

ÜLKEMİZDE KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ GELİŞİMİ (1980-2000)

Serpil AĞCAKAYA*

ÖZET

Bütçe açıkları bir dönem içinde olağan kamu gelirleri ile kamu giderleri arasındaki farktır. Ülkemizde bütçe açıklarını azaltmada, esasen konsolide bütçe gelirlerini arttırmaya yönelik etkin bir vergi politikası ile bütçe harcamalarını kontrol altına alacak bir harcama programı yapılması gerekmektedir. Böylece ciddi bir vergi reformuna ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca iç ve dış borç faiz ödemelerinin milli gelire oranının konsolide bütçe gelirleri artış hızının üstüne çıkmamasına dikkat edilmelidir. Merkez Bankası kaynaklarına sınırlı ölçüde başvurarak, özelleştirme uygulamalarının hızlandırılması gerekmektedir. Böylece bir yandan bütçe gelirlerinin artması sağlanırken, diğer yandan harcamaların azaltılması mümkün olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Konsolide Bütçe, Kamu Harcamaları, Kamu Kesimi Açıkları ve Vergiler

ABSTRACT

Budget deficit is the difference between public revenues and public expenditures in a definite period of time. In our country, it is necessary to form an efficient tax policy which aims to increase the budget revenues and a program which can limit the budget expenditures. We believe that we can decrease the budget deficits in this way. Also it is necessary to make a serious tax reform and to be cautious about the interest payings. The use of the National Bank's resources must be limited and the role of private sector must be increased in the country's economy. Then, it is possible to increase the budget incomes and to decrease the expenditures.

Keywords: Consolidated Budget, Public Expenditures, Public Sector Deficits, Taxes

1.Giriş

Küreselleşen dünyada, ekonomik ve mali olaylar büyük ya da küçük çapta tüm ülkeleri etkilemektedir. Devlet anlayışında gelişme ve değişimler diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kısa sürede etkisini göstermiştir. Özellikle 1950'li yılların başlarından itibaren önem kazanmaya başlayan bütçe açıkları, bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını

* S.Ü.Karaman İ.İ.B.F. İktisat Bölümü Öğretim Üyesi

karşılımda yetersiz kalması sonucu ortaya çıkmaktadır. Türkiye, özellikle 1980 sonrasında hızlı ekonomik gelişmeler yaşamıştır. Ülkemiz 1994'te Körfez Krizinin, 1998'de Rusya ve Uzakdoğu'daki gelişmelerin ve 1999 yılında Brezilya'da yaşanan ekonomik krizin etkilerini derin bir biçimde hissetmiştir. Bu gelişmeler para ve maliye politikaları alanında yeni gelişmeleri gündeme getirmiştir.

Son yıllarda hızla artan kamu açıkları Türk ekonomisinin en önemli sorunu haline gelmiştir. Yaşanan krizlerin ardından başvurulmuş ekonomik politika araçlarının başında, harcama politikaları gelmiştir. Kamu harcamaları bütün ekonomilerde, değişen oranlarda da olsa, toplam efektif talebin oldukça önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Bu itibarla herhangi bir yıldaki kamu harcamalarının düzeyi toplam efektif talebin ve dolayısıyla GSMH düzeyinin önemli bir belirleyicisidir.

Bu çalışma kapsamında 1980-2000 aralığında Türkiye'de konsolide bütçe harcamalarının seyri üzerinde durulacak, bu harcamaları etkileyen gelişmelere değinilecektir. Son bölümde ise genel bir değerlendirmeye yer verilecektir.

2.Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi

24 Ocak 1980 kararlarının alınmasından itibaren maliye politikası, izlenen ekonomi politikasının amacına uygun olarak enflasyonla mücadeleyi amaçlamıştır.1980 istikrar tedbirlerinin alınmasıyla birlikte, bütçe dengesinin korunması ve kamu kesiminin küçültülmesine yönelik bir politika izlenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla kamu tüketimlerinin kısıllacağı, yatırımların belli sektörlerde sınırlı tutulacağı, sübvansiyonların azaltılacağı bir kamu harcama politikasıyla, kamu gelirlerinin esnek olması, vergilerin kurumlaşmayı özendirilmesi,kurumlaşmayı tasarruf ve yatırımları teşvik ederek, dolaylı vergilerin ağırlık kazandığı bir gelir politikasıyla, kamu borçlarının tedricen azaltılacağı bir borçlanma politikasını kapsayan ve KİT'leri bütçeye yük olmaktan kurtaracak bir maliye politikası izlenmeye çalışılmıştır.

1980'li yılların kamu harcamaları politikası, kamu tüketiminin azalması ilkesinin benimsendiği bir harcama politikasıdır. Bu uygulanan bütçe politikaları 1980 istikrar tedbirleri hedeflerine uygun olarak sosyal yardımlarla,eğitim,sağlık,ulaştırma ve iç güvenlikle ilgili cari gider ihtiyaçlarının karşılanması ve israfın önlenmesine ve personel artışlarının asgaride tutulmasına çalışılan bir politikadır. Ancak tüm harcamaları kısıcı 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.(K. Başol-G. Başol, 1992:63)

Kamu harcamalarını değerlendirmek için öncelikle kamu kesimi borçlanma gereğine (KKBG) bakmak yerinde olacaktır.1980'den itibaren söz konusu oranı incelediğimizde, bu oranın %3.5 (1982 yılı) ile %15.3 (1999 yılı) arasında değiştiği görülmektedir. KKBG'nin analizinde kamunun ödediği faizin önemli bir yere sahip olduğunu ve KKBG'nin kamunun yüklediği faiz ödemelerinden dolayı meydana geldiğini görüyoruz.

Konsolide bütçe harcamalarının 1980-2000 döneminde GSMH içindeki seyrine bakıldığında %16 (1986 yılı) ile%37 (2000 yılı) arasında değiştiği görülmektedir.

Tablo 1: Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı

	1980	1985	1990	1995	2000
Bütçe Giderleri/ GSMH	21.6	18.4	17.2	22.0	37.0
Faiz Dışı Bütçe Gid./GSMH	21.1	16.5	13.7	14.6	20.8

Kaynak:T.C. Maliye Bakanlığı, 1980-2000 Yılı Bütçe Gereçekleri

Bütçe giderlerinin GSMH içindeki payının son yıllardaki yükseliş nedeni,faiz giderlerindeki artıştır. Oysa faiz dışı giderler, %13 ila %20 düzeyinde dalgalı bir seyir izlemiştir.1987-1990 dönemi ortalama %13'ler dolayındadır.1992-1995 döneminde ortalama %16'lar civarında olan bu oranın izleyen yıllarda sürekli arttığı ve 1999'da %22.2'ye çıktığı görülmektedir.

1980'lerden itibaren uygulanan ekonomi politikalarıyla kamu kesiminin daraltılması ve etkinliğinin azaltılması amaçlanmış ise de bu amacın gerçekleştirilemediği görülmektedir. Kamu ekonomik kesiminin bir bütün olarak milli ekonomideki yeri gelir ve harcamalarının GSMH'ya oranlarından izlenebilir. Buna göre, 1980-2000 döneminde kamu kesiminin boyutlarının küçültülemediği görülmektedir.(Tablo 2)

Tablo 2: Kamu Ekonomisi Toplam Verileri 1980-2000 (Cari Fiyatlarla,Milyar TL)

Yıllar	Gelirler	Giderler	Fark	Gelirler/GSMH	Giderler/GSMH
1980	779	833	54	14.5	15.5
1981	1960	2025	65	24.3	25.2
1982	2229	2385	156	20.8	22.2
1983	2831	3159	328	20.1	22.4
1984	3997	4567	570	18.0	20.1
1985	6888	8153	1265	19.1	22.7
1986	11628	13495	1867	22.3	25.9
1987	16967	21552	4585	22.3	28.3
1988	28753	34979	6226	22.0	26.7

1989	48329	60491	12162	20.7	26.0
1990	80264	110349	30085	20.3	27.9
1991	115320	180691	65371	18.5	29.0
1992	202181	318973	116792	18.3	28.9
1993	377644	611635	233991	18.9	30.6
1994	769351	1089399	320048	19.7	27.9
1995	1616883	2050302	433419	20.6	26.1
1996**	3285.1	4606.4	1321.3	21.77	30.7
1997**	6834.6	9070.2	2235.6	22.99	30.8
1998**	13485932	18305155	4819223	25.1	34.2
1999**	19418208	31412587	11994379	24.8	40.1
2000**	387737191	52264583	33547260	31.1	42.0

Kaynak:1980-2000 Yılları Temel Ekonomik Göstergeler, DPT

*GSMH yeni seri **1996-2000 Yılları Cari fiyatlarla Trilyon TL

Bu olgu, kamu ekonomik kesiminin ana ögesi olan konsolide bütçe harcamalarının gelişimi incelendiğinde de görülmekte ve kamu ekonomisinin boyutlarının sayısal olarak daraltılmadığı anlaşılmaktadır.1980-1999 döneminde,konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı 1982-1992 döneminde 1980 yılındaki düzeyinin altında kalırken,1993 yılından itibaren bu düzeyin üzerine çıkmıştır. Benzer gelişmeler konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payları için de geçerlidir.

Tablo: 3 den de görüldüğü üzere kamu harcamaları kamu gelirlerinden daha hızlı arttığından, kamu harcamalarıyla kamu gelirleri arasındaki dengesizlik giderek büyümüştür.

Tablo 3 : Konsolide Bütçe Büyüklükleri

Yıllar	Konsolide Bütçe Gelirleri/GSMH	Konsolide Bütçe Harcamaları/GSMH	Bütçe Açığı/GSMH
1980	17.20	20.33	-3.13
1981	17.35	18.89	-1.54
1982	13.61	15.09	-1.48
1983	16.51	18.75	-2.24
1984	12.66	17.07	-4.42
1985	12.77	15.03	-2.26
1986	13.20	15.95	-2.76
1987	13.45	16.92	-3.48
1988	13.17	16.26	-3.09
1989	13.19	16.52	-3.33
1990	13.91	16.92	-3.01
1991	15.23	20.53	-5.28

1992	15.79	20.08	-4.30
1993	17.59	24.29	-6.70
1994	19.16	23.08	-3.91
1995	17.75	21.78	-4.03
1996	18.04	26.31	-8.27
1997	19.40	27.40	-7.60
1998	21.90	29.10	-7.20
1999	22.50	35.90	-10.90
2000**	27.13	37.45	-10.32

Kaynak:Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950- 1998) DPT, Aralık 1997, s.76 ve T.C. Maliye Bakanlığı 1980-2000 Yılları Bütçe Gerekçeleri ve 2001 Yılları Ekonomik Rapor *GSMH yeni seri kullanılmıştır. **2000 yılı geçicidir.

Türk Vergi Sistemindeki yapısal değişiklik, vergi gelirleri içinde zaten büyük olan dolaylı vergilerin payının daha da büyümesi biçiminde gerçekleşmiştir. Vergi sistemindeki ilk önemli değişiklik 1 Ocak 1985 tarihinde Katma Değer Vergisi'nin yürürlüğe girmesidir. Bu vergi, birkaç yıl içinde sağladığı gelir açısından vergi gelirleri içinde önemli bir yer almıştır. İkinci önemli değişiklik,yatırımların ve ihracatın teşvik edilmesi gerekçesiyle Kurumlar Vergisi'ne getirilen istisna ve muaflıkların arttırılmasıdır. Öyle ki, uzun yıllar devlete önemli gelir sağlayan bu vergi zamanla mali işlevini yerine getiremeyen bir "istisnalar" vergisi halini almıştır. Sonuçta, 1980 yılında toplam vergi gelirleri içindeki payı yüzde 37.2 olan dolaylı vergilerin payı 2000 yılında yüzde 60.4'e yükselmiştir. (İyidiker, 2001:74)

Türkiye'de kamu açıkları ve bu açıkların azaltılması konusunda tartışmalar, genellikle büyük ölçüde, kamu gelirlerinin (vergi gelirlerinin) yetersizliği üzerinde yoğunlaşmaktadır. Sorun, sadece kamu vergi gelirlerinin yetersizliği olarak algılanınca, kamu açıklarının azaltılmasında harcamalar yönü pek önemsenmemiş, enflasyonist ya da (en azından kısa vadede) enflasyonist olmayan yöntemlerle kamu kesimi ne kadar daha fazla harcanabilir gelir elde ediyorsa, harcamalarda o ölçüde artmıştır. Ülkenin sık sık içine girdiği seçim ortamları, hükümetleri daha fazla harcama yapmaya yöneltirken, kamu gelirlerinin aynı ölçüde artmadığı ve açıkların giderek büyüdüğü görülmüştür. Kamu açıklarının enflasyonist finansmanı, enflasyon hızını artırırken, yüksek enflasyon da kamu harcamalarındaki artışı hızlandırmış, daha büyük kamu açıklarına yol açmıştır. Bütçe harcamalarının sabit kalemlerinden olan personel harcamaları artarken, özellikle hızlı iç ve dış borçlanma sonucu faiz ödemeleri de bütçenin giderek büyüyen sabit bir gider kalemi haline gelmiştir. Görünen o ki, yüksek faizli, kısa vadeli iç borçlanmanın bütçeye getirdiği faiz yükü, bütçe

harcamalarının kontrolünde en büyük güçlüklerden birisi, muhtemelen de en büyüğü haline gelmiştir.

1980-2000 döneminde konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payları ekonomik ayrıma göre Tablo 4'den incelendiğinde, cari harcamaların GSMH içindeki payının uygulanan istikrar programlarına bağlı olarak dalgalandığı, ilk on yılda azalma eğilimi gösterdiği, 1991-1993 döneminde yükseldikten sonra tekrar azalma eğilimine girdiği ve 1999 yılında yüzde 11.40 ile en üst düzeyine ulaştığı görülmektedir.

Tablo 4: Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı (%)

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları							
	Personel	Diğer Cari	Toplam		Faiz Ödemeleri	İç Faiz Ödemeleri	Dış Faiz Ödemeleri	KİT Transferleri	Vergi İadeleri	Sosyal Güvenlik	Diğer Transferler	Toplam
1980	6.44	2.89	9.33	3.50	0.59	0.42	0.17	3.82	0.10	0.84	2.15	7.50
1981	4.96	2.99	7.95	3.82	0.94	0.51	0.43	2.39	0.40	0.70	2.70	7.12
1982	4.17	2.62	6.79	3.14	0.82	0.32	0.50	2.12	0.00	0.64	1.59	5.17
1983	4.81	2.86	7.67	3.39	1.52	0.57	0.94	2.19	1.34	0.82	1.82	7.69
1984	4.04	2.68	6.72	3.12	1.99	0.80	1.19	1.27	1.72	0.56	1.69	7.23
1985	3.61	2.32	5.93	2.91	1.91	0.80	1.21	0.51	2.05	0.59	1.12	6.19
1986	3.60	2.37	5.96	3.17	2.60	1.27	1.33	0.27	2.18	0.56	1.21	6.82
1987	4.41	2.06	6.47	2.64	3.02	1.68	1.34	0.64	2.20	0.56	1.39	7.82
1988	4.24	1.85	6.09	2.10	3.85	2.45	1.41	0.78	1.63	0.58	1.22	8.07
1989	5.96	1.77	7.73	1.68	3.59	2.22	1.36	0.53	1.25	0.61	1.14	7.11
1990	7.19	1.74	8.93	1.72	3.52	2.42	1.10	0.32	0.90	0.31	1.23	6.27
1991	8.63	1.75	10.38	1.85	3.79	2.67	1.12	1.92	1.02	0.25	1.32	8.31
1992	9.45	1.83	11.28	1.72	3.65	2.77	0.88	0.74	0.98	0.36	1.36	7.09
1993	9.32	1.77	11.09	1.83	5.83	4.63	1.20	1.29	1.06	0.69	2.50	11.38
1994	7.60	1.89	9.49	1.30	7.67	6.00	1.67	0.54	0.80	1.01	2.27	12.30
1995	6.40	1.80	8.20	1.17	7.33	6.05	1.28	0.58	0.81	1.38	2.31	12.41
1996	6.50	2.06	8.56	1.59	10.00	8.87	1.12	0.34	0.70	2.24	2.88	16.15
1997	7.23	2.37	9.60	2.07	7.89	6.78	1.10	0.43	0.72	2.68	4.32	15.60
1998	7.13	2.71	9.84	2.04	12.02	10.86	1.16	0.33	0.59	2.85	2.47	17.70
1999	8.30	2.60	10.90	1.70	13.70	-	-	-	-	-	-	20.80
2000	9.50	1.90	11.40	1.20	16.43	-	-	-	-	-	-	24.54

Kaynak: 1980-1998 Yılları, DPT Ekonomik Göstergeleri; 1980-2000 Yılları, T.C.: Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri ve 2001 Yıllık Ekonomik Rapor kullanılmıştır. 1999-2000 Yılları, 2001 Yıllık Ekonomik rapor verilerine göre düzenlenmiştir.

Yirmi yıllık dönem içinde, yatırım harcamalarının GSMH içindeki paylarının 1985 yılından itibaren azalma eğilimine girdiği ve 2000 yılında en düşük düzeyi olan yüzde 1.20 düzeyine kadar gerilediği anlaşılmaktadır.

İncelenen dönemde, transfer harcamalarının GSMH içindeki payının 1980-1992 döneminde dalgalanmalar göstermekle birlikte, 1993 yılından başlayarak hızla büyüdüğü ve 2000 yılında yüzde 24.54 gibi yüksek düzeylere ulaştığı görülmektedir. Transfer harcamalarının en önemli bölümünü oluşturan faiz ödemelerinin GSMH içindeki payı 1980 yılında yalnızca yüzde 0.59 iken, 2000 yılında yüzde 16.43 gibi olağanüstü boyutlara varmıştır.

Tablo 5: Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	Cari Harcamalar			Yatırım Harcamaları	Transfer Harcamaları		
	Persone l	Diğ. Cari	Toplam		Faiz Ödemeleri	Diğer Transferler	Toplam
1980	32.6	13.3	45.9	17.6	2.9	33.7	36.6
1981	26.7	15.4	42.1	21.4	4.9	31.5	36.4
1982	28.8	16.1	44.9	22.0	5.4	27.7	33.1
1983	25.6	15.3	40.9	19.2	8.0	31.8	39.8
1984	23.6	15.7	39.3	17.9	11.7	31.2	42.9
1985	24.0	15.2	39.2	20.7	12.5	28.1	40.6
1986	21.5	14.1	35.6	23.6	15.5	25.2	40.7
1987	23.0	11.8	34.8	20.3	17.4	27.6	45.0
1988	23.6	11.8	35.4	16.6	13.2	25.4	48.6
1989	32.3	10.6	42.9	15.0	21.3	20.9	42.2
1990	38.6	10.2	48.8	14.7	20.4	16.2	36.6
1991	37.8	8.5	46.3	13.2	18.5	21.9	40.4
1992	42.4	9.1	51.5	13.2	18.2	17.1	25.3
1993	34.7	7.3	42.0	11.0	24.0	22.8	46.8
1994	30.3	8.2	38.5	8.1	33.2	20.0	53.2
1995	29.2	8.3	37.5	6.0	33.5	23.0	56.5
1996	24.6	7.9	32.5	6.4	37.9	23.2	61.1
1997	26.1	8.6	34.6	7.5	28.5	29.4	57.9
1998	24.8	8.4	33.2	6.8	39.9	20.7	60.6
1999	24.6	8.1	32.7	4.2	38.1	23.7	61.8
2000**	20.7	5.0	25.7	3.8	43.9	21.6	65.5

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1998), DPT, Aralık 1997, s.78-79 ve 1997-2000 Yılları, DPT, Temel Ekonomik Göstergeler Kasım 2000'e göre hesaplanmıştır.

Bu çarpıcı gelişmeler, 2000 yılında kamu yatırımlarının ulusal gelirin yüzde 1.20'sine kadar düştüğünü, cari harcamaların ulusal gelirin yüzde 11.40'ına yükseldiğini, transfer harcamalarının ise milli gelirin yüzde 24.54'ü gibi olağanüstü boyutlara ulaştığını göstermekte ve devletin ekonomik gelişmeyi hızlandırmak ve sürekliliğini güvence altına almak için, kaynak dağılımında etkin bir rol üstlenmesinin kaçınılmaz olduğunu ortaya

koymaktadır. 1980-2000 döneminde, ekonomik ayrıma göre kamu harcamalarının konsolide bütçe içindeki paylarının gelişimi tablo 5'de görülmektedir.

Buna göre, 1980 sonrasında personel harcamalarının azaltılmasının bir sonucu olarak cari harcamalar önce azalmış, 1980 yılından itibaren tekrar artarak 1992 yılında yüzde 51.5 düzeyine ulaştıktan sonra, azalan bir seyir izleyerek, 1999 yılında yüzde 32.7, 2000 yılında yüzde 25.7 düzeyine inmiştir.

İncelenen dönemde konsolide bütçe harcamaları içinde en önemli gelişme yatırım harcamalarında görülen dramatik gerilemedir. Bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payı 1980-1986 döneminde yüzde 20 dolaylarında dalgalanarak, 1986 yılında en yüksek düzeyi olan yüzde 23.6'ya ulaştıktan sonra sürekli olarak azalmış, 1993 yılında yüzde 11.0'a, 1995 yılında yüzde 6.0'a, 2000 yılında yüzde 3.8'e gerilemiştir.

Buna karşın, 1980-2000 döneminde, konsolide bütçe harcamaları içinde transfer harcamalarının payı, kimi yıllar dalgalanmakla birlikte, sürekli ve önemli ölçülerde artmıştır. 1996 yılında yüzde 61.1'lere ulaşan bu pay 2000 yılında yüzde 65.5'e kadar çıkmıştır. Transfer harcamaları içinde en önemli yeri, 2000 yılında konsolide bütçe harcamalarının yüzde 43.9'unu oluşturan faiz ödemeleri almaktadır. Başka bir deyişle, faiz ödemeleri konsolide bütçe harcamalarının yarıya yakın bir bölümünü oluşturmaktadır. Transfer harcamalarının dağılımı yirmi yıllık dönemde, borç faiz ödemelerinin hızla arttığını göstermektedir.

3.1980 Sonrası Kamu Harcamalarını Etkileyen Gelişmeler

A. KİT'lerin Açıkları

KİT açıkları bazen doğrudan, bazen dolaylı olarak bütçe büyüklüğünü etkileyen unsurlar olmuştur. Kamu iktisadi teşebbüslerinin aşırı istihdam ve eski teknoloji kullanımı gibi yapısal sorunları yanında, verimliliğin üzerindeki reel maaş ve ücret artışları mali yapılarının hızla bozulmasına yol açmıştır. İthalattaki serbestleşme ve Türk Lirasının yabancı paralar karşısında reel olarak değer kazanması, fiyatlar ve satış gelirleri üzerinde baskı oluşturmak suretiyle KİT'lerin karlılık ve verimliliklerini olumsuz yönde etkilemiştir. Bu gelişmeler KİT'lerin bütçe üzerindeki baskısını artırmanın yanında, bütçe dışı kaynaklardan finansman ihtiyacını da artırmak suretiyle finansman giderlerinin büyümesine yol açmıştır (DPT, 1995:63).

B. Yüksek Enflasyon

Enflasyon kamu açıklarının bir sonucu olduğu için kamu açıklarının enflasyon üzerindeki pek çok araştırmacıya konu olmuştur. Türkiye'de yüksek enflasyonun en önemli nedenlerinden birisi kamu gelirlerinin kamu

harcamalarını karşılayamamasıdır. Yani vergilerde yeteri kadar bir artış sağlanmaksızın devlet harcamalarındaki artıştır. Kamu sektörü ya para stokunu artırarak ya da tahvil satışı yoluyla özel sektöre borçlanarak açıklarını finanse etme yoluna gitmektedir. Enflasyon nedeniyle kamu harcamaları hızla artarken vergi oranları aynı oranda artmaktadır. Bu da kamu açıklarını artırmaktadır.

C. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Açıkları

Sosyal güvenlik kurumlarından Emekli Sandığı,SSK ve Bağ-Kur açıklarının bütçeye yansması 1986 yılında başlamıştır. GSMH'ya oranla binde 6 olan bu oran 2000 yılında yüzde 2.6 ya yükselmiştir.(Şahin,2001:27) Kuşkusuz bu, söz konusu kurumların kaynaklarını nemalandırma biçimleri,emekli sayısındaki artışa karşılık istihdam edilen personel sayısındaki daha az orandaki artış,genç yaşta emeklilik gibi gelişmelerden kaynaklanmaktadır.

D. Mahalli İdare Açıkları

Hızlı kentleşme sonucu altyapı hizmetlerine olan talebin artması kentlerdeki altyapı tesislerinin yetersizliği, plansız ketleşme ve enflasyon sebebi ile yerel yönetimlerin karşılaştıkları maliyet artışları sonucunda, harcamalarını kendi gelirleri ile karşılayamaz durumda kalmışlardır. Bunun sonucunda da yerel yönetimler sürekli borçlanmaya gitmişlerdir.

1980 sonrasında kapitalist ülkelerde ortaya çıkan bir uygulamanın uzantısı olarak, mahalli idarelerin finansmanında borçlanma,yeni ve önemli bir finansman aracı olarak gündeme gelmektedir. Çünkü uluslararası mali sermaye 1980'lerin ikinci yarısında ve 1990'larda az gelişmiş ülkelerin merkezi ve yerel yönetimlerinin mali sorunlarını çözmeye yönelik genel programını belirlemiş ve bu yönde olumlu girişimlerde bulunmuştur. Böylece mahalli idarelerin, özellikle belediyelerin altyapı yatırımlarının finansmanında ulusal ve uluslar arası mali sermayeyle daha yakın bir ilişki kurmaları söz konusudur. Belediyelerin artan harcama ihtiyaçları da, zaten bu tür piyasalara başvurmayı gerektirmektedir. (Falay,1996:7)

E. Bütçe Dışı Fonlar

Bütçe ilkelerine ters düşmekle birlikte yoğun bir biçimde fon uygulamasına gidilince, yasama "bütçe hakkını" şeklen kullanmaya başlamıştır.1986 yılında toplam103 fon bulunmaktaydı.(Oyan-Aydın, 1987:96) Fonlar, belirli bir amacı gerçekleştirmek için tahsis edilmiş kaynaklardan elde edilen ve gerektiğinde harcanmak üzere özel bir hesapta hazır tutulan paralardır. Önceden atıl duran ve fonlar vasıtasıyla ekonomiye sokulan bu kaynaklarla bütçeye yük olmadan bir takım kamu

harcamalarını gerçekleştirmek istenmektedir. TKKOİ* Başkanlığı faaliyet raporlarında “bütçe dışında ve süratle işleyen bir finansman modelinin gerçekleştirildiğinden bahsedilmektedir.

Ancak uygulamada, bu amacın tam olarak yerine getirilemediği görülür. Bazı bütçe kaynaklarının fonlara yönlendirilmiş olmasının dışında, fonların gelir ve gideri arasındaki fark bütçeden yapılan transferler ile kapatılmaya gidilmiştir.

Konsolide bütçenin önemini azaltan fon uygulamasının sakıncaları zaman içinde ortaya çıkınca,1993 yılı bütçe hazırlık çalışmaları esnasında, Yüksek Planlama Kurulu'nun önerisi üzerine Bakanlar Kurulu, fonların gelir ve giderlerinin konsolide bütçe içine alınmasına karar vermiştir.(M.B. , 1993:5)

F. Özelleştirme Faaliyetleri

1980'li yılların ikinci yarısında özelleştirme alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. Özelleştirmeler ile bütçe bakımından bir yandan meydana getirilen finansmanla faiz yükünün aşağı çekilmesi,bir kısım yatırımların buradan finansmanı yoluyla bütçe üzerindeki yükünün azaltılması,diğer yandan zarar eden KİT'lerin bütçe üzerindeki yükünün ortadan kaldırılması beklenmiştir. Ancak bu istenilen boyutta gerçekleşmemiştir. Özelleştirmenin bütçe ile olan bir başka ilişkisi,satılan kuruluşların bir kesim personelinin konsolide bütçeye dahil kuruluşlar ile diğer KİT'lere yerleştirilmesidir. Kuşkusuz bu, personel ihtiyacı olmayan kuruluşlar bakımından ilave bir yük demektir.

G. Seçim Ekonomisinin Etkileri

1980-2000 döneminde sıkça yaşanan seçimlerin de kamu harcamalarını etkilediği gözlemlenmektedir. Anılan dönemde, 1983,1987,1991,1995 ve 1999 yıllarında seçim yapılmıştır. Bu yıllara ait kamu borçlanma gereğine bakıldığında 1995 yılı dışında her yıl,bir önceki yıla göre önemli artışlar kaydedilmiştir.(Şahin,2001:29) 1982 yılında %3.5 ten 1993'te 4.9'a; 1986'da %3.7'den 1987'de %6.1'e 1990'da %7.4'ten 1991'de %10.2'ye, 1998'de %9'dan 1999'da %15.3'e çıkmıştır.

4. Sonuç

Kamu finansmanının ekonomide istikrarsızlığa neden olması için, kamu harcamalarının, devletin olağan yöntemlerle sağladığı gelirlerle finanse edilmesi gerekmektedir. Kamu harcamaları olağan gelirlerini aştığı takdirde, ekonomideki finansman akımında devlet açık veren bir birim

* Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi;kurulduğu zaman Toplu Konut Fonu,Kamu Ortaklığı Fonu ve Geliştirme ve Destekleme Fonu'nu kapsamaktaydı.

olarak ortaya çıkmaktadır. Çağdaş dünyada çok az devletin harcamalarını olağan gelirleri düzeyinde tutabildiği ya da tutmayı yeğlediği göz önüne alındığında, kamu kesiminin açık veren bir birim olması şaşırtıcı olmamaktadır. Oluşan kamu açığının, harcamaların kısılması ya da vergi gelirlerinin arttırılması yoluyla finanse edilmeye çalışılması kısa dönemde mümkün olmamakta ve bu nedenle başka finansman araçlarına ihtiyaç duyulabilmektedir. Bu finansman araçları arasında yapılacak olan tercihte, ülkenin o an içinde bulunduğu ekonomik, sosyal ve siyasi koşullar belirleyici olmaktadır.

Konsolide bütçe geliri içinde çok büyük bir paya sahip olan vergi gelirlerinin sağlıklı bir şekilde arttırılmaması, konsolide bütçe harcamalarının, özellikle de cari ve transfer harcamalarının yıllar itibariyle yükselmesi, bütçe açığının büyük boyutlara ulaşmasına sebep olmuştur. Transfer harcamalarında KİT transferleri, faiz ödemeleri gibi kalemlerin artmasının yanında personel rejimi dolayısıyla artan ücretler ve istihdam sonucu personel harcamaları ile diğer cari harcamalar içinde en büyük paya sahip olan savunma harcamaları da bu artışı beslemektedir. Fakat, özellikle iç borç faiz ödemelerinin bütçeye getirdiği yük, harcamaların artışını kontrol etmede karşılaşılan en büyük sorunu oluşturmaktadır.

Kamu harcamalarının disipline edilmesi, her boyutu ile saydamlığın gerçekleştirilmesi ile mümkündür. Özellikle bütçenin transfer kalemlerinden yapılan faiz dahil, harcamaların bütün boyutları ile kamunun denetimine açılması, bütçe dışında gerçekleşen kamu kaynakları kullanımının bütçeye aktarılması bunu sağlayacaktır.

Bütçe kanunu hükümete bütçe ödeneklerini kullanma yetki ve iznini vermekteyse de bu, ödeneklerin tamamının kullanılacağı anlamına gelmemektedir. Buna göre hükümetler, harcama programlarını yeniden düzenleyerek, mevcut bütçe büyüklüğü altında kalabilir. Harcama programlarıyla ilgili düzenlemelerde öncelik transfer ödemelerine verilmeli ve kamu kuruluşlarına bütçeden yapılacak desteklemeler gözden geçirilmelidir. Böylece giderler ile gelirler arasındaki fark azalmış olacaktır. Ancak bu tür düzenleme, hükümetlerin ülke şartları doğrultusunda alacağı siyasi kararlar neticesinde gerçekleşebilir.

Uzun süredir enflasyon problemini çözemeyen ülkemiz buna ilave olarak borçlanma alanında sürdürülemez bir durumla karşı karşıya kalmıştır. Borçlanmanın nedeni olarak bilinen uygulamaların ortadan kaldırılması ve yapısal reformların geciktirilmeden hayata geçirilmesi kaçınılmazdır.

KAYNAKÇA

- BAŞOL Koray – Güler Başol, Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler Ver Bütçe Politikalarına Etkileri, A.Ü.S.B.F. Dergisi S:3-4, Haziran- Aralık 1992
- D.P.T., 1980-2000 Yılları Temel Ekonomik Göstergeler.
- D.P.T., Ekonomik Ve Sosyal Göstergeler 1950-1998, Ankara Aralık 1997
- D.P.T., 1995 Yılı Geçiş Programı, Ankara 1995
- FALAY Nihat, Yerel Yönetimlerin Finansman Açıkları, Kamu Kesimi Ve Finansman Açıkları, X. Türkiye Mali Sempozyumu, Antalya, 14-18 Mayıs 1994
- İYİDİKER Hikmet, Küreselleşme Sürecinin Ekonomi Üzerindeki Etkileri Ve Kamu Harcamaları (1980-200), Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Mali Sempozyumu, Antalya, 28-31 Mayıs 2001
- T.C MALİYE BAKANLIĞI, 1980-2000 Yılları Bütçe Gerekçeleri, Ankara
- T.C MALİYE BAKANLIĞI, Ekonomik Rapor, Ankara, 2001
- T.C MALİYE BAKANLIĞI, Fonlar Mevzuatı Konsolide Bütçe İle İlişkileri, Bütçe Ve Mali Kontrol Genel Müd., Ankara, Haziran 1993
- OYAN Oğuz – Ali Rıza Aydın, İstikrar Programından Fon Ekonomisine, Teori Yayınları 1987
- ŞAHİN Ahmet, 1980 Sonrası Harcama Politikaları, Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, XVI. Türkiye Mali Sempozyumu, Antalya 28-31 Mayıs 2001