 1981 yılı enflasyon oranında 9.47 puanlık (\*\*\*) bir yükselme oluşturmuştur.

(\*)  $\frac{558.5 \times 15.8}{100 \times 100}$  ilişkisinin belirlediği.

(\*\*)  $\frac{0.27 \times 24.1}{100 \times 100}$  ilişkisinin belirlediği.

(\*\*\*)  $\frac{883.5 \times 107.2}{100 \times 100}$  ilişkisinin belirlediği.

### 3.1.2 GELİR BÜTÇESİNİN YAPISI

Konsolide bütçe gelirlerinin artış hızında, giderlere uygun bir gelişme görülememesinin önemli bir nedeni vergi gelirlerindeki gelişmelerdir.

Ülkemizde bütçe gelirlerinin kabaca, % 95'lik bölümünü genel bütçe gelirleri, genel bütçe gelirinin de % 80 - 83'lük bölümünü vergi geliri oluşturmaktadır. Vergi gelirleri içinde de ilk sırayı % 31 ile gelir vergisi almakta, bu vergiyi % 21 - 25 ile katma değer vergisi, % 11 - 12 ile kurumlar vergisi izlemektedir.

Vergi gelirlerinin bütçe gelirlerindeki artışı yeterli seviyeye getirememesi, vergi yükü rakamları ile ortaya konulabilir. Türkiye'de vergilerin GSMH'ya oranını ifade eden vergi yükü, tablo 4'ten izlenebileceği gibi, son yirmi yıllık dönemde en yüksek seviyesine 1977 ( % 19.3) ve 1978 ( % 19.1) yıllarında ulaşmıştır. Ancak 1978 yılından itibaren de düşme eğilimine girmiştir. Bütçe açığının GSMH'ya oranının çok yüksek olduğu 1984 yılında ise % 12.9'dur ve bu oran 1968 - 1989 döneminin en düşük vergi yükü oranıdır. Son yıllarda vVergi yükü % 14- 15'lerde seyretmektedir (1990'da % 15.6 ).

TABLO 4: GSMH, VERGİ GELİRLERİ ve VERGİ YÜKÜ

(Milyar TL.)

YILLAR	GSMH (*) (1)	VERGİ GELİRLERİ (2)	VERGİ YÜKÜ (%) (2/1)
1968	112.5	16.2	14.4
1969	124.9	19.1	15.3
1970	147.8	23.0	15.6
1971	192.6	31.4	16.3
1972	240.8	39.0	16.2
1973	309.8	51.9	16.8
1974	427.1	65.1	15.2
1975	535.8	95.0	17.7
1976	675.0	127.0	18.0
1977	872.9	168.2	19.3
1978	1290.7	246.4	19.1
1979	2199.5	405.5	18.4
1980	4435.1	749.8	16.9
1981	6553.6	1190.2	18.2
1982	8735.0	1522.3(**)	17.4
1983	11551.9	1934.5	16.7
1984	18374.8	2372.2	12.9
1985	27796.8	3829.1	13.8
1986	39369.5	5972.0	15.2
1987	58564.8	9051.0	15.4
1988	100582.2	14231.8	14.1
1989	170633.2	25550.3	15.0

(\*) Alıcı Fiyatlarıyla

(\*\*) 12 Aylık

Kaynak: 1991 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını, Ankara, Ekim 1990, s.59.

Vergi gelirleri açısından sorun sadece vergi gelirlerinin artışı ile değil, vergi yükünün adil ve dengeli dağıtılmamasıyla da ilgilidir. Gelir vergisi henüz ' ücretli vergisi ' özelliğini kaybetmemiştir. Verginin önemli bir kısmını ( % 50 ' sini ) ücretliler ödemektedir. Kurumlar vergisindeki istisna ve muafiyetlerin geniş tutulmasından dolayı en azından toplanan vergi kadar bir vergi kaybı olmaktadır. Örneğin, 1989 yılında ortaya çıkan vergi kaybı 6.326 trilyon TL., toplanan vergiye oranı da % 103.1'dir. Böylece % 46 olan vergi oranı % 20'lere inmiştir. Diğer yandan belge düzeninin tam olarak yerleşmemesi de katma değer vergisinde kayıplara yol açmaktadır.

Ayrıca, vergi idaresinin gerek mevzuat gerekse personel ve fiziki imkanlar bakımından arzulanan bir işliyişi kavuşamaması, vergi idaresi - mükellef ilişkilerinin geliştirilememesi, vergi gelirlerinin artışını olumsuz yönde etkilemektedir.

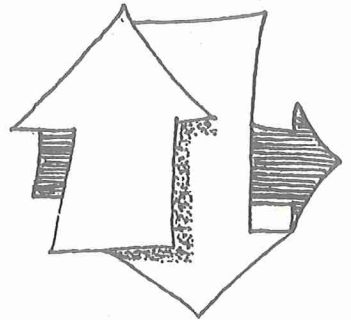
### 3.2. DİĞER NEDENLER

Ülkemizdeki bütçe açıklarının nedenlerini açıklamada sadece gider ve gelir gelişmeleri üzerinde durmak yeterli değildir. Görünürdeki nedenin gerisindeki diğer önemli nedenleri de vurgulamak lazımdır. Bu çerçevede, bütçe açıklarının diğer nedenleri şu başlıklarla açıklanabilir.

#### 3.2.1.KAMU EKONOMİSİNİN ÖNEMİ VE BÜYÜKLÜĞÜ

Cumhuriyetin kuruluşundan itibaren kamu kesimine ekonomik kalkınma hareketi içinde önemli görevler yüklenmiştir. Bunun doğal sonucu olarak kamu kesimi ekonomide belirli bir büyüklüğe ulaşmıştır.

Diğer yandan, tanınmış Alman maliyecisi A. Wagner'e göre, ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak bir ekonomide devletin faaliyet alanı genişlemektedir. Devletin faaliyet alanının genişlemesi kamu harcamalarında artışla sonuçlanmaktadır. Wagner bu artışı genişleyen devlet faaliyetlerinin bir sonucu olarak görmektedir. (Wagner Kanunu). Yani, Wagner Kanunu, kamu mal ve hizmetlerine olan talebin gelir esnekliğinin birden büyük olması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Ülkemizde de ekonomik ve sosyal gelişme, kalkınma çabası içinde devletin yüklendiği görevler, bütçe yapısını ve gelişimini etkilemektedir. Türkiye'de devlet bütçe ile, ekonomik kalkınmayı hızlandıracak politikaları uygulamak durumundadır. Bu ise, başta yatırım harcamalarının, fonksiyonel ayrımına göre de eğitim, sağlık, ulaştırma, su işleri, bayındırlık, karayolları gibi hizmetlere ayrılan ödeneklerin her yıl belirli bir tempo içinde artırılmasını gerektirir. Dolayısıyla bütçe her yıl, kalkınma plan ve

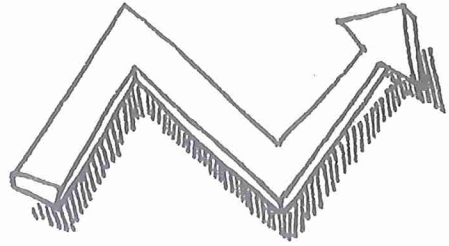


programlarında öngörülen hedeflere ulaşmanın zorunlu kıldığı bir harcama baskısı altındadır. Harcama baskısının oluşmasında ülkemizdeki demokratik - parlamenter sistemin de belirli bir rolü olmaktadır. Türkiye'de seçmenler oy verme işlemi ile aynı zamanda kamu hizmetleri (harcamaları) konusundaki taleplerini açıklamaktadırlar. Seçimlerde daha çok hizmet vaadeden siyasi partiler şanslarını artırabilmektedirler. Fakat Türkiye'deki seçmenlerin 3/4'ü ' kamu harcamalarından elde edecekleri payları, bir vergi ödemeksizin talep etmektedirler. Bu durum, mali disiplinsizliği davet etmektedir. Bütçe açıkları, emisyon ve enflasyon spirali bu noktadan başlayarak ekonomiyi sarmaktadır (8).

### 3.2.2. ENFLASYON

Bütçe açıklarının kronik bir hal almasında enflasyonun da payı bulunmaktadır. Enflasyon, bütçe yapısını ve gelişimini bozmaktadır. Başlangıçta bütçe hazırlanırken gelecek yıl için tahmini enflasyon oranı dikkate alınarak, gider ve gelirler buna göre düzenlenir. Her yıl bütçenin, en azından bir önceki yıldaki kamu hizmetleri seviyesini koruyabilmesi için, enflasyon oranı

kadar hacimce büyümesi gerekir. Reel anlamda kamu hizmetleri seviyesinde artış olabilmesi, bütçenin enflasyonun üzerinde bir büyüklüğe ulaşmasına bağlıdır. Örneğin 1991 yılı bütçesi başlangıç ödenekleri itibariyle bir önceki yıla göre nominal olarak % 62.7 artmıştır. 1991 yılı programında ve bütçe tahmininde ise enflasyon % 45 olarak öngörülmüştür. Bu, 1991 yılında - enflasyon oranı % 45'te kalabilirse - kamu hizmetlerinde reel % 17.7'lik bir artış anlamına gelir. Ancak 1991 yılı enflasyon hızı Devlet İstatistik Enstitüsü ( D.İ.E. ) tarafından % 60'ın üzerinde tahmin edilmekte ve böylece % 45 oranı aşmış olmaktadır.



Enflasyonun bütçe açıkları üzerindeki etkisi, bütçe uygulama döneminde daha açık görünür. Enflasyon oranının yükselmesi, harcama hedeflerinin yeniden gözden geçirilmesini, ek ödenek ihtiyacını gündeme getirir. Bütçe gelirlerinin ve özellikle vergi gelirlerinin enflasyona paralel artmaması, tahsilattaki gecikmeler, gider - gelir uyumsuzluğunu sonuçta bütçe açıklarını artırmaktadır. 1970 - 1980 arası dönemde vergi gelirleri, enflasyonun gerekli kıldığı düzenlemelerin yapılamaması sonucu bütçe açıklarının daha da artmasına zemin hazırlamıştır. 1980 sonrası vergi kanunlarında yapılan değişiklikler hükümete vergilemeye esas bazı oranlarda ihtiyaca göre düzenleme imkanı vermiştir. Bu, gider - gelir uyumsuzluğunu önlemede hükümetlere tanınmış bir hak ve yetki olmakla birlikte, demokratik - parlamenter sistem içinde hükümetlerin söz konusu yetkilerini ölçülü kullanma yönünde özen göstermeleri doğaldır.

### 3.2.3. PROGRAM BÜTÇENİN TAM UYGULANAMAMASI

1973 yılında ülkemizde program bütçeye geçilmiştir. Fakat, program bütçe tam anlamıyla uygulanamamakta, bütçe ödenekleri ihtiyaçlara rasyonel bir şekilde tahsis edilememektedir. Sonuçta da bütçe açıkları artmaktadır.

Bütçeleme süreci geleneksel yapısını korumaktadır. Program bütçe, kamu yönetiminde belirtilen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında, yöneticiler ve siyasal organ tarafından rasyonel kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniği (9) olduğu halde, bütçe sistemimize program sınıflandırmasından öteye fazla birşey getirememiştir.

Oysa, program bütçe ile bütçe ödeneklerinin önem ve öncelik sıralamaları ile çeşitli kamu hizmetlerine etkin bir biçimde tahsisi söz konusudur. Uygulama sonuçları, gelecek yılki ödenek tahsislerinde göz önünde tutulmaktadır.

Esasen bütçelemede temel sorun, mevcut kaynaklarla ihtiyaçları en iyi biçimde gidermeye çalışmaktır. Bu da bütçelemede modern tekniklerin kullanımını gerektirir.

### 4. BÜTÇE AÇIKLARININ AZALTILMASINA YÖNELİK ÖNERİLER

Bütçe açıklarının, daha genel olarak kamu finansman açıklarının, ülkemizdeki enflasyonun önemli nedenlerinden birini oluşturduğu görülmektedir. Diğer taraftan, enflasyon da bizzat bütçe açıklarını artıran bir olgu durumundadır.

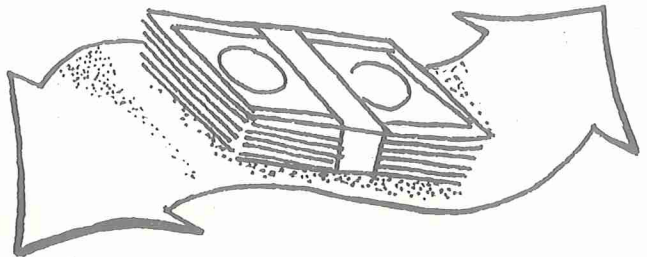
Soruna bütçe açıklarını azaltmak için neler yapılabilir, şeklinde bakıldığında karşımıza kısa, orta ve uzun vadeli tedbirler çıkmaktadır. Bu tedbirler, bütçenin gider ve gelir kısmıyla ilgili olacak ve bütçe dengesini kurmaya yönelecektir. Ancak tedbirlerin hareket noktası olarak, devletin ekonomideki yeri ve rolünün toplumca benimsenecek somut bir çerçeveye oturtulması gereklidir.

#### 4.1. GİDER BÜTÇESİYLE İLGİLİ ÖNERİLER

##### Kısa Vadeli Tedbir:

- Bütçenin Nisbi Olarak  
Küçültülmesi

Bütçe açıklarını kısa vadede azaltmanın en pratik yolu, bütçeyi nisbi olarak küçültmektir. Parlamento'nun onayladığı bütçe kanunuyla hükümete bütçedeki ödenekleri



kullanmaya yetki ve izin verilmektedir. Bu izin ödeneklerin hepsinin kullanılması anlamına gelmez. Dolayısıyla bütçe açığını azaltmada hükümet, harcama programını yeniden düzenleyerek, mevcut bütçe büyüklüğü altında kalabilir, böylece giderler gelirlere yaklaşabilir. Harcama programının yeniden düzenlenmesinde, öncelikli konular, transfer ödemeleriyle ilgili olabilir. Daha az ve daha düşük maliyetlerle borçlanmak, kamu kuruluşlarına yapılan desteklerin gözden geçirilmesi bu çerçevede düşünülebilir. Gelecek yıl bütçeleri de bu anlayışla hazırlanabilir. Bu önerinin gerçekleştirilmesi, hükümetin siyasi iradesine ve kamunun desteğine bağlıdır.

#### Orta ve Uzun Vadeli Tedbirler:

##### - Program Bütçe Uygulamasına Tam Bir İşlerlik Kazandırılması

Daha önce belirtildiği gibi, bütçe sorunlarının ağırlaşmasında bütçeleme de modern sistem ve tekniklerin tam anlamıyla kullanılamaması da büyük rol oynamaktadır. Program bütçe, ödeneklerin çeşitli devlet hizmetlerine en uygun ve sonuç alıcı şekilde tahsisini kolaylaştıran teknikleri kapsamına, ödeneklerin kullanımında ' iktisadilik ' ilkesini ön plana çıkarmasına rağmen, ülkemizde program bütçenin bu üstünlüklerinden yararlanılamamaktadır. Program bütçe mantığı ve uygulaması kamu kuruluşlarına tam anlamıyla yerleşmemiş, Maliye ve Gümrük Bakanlığı da çeşitli nedenlerle bu konuda yeterince ısrarlı ve yönlendirici olamamıştır. Konu üzerinde yeniden düşünerek neler yapılabileceğinin araştırılmasının ve uygulamaya geçilmesinin yararı vardır. Program bütçesinin kamu kesiminde etkinliğini sağlayan ve bütçenin tüm özelliklerini yapısında buluduran bir sistem olabilmesi için kamu yönetiminde; yönetim, personel ve muhasebe reformlarının yapılması zorunludur (10).

##### - Bütçe Uygulamalarında Etkinlik ve Denetim İçin Gerekli Araçların Oluşturulması

Buradaki denetim, hukuki ve idari denetimin ötesinde, ekonomik ve mali denetimi de kapsamaktadır. Bu konuda bazı gelişmiş ülke uygulamalarından da yararlanılabilir. Örneğin Hollanda 'da ' Kamu Harcamalarının Yeniden Gözden Geçirilmesi Birimi ' 5 yıllık harcama planları çerçevesinde kamu kuruluşlarında denetimler yapmaktadır.

##### -Kamu Kuruluşlarında Yöneticilerin İnsiyatif ve Sorumluluklarının Genişletilmesi

Bu yönde, bütçe uygulamalarına yön veren Muhasebe - i Umumiye Kanunu'nda gerekli değişiklikler yapılabilir. Yöneticilere mali konularda daha geniş bir hareket serbestliği ve sorumluluğu getirilebilir.

- Bütçe Büyüklüğünün ve Açıkların Belirli Bir Ekonomik Göstergedeki (Örneğin GSMH'daki ) Gelişmelere Göre Belirlenmesi

1970'li yılların ikinci yarısından başlayarak örneğin Kanada ve Hollanda'da bütçe açıkları ve kamu harcamaları artış oranını belirli bir yüzdeye göre sınırlayan uygulamalar ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu konuda A.B.D. 'de Prof. James M. Buchanan'ın öncülüğünü ettiği ' Anayasal İktisat ' yaklaşımının da bu tür uygulamaların anayasal hüküm haline getirilmesi önerileri vardır. Anayasa ile ilgili tartışmaların sürekli gündemde olduğu ve tartışmaların ' siyasi ' konularla sınırlı kaldığı ülkemizde bu tartışmaların ' ekonomik ve mali ' konulara da yayılması, bütçe büyüklüğü ve açıkları hususunda ekonomik göstergelere dayalı bazı anayasal ölçülerin geliştirilmesi üzerinde durulmalıdır.

#### 4.2. GELİR BÜTÇESİYLE İLGİLİ ÖNERİLER

##### Kısa Vadeli Tedbirler:

- Borçlanmada Bir Gelir Olduğuna Göre, Yüksek Faiz Oranlarıyla Borçlanma Yerine Maliyeti Daha Düşük Borçlanma İmkanlarının Araştırılması

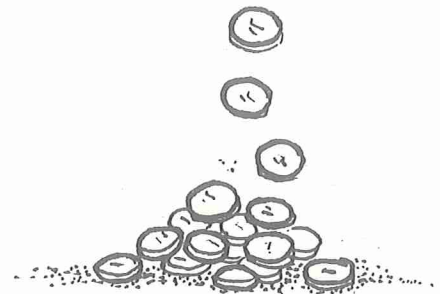
Yüksek faiz oranlarıyla borçlanma, hükümetin ekonomik ve mali tercihleriyle bağdaşabilir. Bu politika, mali kesimin güçlenmesine hizmet edebilir. Ama bunun bütçeye ağır bir yansıması olmaktadır. Devlet, kamu kredisine olan güvenden yararlanarak daha düşük maliyetlerle borç bulabilir.

- Gelir (Özellikle Vergi) Tahakkuk ve Tahsilatı Arasındaki Farkın Kapatılmaya Çalışılması

Gelir bütçesi açısından ülkemizdeki önemli sorunlardan biri, tahakkuk eden gelirlerin zamanında tahsil edilememesidir. Bu durum gelirlerin reel değerinin aşınmasına da neden olabilmektedir. Ayrıca 2 milyon dolayında ihtilafli dosya vardır. Vergi affı da dahil bu sorunları ortadan kaldıracak ve köklü çözüm getirecek düzenlemelere gidilmelidir.

- Vergi Kayıp ve Kaçaklarını Azaltmak İçin Denetimlere Ağırlık Verilmesi

Bu çerçevede dürüst vergi mükelleflerine anlamlı ekonomik ve mali avantajlar sağlanmalıdır. 1990'da 45 trilyon TL. vergi toplanmasına rağmen vergi kaçığının % 100'ü aştığı belirtilmektedir. 1991 yılında da benzer bir durum söz konusudur.



### Orta ve Uzun Vadeli Tedbirler:

#### - Vergi Bilincinin Geliştirilmesi

Verginin toplumsal hayat için taşıdığı önem, kitle iletişim araçlarıyla etkin bir şekilde ortaya konulmalı, eğitim - öğretim programlarında bu yönde değişiklikler gerçekleştirilmelidir. ' Vergi Haftaları ' amacına ulaşmalıdır.

#### - Vergi Yükünün Adil ve Dengeli Dağıtılması

Vergiler, vergileme ilkeleri esas alınarak vatandaşlardan alınmalı, istisna ve muafiyet konuları çok dikkatli düzenlenmelidir. Vergilendirmede ayırım kuralı gereğince, emek gelirleri sermaye gelirlerine göre nisbeten daha az vergilendirilmeli, az kazananlardan az, çok kazananlardan çok vergi alınmalıdır. Vergi oranları makul seviyelere indirilerek, mükellef tabanı genişletilmelidir.

#### - Mali Mevzuatın ve Vergi Kanunlarının, Ekonomik ve Sosyal Gelişmemize Uygun Bir Yapıya ve Esnekliğe Kavuşturulması

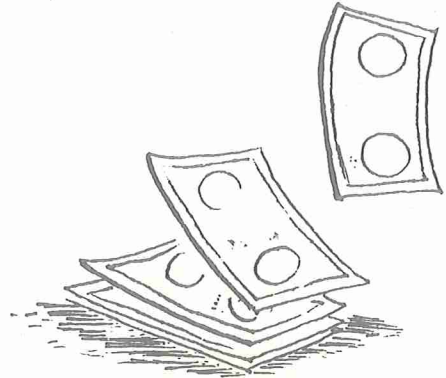
Türkiye gibi gelişen, yapısal değişimler geçiren bir ülkede mali mevzuatın ve vergi kanunlarının da bu değişime göre gözden geçirilmesi, hukuki düzenlemelerin değişimi geciktirmemesi gerekir.

#### - Vergi İdaresinin Fiziki İmkanlar ve Nitelikli İşgücü Açısından İyileştirilmesi

Son yıllarda bu konuda önemli adımlar atılmıştır. Ancak bunların daha ileri bir seviyeye getirilmesi lazımdır. Vergi daireleri günün teknolojik imkanları ve nitelikli personelle donatılırken işin mükellefle ilişkiler yönü ihmal edilmemeli, güler yüzlü ve sorunları çözücü hizmet anlayışı vergi dairelerine hakim olmalıdır.

#### - Özelleştirme Programlarına İşlerlik ve Hız Kazandırılması

Özelleştirme programlarına hız verilmesi, bir yandan bütçeye gelir sağlarken diğer yandan da dolaylı olarak harcamaların azaltılmasına hizmet edecektir. 1984 - 1989 döneminde Kamu Ortaklığı İdaresi özelleştirmeden toplam 473 milyar TL. gelir elde etmiş, bunun % 70'i (331 milyar TL. ) hazineye aktarılmıştır. 1990 yılında özelleştirmeden elde edilecek gelir bütçede devlet patrimuvan gelirleri içinde 500 milyar TL. olarak yer alırken bu rakam 1991 yılı bütçesinde 700 milyar TL.'dir. Bu miktarlar yükseltilerek özelleştirmenin bütçe gelirlerine olan katkısı artırılabilir.





## SONUÇ

Buraya kadar yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, bütçe açıkları sorunu çeşitli gelişme seviyelerindeki ülkelerde gündeme gelmektedir. Ülkemizde de özellikle 1950'li yıllardan itibaren bütçeler açıkla karşı karşıyadır.

Ülkemizde bütçe açıklarının ortaya çıkmasında ve büyümesinde, giderlerdeki artış kadar, bütçe gelirlerinin bu artış hızına uygun şekilde artmaması önemli bir etkidir. Bu durumda hükümetler açığı finanse etmek için borçlanmaya başvurmuşlardır. Böylece borç ödemelerinin de içinde yer aldığı transfer harcamaları artmakta, bütçe yapısı bozulmakta, ekonomideki enflasyonist eğilim güçlenmektedir. Bu olumsuzluklar son on yılda kendini bariz bir biçimde hissettirmiştir. 1980'li yıllarda yüksek faiz oranlarına dayalı bir borçlanma politikası izlenmiş, Merkez Bankası kaynaklarından daha sınırlı yararlanılmıştır. Giderek artan bütçe açıkları nihayet 1991 yılında daha şimdiden GSMH'nın % 5.6'sı gibi bir büyüklüğe ulaşmıştır. Bu büyüklükteki bir bütçe açığının zaman içinde enflasyonu daha da hızlandırması beklenir. Zira, yapmış olduğumuz istatistiksel analiz, bütçe açıklarının belirli bir gecikmeyle enflasyon üzerinde etkili olduğunu göstermektedir. Bir yılın bütçe açıkları, o yılın enflasyon hızından çok gelecek yılın enflasyon hızını belirlemektedir. Yani bütçe açıkları bir yıllık gecikme ile enflasyon üzerinde etkili olmaktadır. Yüksek bütçe açıkları, bütçenin ekonomide dengeyi sağlama aracı olmaktan uzaklaştığını ortaya koymaktadır.

Belirtilen olumsuzlukların giderilebilmesi ya da daha gerçekçi olarak asgariye indirilebilmesi, bütçe dengesi üzerinde önemle durmayı gerektiriyor. Bütçe dengesini sağlamak için de, gider ve gelir bütçeleri yönünden kısa, orta ve uzun vadede alınması gereken çeşitli tedbirler bulunmaktadır. Bu yöndeki çabalar tutarlı, uyumlu olduğu ve kararlılıkla sürdürüldüğü takdirde - genel ekonomik şartların büyük ölçüde bozulmaması halinde - bütçe dengesi kurulabilir. Ne var ki ülkemizde henüz düşünce ve uygulama planında bu noktaya gelinememiştir.

Diğer yandan, bütçe açıkları ve enflasyonun yükselmeye başladığı bir sırada erken seçime gidilmesi ve hükümetin seçim ekonomisi yönündeki uygulamaları bütçe açıklarını artırarak, bir yıllık gecikme ile enflasyonun daha da hızlanmasına neden olabilecektir. Bu durumda, seçim sonrası oluşacak yeni hükümetin en önemli sorununun 'istikrar' olacağı söylenebilir.

## DİPNOTLAR

- (1) Nevin ÖZKAN; **Planlı Dönemde Türkiye'de Konsolide Devlet Bütçesi Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından), Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi: 3, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1987, s.20.**
- (2) ÖZKAN; a.g.e., s. 21 - 25 .
- (3) Sevim GÖRGÜN; **"Atatürk Dönemi Maliye Politikası ( 1923 - 1938 ) ", Atatürk Döneminde Türkiye Ekonomisi Semineri ( 8 - 9 Haziran 1981), Yapı ve Kredi Bankası'nın Atatürk Yılı Armağanı, s.67 ve 77.**
- (4) Sacit ÖNEN; **" Cumhuriyet Dönemi Bütçe Politikaları ", 18 - 19 Ekim 1985 tarihinde Gazi Üniversitesi'nin Maliye ve Gümrük Bakanlığı ile ortaklaşa düzenlediği, " Türk Bütçe Sistemi Yapı ve Politikalarının Dünü, Bugünü ve Geleceği " konulu sempozyuma sunulan tebliğ, s.7.**
- (5) ÖNEN; a.g.t., s.11.
- (6) Hikmet ULUĞBAY; **" 1991 Bütçesi ve Ekonomisi ", Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, Sayı:8, 1991/1, (Nisan 1991), s. 120.**
- (7) İzzettin ÖNDER; **Bütçe Açıklarının Nedeni, Azalan Vergi Gelirleri ", Ekonomik Bülten Gazetesi, 22.9.1986, s.2.**
- (8) Güneri AKALIN; **" Türkiye'de Vergi Yüğü ve Mali Disiplin ", Ekonomide Ankara, Sayı:31, (Mart - Nisan), s.15 - 16.**
- (9) Gülay COŞKUN; **Devlet Bütçesi - Türk Bütçe Sistemi, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986, s.133.**
- (10) Ömer Faruk BATIREL; **Kamu Bütçesi, M.Ü. Nihad Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayın No: 141 - 648, Beşinci Baskı, İstanbul, 1987,s.75 -76**

EK TABLO : BÜTÇE AÇIĞI, GSMH'YA ORANI ve ENFLASYON

YILLAR	Bütçe Açığı (milyar TL.)	Bütçe Açığının GSMH'ya Oranı (%)	Enflasyon Oranı (%)
1963	+ 0.2	0.2 (*)	4.1
1964	- 0.6	0.8	1.3
1965	- 0.9	1.1	8.1
1966	- 0.6	0.6	4.9
1967	+ 0.1	0.0	7.5
1968	- 1.3	1.1	3.2
1969	+ 1.9	1.5	7.0
1970	+ 0.1	0.0	6.5
1971	- 0.6	3.1	15.8
1972	- 0.2	0.0	18.0
1973	- 2.1	0.6	20.5
1974	- 0.4	0.9	29.9
1975	- 1.1	0.2	10.1
1976	- 3.3	0.4	15.6
1977	- 40.3	4.6	24.1
1978	- 22.2	1.7	52.6
1979	- 64.5	2.9	63.9
1980	- 163.0	3.7	107.2
1981	- 64.0	1.0	36.8
1982	- 145	1.7	27.0
1983	- 284	2.5	30.5
1984	- 930	5.1	50.3
1985	- 787	2.8	43.2
1986	- 1157	2.9	29.6
1987	- 2346	4.0	32.0
1988	- 3860	3.8	68.3
1989	- 7502	4.4	69.6
1990 (**)	- 11484	3.9	53.1
1991 (***)	- 25000	5.6	69.6

Not: Bütçe Açığı sütunundaki ( - )'ler Bütçe Açığını, ( + )'ler Bütçe Fazlalığını göstermektedir.

( \* ) Bütçe Fazlalığının GSMH'ya Oranı

( \*\* ) Geçici

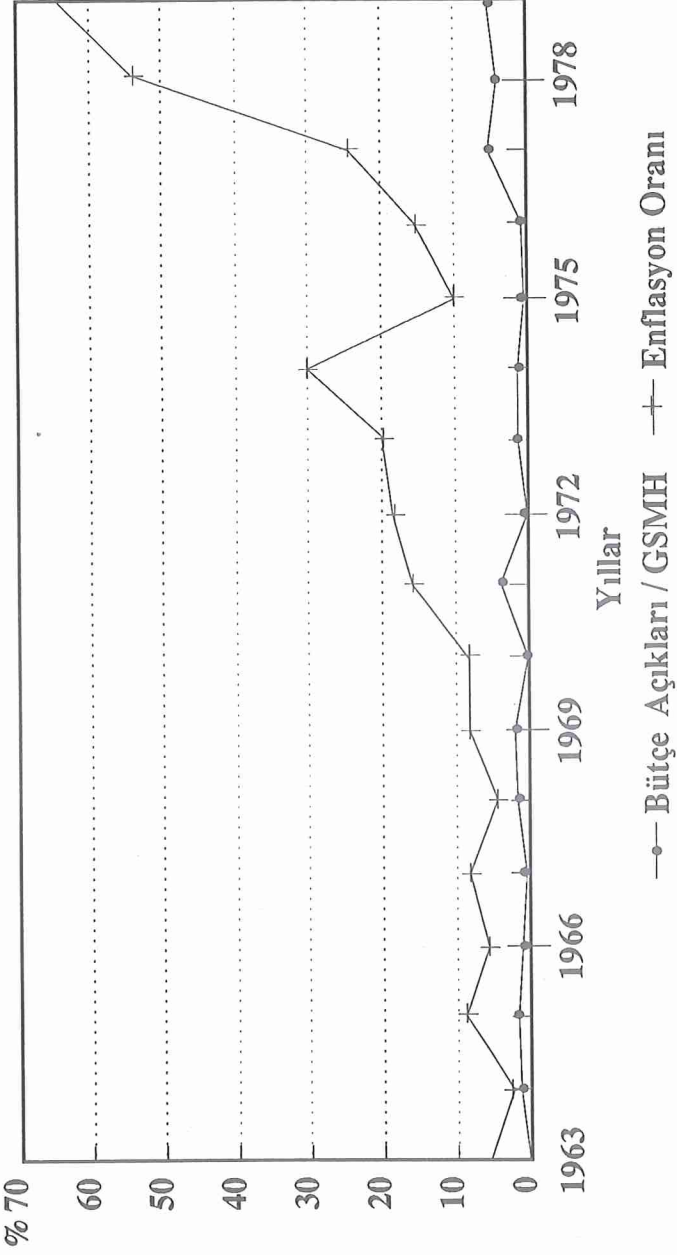
( \*\*\*) Tahmini

1979 - 1985 yılı harcama rakamlarına iç ve dış borç ana para geri ödemeleri, gelir rakamlarına da iç ve dış borç hasılatı dahil değildir.

1982 mali yılı on aylıktır.

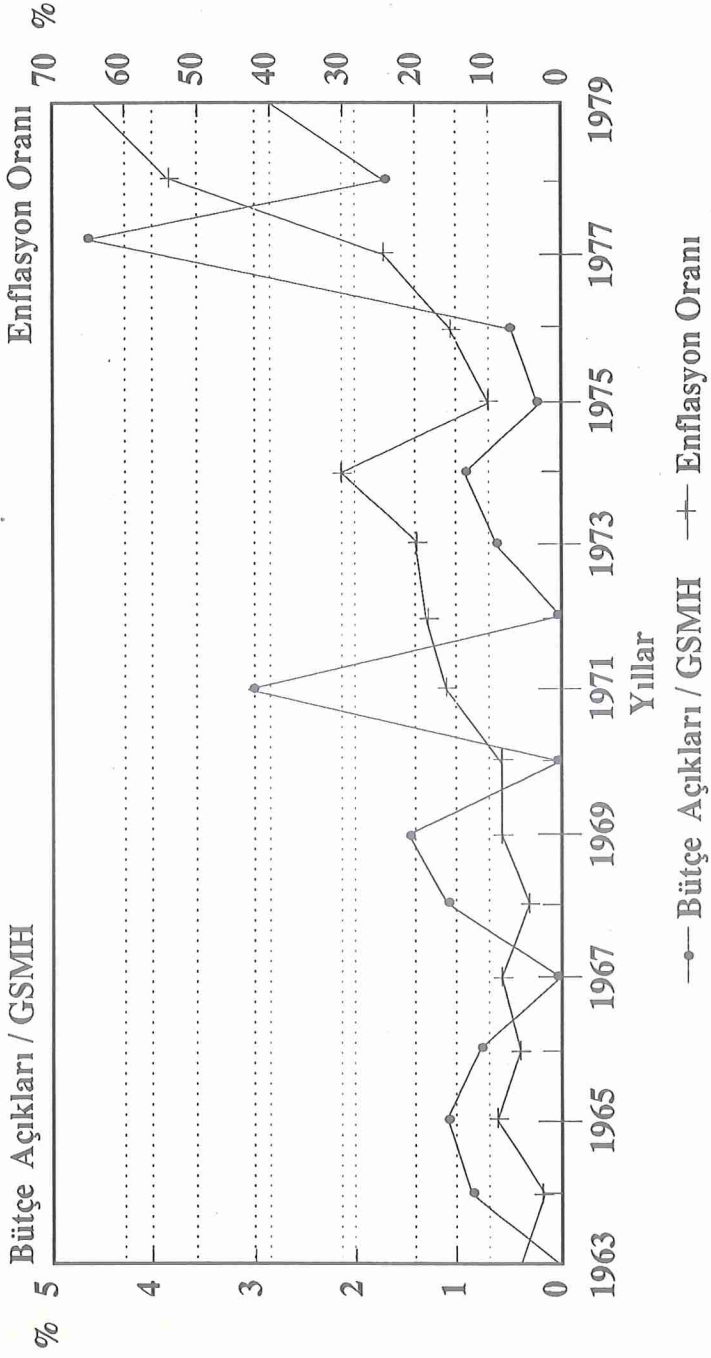
Kaynak : Nevin ÖZKAN; Planlı Dönemde Türkiye'de Konsolide Devlet Bütçesi Açıklarının Nedenleri ( Vergi Gelirleri Açısından ), Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi: 3, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1987, s.28. ; 1990 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını, Ankara, 1990, s.62. ; 1990 Yıllık Rapor, T.C. Merkez Bankası Yayını, Ankara, 1991,s.10. ; Ekrem PAKDEMİRLİ, Ekonomimizin 1923'ten 1990'a Sayısal Görünümü, Milliyet Yayınları, İstanbul, Nisan 1991s. 17 -18 ve 162. 1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar - Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler,D.P.T. Yayını, Ankara, 24 Temmuz 1990, s.10 ve 28. ve 28.

## BÜTÇE AÇIĞI VE ENFLASYON (1963 - 1979)



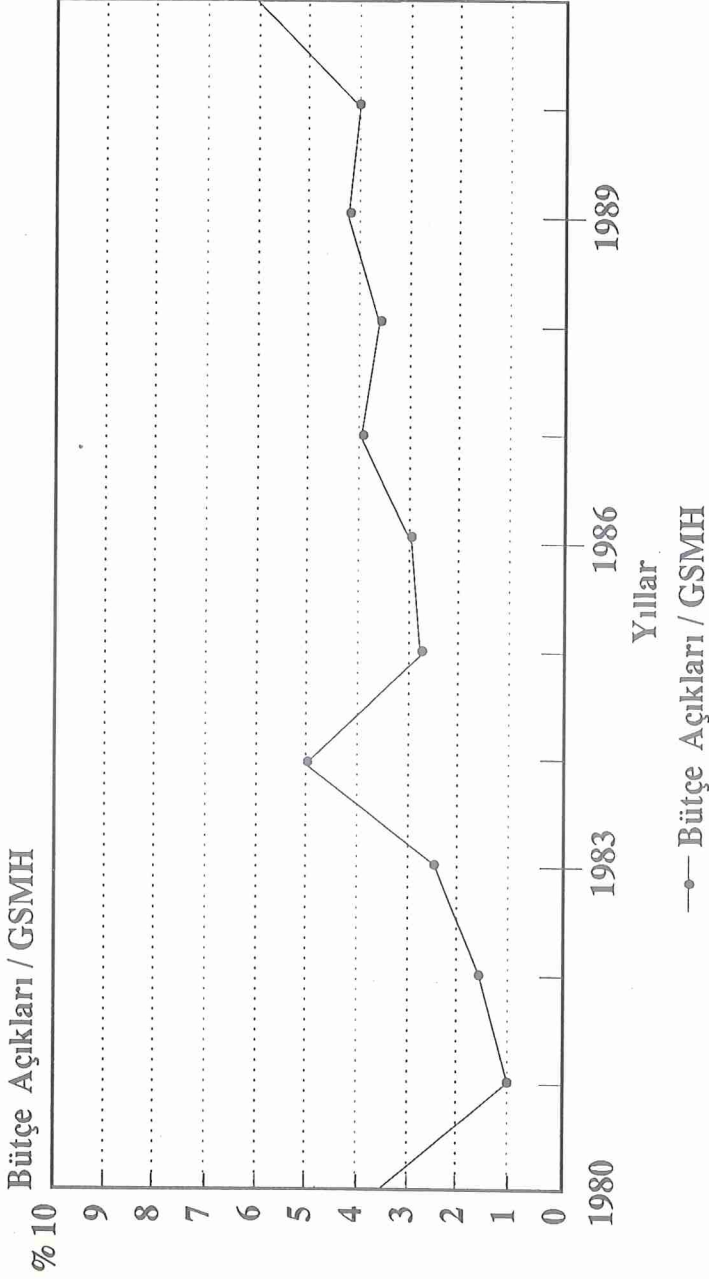
KAYNAK : Ek Tablodan  
Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

## BÜTÇE AÇIĞI VE ENFLASYON (1963 - 1979)



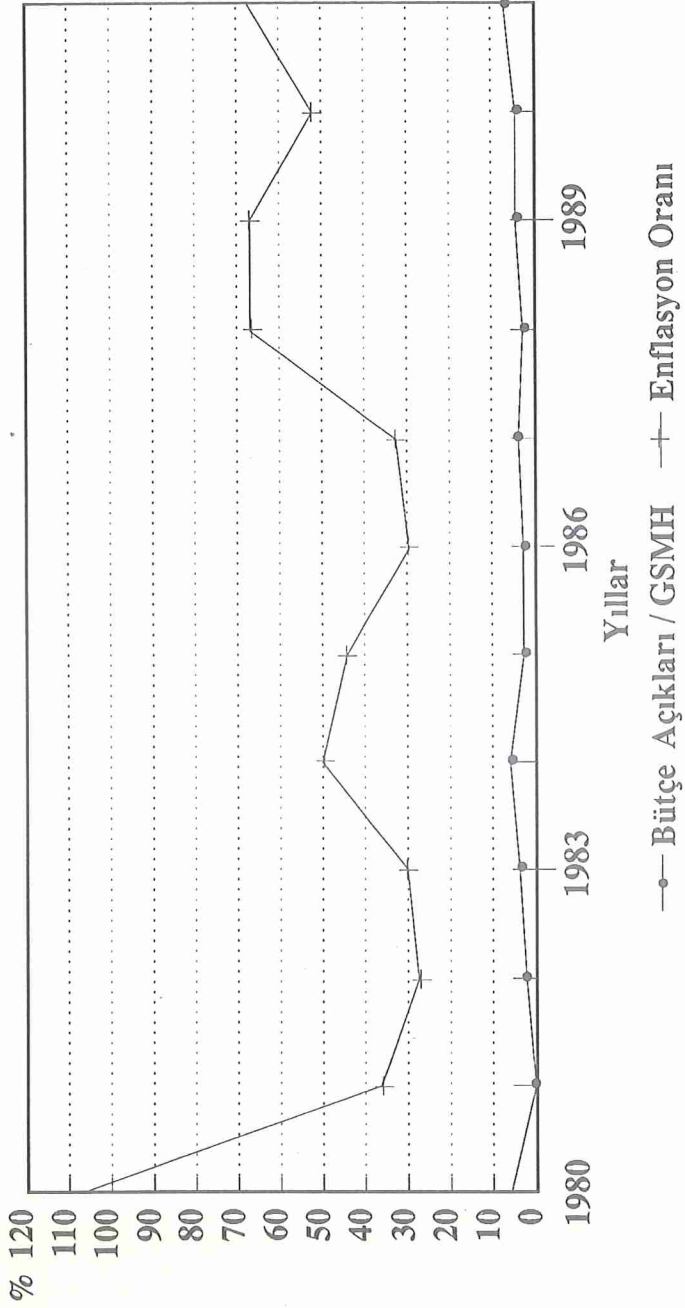
KAYNAK : Ek Tablodan  
Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

**YILLAR İTİBARIYLA BÜTÇE AÇIĞI / GSMH(%)**  
(1980 - 1991)



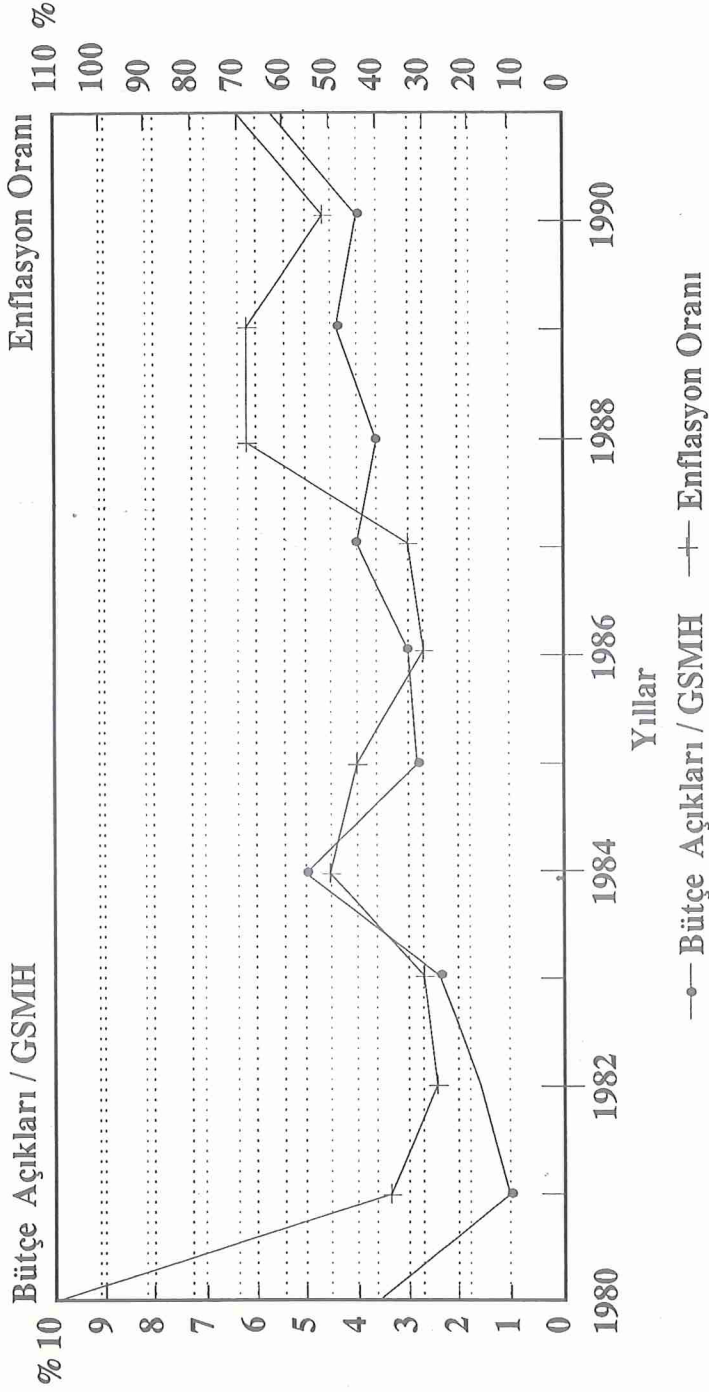
KAYNAK : Ek Tablodan  
Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

## BÜTÇE AÇIĞI VE ENFLASYON (1980-1991)



KAYNAK : Ek Tablodan  
Yararlanılarak Hazırlanmıştır.

## BÜTÇE AÇIĞI VE ENFLASYON (1980 - 1991)



KAYNAK : Ek Tablodan  
Yararlanılarak Hazırlanmıştır.



