

TÜRKİYE'DE KAMU MALİYESİ VE GÜNCEL SORUNLARI

Okutman Yaşar SARI (*)

ÖZET

Kamu kesiminin belli bir mali yıl içerisindeki gelirlerinin o yıl içerisindeki giderlerini karşılayamaması sonucunda açık vermesi, hemen hemen ilgili bütün kesimlerce istenilmeyen bir durum olarak kabul edilmesine rağmen, gerek Türkiye'de gerekse diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde bütçe açıkları iktisadi yaşamın bir parçası olarak süregelmektedir. Savaş ya da benzeri olağanüstü durumlarda kaçınılmaz olabilen bütçe açıkları, iktisadi dalgalanmalar nedeniyle de yıldan yıla farklılık gösterebilmektedir. Ancak, kamu açıklarının büyük boyutlarda gerçekleşmesi ve kronik bir özellik taşıması, ülkenin genel iktisadi yaşamında neden olduğu olumsuzluklar dolayısıyla istenilmeyen bir durum olarak kabul edilmektedir. Kamu açıklarının esas olarak yatırım harcamalarından çok, büyük bölümü özünde üretken olmayan kamunun tüketim harcamalarından kaynaklanması, bu endişenin temel kaynağını oluşturmaktadır.

Bu çalışmada Türkiye'de kamu maliyesinin kamu gelirleri ile kamu harcamalarını oluşturan kalemler ele alınarak, kamu açıkları ve açıklara neden olan güncel sorunlar tartışılacaktır.

ABSTRACT

Although it is accepted as unwanted situation by all sectors that in a fiscal year when incomes is not able to meet spendings and consequently budget deficit in Turkey and other developed and developing countries budget deficits are a part of economical life. Budget deficits owing to wars or other unusual situations may also show differences economical fluctuations. However budget deficits in great dimensions and their chronic character has been accepted as

(*) Muğla Üniversitesi Enformatik Bölümü Enformatik Okutmanı.

unwanted situation because of their negative impacts on economical life of a country. As the public deficits have been caused by public spendings which are not productive more then investment spendings forms main basis of this concern.

In this study public income of public economy and items which form public spendings will be studied and current problems which cause deficits will be discussed.

I. KAMU AÇIKLARI

Kamu açıkları, birçok gelişmekte olan ülke gibi, Türkiye'nin de temel sorunlarından birisidir. Kamu açığı, kamu kesiminin zaman içinde şiddetlenen borçlanma gereğidir. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG=PSBR-Public Sector Barrowing Rate) denilince daha çok konsolide bütçe açıkları akla gelir. Ancak bunun dışında KİT'lerin, fonların, mali KİT'lerin, yerel yönetimlerin, döner sermayeli kuruluşların ve sosyal güvenlik kurumlarının açıkları da KKBG kapsamındadır. Tablo 1.1 de son yıllarda kamu kesiminin borçlanma gereğinin GSMH ya oranları ile bunların borçlanma kaynaklarına göre dağılımları verilmiştir. Buradan çıkan sonuçlar şöyle sıralanabilir;

- KKBG içinde en büyük paya sahip olan konsolide bütçe açıklarıdır.
- Aşağıda Tablo 1.1'de de görüldüğü gibi, KKBG, istikrar önlemlerinin alındığı 1994 yılını izleyen yıllarda tekrar artma eğilimi içine girmiştir. 1999 yılında %10'un üzerinde rekor bir seviyeye ulaşan KKBG/GSMH oranı, 2000 yılında belirli bir azalma göstermesine rağmen, 2001 yılında yeniden rekor bir seviyeye ulaşarak %16'ya yükselmiştir.

Ülkelerin kamu kesimlerinin borçlanma gereği duymaları, sadece gelişmekte olan ülkelerin sorunu değildir. ABD, Japonya, Almanya, Fransa ve İngiltere gibi bir çok gelişmiş ülkede de, özellikle sosyal devlet anlayışı gereği yapılan kamu harcamalarına bağlı olarak, KKBG doğmaktadır. Türkiye açısından sorunun önemi KKBG nin

GSMH'daki payının çok daha büyük olması ve giderek artma eğilimi içinde olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü her şeyden önce borçlanmanın yapısı bozulmaktadır. Daha doğrusu gelişmiş ülkelerde kamu açıkları düşük faizli ve uzun vadeli borçlanma yoluyla giderilirken, Türkiye'de özellikle son yıllarda kısa vadeli ve yüksek faizli borçlanma zorunluluğunun yarattığı sorunlar, bu konuyu Türkiye'nin en önemli sorunu durumuna getirmiştir.

Tablo 1.1: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH'ya oranındaki Gelişmeler (%)

Borçlanma Kaynakları	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Konsolide Bütçe	5.3	4.3	6.7	3.9	4.0	8.3	7.6	7.1	11.9	10.9	15.6
KİF'ler	3.1	3.3	2.4	1.4	-0.2	-0.5	-0.3	1.3	2.5	2.2	0.6
Fonlar	0.9	1.3	0.9	0.9	0.6	0.1	-0.1	0.1	0.6	-1.3	-0.9
Diğer Kamu	1.1	1.9	2.2	1.9	1.1	1.1	0.7	1.5	0.6	0.6	0.7
Toplam KKBG	10.4	10.8	12.2	8.3	5.5	9.0	7.9	10.0	15.6	12.5	16.0

Kaynak : TC Maliye Bakanlığı *Yıllık Ekonomik Raporlar*

TCMB, *Yıllık Rapor 2001*, s.34.

Kamu açıklarının temel kaynağının Konsolide Bütçe açıkları olduğu daha önce ifade edilmişti. Konsolide bütçe açıkları, bir yandan kamu gelirlerinin düşüklüğüne, diğer yandan kamu harcamalarının artışına bağlanabilir. Daha doğrusu Türkiye'de giderek baskısını artıran kamu harcamalarının önlenemez yükselişine karşılık, kamu gelirlerinde yeterince bir artış sağlanamamaktadır¹. Örneğin Konsolide Bütçe içinde yer alan Katma Bütçeli kuruluşların payı, kamu gelirleri içinde %1.5; giderler içinde ise %5 dolayındadır. Yine Konsolide Bütçenin %95'inden fazlasını oluşturan Genel Bütçe'de yaşanan ve yıldan yıla büyüyen açıklar, bir yandan kamu gelirlerinin düşüklüğünün, diğer yandan kamu harcamalarındaki hızlı artışın sonucudur.

II. KAMU GELİRLERİNİN YAPISI VE GÜNCEL SORUNLARI

Kamu gelirlerinde ciddi-kalıcı artışların gerçekleştirilememesi durumunda, oluşan açıkların ya para basma ya da borç alma ile

¹ Aslan Eren, *Türkiye'nin Ekonomik Yapısı ve Güncel Sorunlar*, Muğla Üniversitesi Yayını, IV.Baskı, Muğla 2002, s.76.

finansman edilmesi gerekmektedir. Açık finansman biçimleri üzerinde herhangi bir yasal ya da kurumsal kısıt altında olmayan politika belirleyicisinin tercihi, kamu maliyesinde disiplini sağlama yerine kimi zaman para basma=(enflasyon), kimi zaman da borçlanma=(net yükümlülük+enflasyon) olmaktadır. Son yıllarda artık her iki seçeneğin de sonuna kadar kullanıldığı dikkati çekmektedir².

Konsolide Bütçe gelirleri; vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler ile özel gelir ve fonlardan oluşmaktadır. Bunlar aşağıda özetle ele alınacaktır.

A) VERGİLER

Kamu gelirlerinin en önemli ve anlamlı kısmını vergiler oluşturmaktadır. Konsolide Bütçe gelirinin %75 inden fazlasını oluşturan vergi gelirleri, kamu harcamalarını besleyen temel kaynaktır. Başka bir ifade ile kamu açıkları, vergi gelirlerinin gerektiği kadar artırılmamasının bir sonucudur.

Vergiler öncelikle dolaylı ve dolaysız vergiler diye ikiye ayrılmaktadır. **Dolaysız vergiler** doğrudan gelirden ve servetten alınan vergiler olarak ikiye ayrılmaktadır. Gelirden alınan vergiler ise gelir ve kurumlar vergisinden oluşmaktadır. Dolaylı vergiler ise mal ve hizmetten alınan vergiler ile dış ticaretten alınan vergilerden oluşmaktadır.

Vergi gelirlerinin yapısı incelendiğinde, hangi vergilerin yeterince değerlendirilmediği anlaşılabilir. Buna göre vergi gelirlerinin yetersizliğini gösteren tespitleri şu noktalarda toplamak mümkündür³:

- Vergilerin dolaylı-dolaysız ayrımında, son yıllarda dolaylı vergilerin payının %50 den %60 düzeyine çıktığı görülmektedir. Aslında ülkelerde kolay tahsil edilebilmesi açısından dolaylı vergiler daha avantajlıdır. Ancak vergi adaleti, sosyal adalet vb. gibi ilkelerle hareket edildiği zamanda dolaysız vergi ön plana çıkmaktadır.

² Türkiye Sanayicileri ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD). *Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler*. Yayın No:TÜSİAD-T/96-1/190. Ocak 1996, s.30

³ Eren, a.g.e.. s.78.

Ülkelerin vergi geliri yapıları birbirinden oldukça farklıdır. Örneğin ABD, İsveç, Norveç ve Japonya gibi ülkelerde dolaysız vergiler ağır basarken, Kıta Avrupa'sında dolaylı vergilerin payı daha fazladır. Ancak hiçbirinde dolaylı vergilerin payı bu kadar hızla artmamaktadır. Türkiye'de dolaylı vergilerin önemli bir kısmını tüketimden alınan Katma Değer Vergisi (KDV) oluşturmaktadır. KDV nin oranları 1999 yılına kadar artmamıştır. Ayrıca AB ile girilen Gümrük Birliği nedeniyle dış ticaretten alınan vergiler düşmüştür. Böyle olduğu halde, Türkiye'de dolaylı vergilerin oranının yükselmesi, tamamen gelirden alınan dolaysız vergilerin bu yükselmeye ayak uyduramamasından kaynaklanmıştır. Kısacası Türkiye'de gelirden alınan vergilerin artış eğilimi, tüketimden alınan vergilerin artış eğiliminin altında kalmıştır. Oysa sosyal devlet anlayışı ile hareket eden, gelir dağılımına özen gösteren bir ülkede dolaysız vergilerin payının artması beklenir. Bu olumsuz gelişme hem gelir dağılımının vergileme yoluyla olumsuz etkilendiğini, hem de dolaysız vergilerin sağlıklı bir gelişme göstermediğini kanıtlamaktadır.

- 1986-1988 yılları arasında vergi gelirleri içinde %14-15 düzeyinde paya sahip olan kurumlar vergisinin payının 1992-2001 arasında %5-8 düzeyine düşmüş olması ilginçtir. Çünkü ülkemizdeki şirketleşme olgusuna bağlı olarak kurumlar vergisi payının daha da artması beklenirdi. Her ne kadar 1994 yılında kurumlar vergisinin oranının %46'dan %25'e indirilmiş olması bu sonucun önemli nedeni olsa da, vergi esnekliğinin birden büyük olması gereken kurumlar vergisinin payının sonraki yıllarda artması beklenirdi. Bu olumsuz gelişmede kurumlar vergisi istisnalarının fazlalığı etkili olmuştur. Ancak Avrupa Birliği ile olan anlaşmamız gereği kurumlar vergisi istisnalarının önemli ölçüde ortadan kaldırılması gerektiğinden bu vergilerin payının artması kaçınılmaz olacaktır.

- Gelir vergisinin yeterince tahakkuk ve tahsil edilemediği başka bir kıyaslama ile de açıklanabilir: Bilindiği gibi ülkede yaratılan milli gelirin yaklaşık %15-20'si ücret geliri olarak kazanılırken, 1996 yılında elde edilen gelir vergisinin %51.4'ü ücret gelirlerinden alınmış olması hayli düşündürücüdür. Tarım sektöründen elde edilen gelirin vergi dışı bırakılması böyle bir çelişkili ilişkinin doğmasına etkisi olmakla birlikte, Tarım sektörünü desteklemek amacıyla bu sektörden

elde edilen gelirin vergi dışı bırakılması bir politikadır ve gereklidir. Ancak milli gelirden ücretlilerin aldığı payın azalmasına karşılık gelir vergisi içinde ücretlilerin payının artması ücret dışı gelirlerin vergilendirilmesindeki yetersizliği gözler önüne sermeye yetmektedir. Vergileme oranları aynı kaldığı halde, eğer ücretlilerin gelir vergisi içindeki payı artıyorsa, bu sonuç ücret dışı gelirin belirli bir kısmının daha vergi kapsamı dışına çıkarıldığı anlamına gelir. Vergi sistemimizde böyle bir sonucu doğuracak değişikliğin yapılmadığını göz önüne alırsak, bu sızıntıyı vergi kaçağı olarak adlandırmaktan başka çare yoktur.

- Ülkemizde toplanan vergi milli gelire göre de azdır. Genelde toplam vergi gelirinin GSMH ya veya GSYİH ya oranı toplam vergi yükü deyimini ifade edilir. Bireyin vergi ödeme nedeniyle hissettiği psikolojik baskıya ise vergi tazyiki ya da vergi baskısı adı verilmektedir.⁴⁻⁵ Avrupa Birliğinde toplam vergi yükü ortalama olarak %40'ın üzerinde iken, vergi tazyiki düşüktür. Türkiye'de toplam vergi yükü oranı ancak %20-22 düzeyinde iken, vergi tazyiki oldukça yüksektir. Ülkemizde yaşanan bu durum, toplanan vergide iki olumsuzluğu birlikte getirmektedir. Birincisi, toplam vergi yükü oranları düşük olduğundan buna bağlı olarak toplanan vergi düşük düzeyde kalmaktadır. İkincisi ise, vergi tazyikinin yüksekliği nedeniyle bireylerdeki vergi ödeme isteksizliğidir. Bu durum da vergi gelirlerinin düşük düzeyde kalmasına neden olmaktadır.

Böylece gelişmiş ülkelerin hükümetleri iki kez şanslı olmaktadır. Çünkü bu ülkelerde hem Kişi Başına Düşen Milli Gelir değerleri yüksektir; hem de bu milli gelirin daha büyük bir oranı kamu gelinine dönüşmektedir. Daha açık bir ifade ile, kişi başına düşen vergi gelirleri yönünden Türkiye'nin iki şanssızlığı bulunmaktadır. Kişi başına vergi geliri bir çok Avrupa ülkesinde 10.000 Doların üzerinde iken, Türkiye'de 800 Dolar dolayındadır. Bu nedenle bazı ülkelerde 25 kat fark bulunmaktadır. Bu değerlerin bu kadar düşük olması Wagner Yasasını doğruluyorsa da, Türkiye'de kamu gelirlerinin göreceli olarak düşük olduğunu da bize kanıtlamaktadır.

⁴ Emine Orhaner, *Kamu Maliyesi*, Gazi Kitabevi, Ankara:2000, s.167.

⁵ Hali Nadaroğlu, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Beta Basım, 9.Baskı, İstanbul:1996, s.262.

- Türkiye’de vergi yükünün bu kadar düşük çıkmasında ve gelir vergisinde ücretliler aleyhine ortaya çıkan çarpıklıkta şüphesiz kayıt dışı ekonominin önemli rolü bulunmaktadır. Bazı yazarlara göre Türkiye’de resmi kayıtlara intikal eden gelirin yarısı kadar da kayıt dışı gelir söz konusudur. Burada küçük bir hesaplama yapılabilir: Ücret ve ücret dışı gelirden verginin sabit bir oranda alındığını varsayalım. Eğer milli gelirden %20 pay alan emek, gelir vergisinin %40’ından fazlasını veriyorsa, kayıt dışı ekonomi toplam milli gelirin en az yarısı kadar demektir.⁶

Sonuç olarak, Türkiye’de başta kurumlar ve gelir vergisi olmak üzere vergi kaynaklarının potansiyelinin yeterince değerlendirilmediği bu nedenle kamu gelirlerinin kamu harcamaları karşısında yetersiz kaldığı söylenebilir.

B) VERGİ DIŞI GELİRLER

Başta özelleştirme olmak üzere daha çok kamu mallarının satışından ve kiralanmasından elde edilen gelirlerdir. Bu gelirlerin sürekliliği ve güvenilirliği konusunda tereddütler bulunmaktadır. Çünkü Türkiye’de özelleştirmeden beklenen gelir şimdiye kadar sağlanabilmiş değildir. Bu gelir beklenenin onda biri düzeyinde kalmıştır. Vergi dışı gelirlerin kamu gelirleri içindeki payı 1994-1999 yılları arasında %6-10 düzeyindedir. Son yıllarda hız kazandırılan özelleştirmelerle 2000 yılında bu oran %20, 2001 yılında da %14 düzeylerine çıkmıştır. Son yıllara kadar önemli bir paya sahip olmayan bu gelirler, ancak özelleştirmeye önem verilen bir kaç yılda önemli düzeye çıkabilmiştir.⁷

C) ÖZEL GELİR VE FONLAR

Çoğunlukla Konsolide Bütçe dışında oluşturulan, Fakat son yıllarda bütçeye dahil edilen kamu özel fonlarından sağlanan gelirlerdir. Kamu özel fonları, kamu kuruluşlarına belli amaçları gerçekleştirmek amacıyla ayrılan, gelir ve giderleri özel hükümlere bağlanan veya tamamen konsolide bütçe dışında yer alan özel kamu hesaplarıdır. Kamu özel fonları bütçenin şekil şartları ve kuralları

⁶ Eren, a.g.e., s.82.

⁷ Eren, a.g.e., s.77.

dışında tutulurlar. Hatta birçoğunun denetimi bütçe ödeneklerinden farklı bir sürece bağlıdır. Çoğunluğu 1980 li yıllarda kurulan ve 1996 yılına kadar sayıları 125 e ulaşan kamu özel fonlarının 1995 ve 1996 yıllarında 115 i bütçe kapsamına alınmıştır. Bunların 36 sı Sayıştay'a ait olmak üzere 104'ü denetime tabidir. 1983-1991 yılları arasında sayıları, gelirleri ve bütçeye katkıları artan kamu özel fonlarının gelir ve giderleri, uygulamada yarattığı aksaklıklar nedeniyle, 1992 yılından itibaren Merkez Bankasında oluşturulan müşterek fon hesabında izlenmeye başlanmıştır. 1993 yılında bir bölümü bütçe içine alındığı için, fon gelirlerinin bütçe gelirleri içindeki payı 1993 yılında %20.7 lik rekor düzeye ulaşmıştır. Ancak diğer yıllarda fon gelirlerindeki artışın daha az olması nedeniyle fon gelirlerinin payı %10 düzeyine kadar inmiştir.⁸

D) BORÇLANMA (İÇ VE DIŞ BORÇLAR)

Günümüzde devletin gelir kaynakları arasında borçlanma, vergi gelirlerinin başlıca alternatifi olma durumuna gelmiştir. Borçlanma, vergi gelirlerinin aksine olarak geçici bir kaynaktır. Çünkü borçlanma ile sağlanan kaynaklar, daha sonra faiz ve ana para olarak geri ödenmektedir. Ödeme aşamasında geri ödemeler vergiden yapılmaktadır. Aksi durumda, eski borçları ödemek için sürekli borçlanmaya gidilmesi gerekir. Bu, borçların hızla artmasına ve sonuç olarak borçlanma imkanlarının tamamen ortadan kalkmasına yol açar. Bu sebeple vergi, devletin asli gelir kaynağı oluşturur. Borçlanma ise, daha çok vergilemeye ek ve alternatif bir kaynaktır⁹.

Türkiye açısından dış borçlanmada faiz en çok %10-12 iken, TL cinsinden sağlanan iç borçlanmada, enflasyon nedeniyle kişi ve kurumlara reel gelir sağlamak suretiyle borçlanmayı gerçekleştirebilmek için, %100 ü aşan bileşik faiz uygulanmaktadır. İç borç faizi enflasyonun erittiği kısmı da içerirken, dış borçlanmada böyle bir sorun bulunmamaktadır. Dış borcun faizi azdır fakat dış borç stokunun TL değeri zamanla artar; iç borcun faizi yüksektir fakat TL

⁸ Eren, a.g.e., s.78.

⁹ Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim*, İstanbul 1996, s.125

olarak değeri aynı kalır. İç borcun reel değeri zamanla küçülür, dış borcun reel değeri pek değişmez. Eğer dış borçlanma yoluna gidilirse, LIBOR+faiz olarak ödenecek faiz bütçeye yansırken, TL cinsinden hızla artan ve bütçe giderlerine yansıtılmayan esas borç miktarı hazine hesabına kaydedilir. Bu borç da genelde yeni bir dış borçlanma ile finanse edilir.

İşte bu nedenlerle, 1989 yılından sonra çeşitli hükümetlerin aldığı, maaş ve ücretlerdeki hızlı artışla başlayan politik kararları ile ve IMF'nin eleştirilerini dikkate almayan tutumları sonucu, uluslararası finans kuruluşlarının muslukları kapamasına bağlı olarak hükümetler, borçlanmayı gerçekleştirebilmek için kişi ve kurumlara yüksek reel faiz ve reel gelir sağlama pahasına iç borçlanma yolunu tercih etmişlerdir. Ancak dış borçlanmanın bir diğer işlevi olan döviz gereksinimi sağlayabilmek için de faiz kur makasını oldukça açık tutmuşlardır. Böylece ülkemize gelen döviz de TL ye dönüştükten sonra devletin borçlanma kağıtlarına yönelmiştir. Bu mekanizmaya sıcak para adı verilmektedir. Borçlanmanın diğer kaynağı olan "Kısa Vadeli Avans" limitlerinin 1992 yılı başından itibaren bir iki ay içinde dolması nedeniyle hükümetler KKBG için zorunlu olarak iç borçlanmaya giderek daha fazla başvurmuşlardır.¹⁰

Borcun kısa vadeli yapısı ve enflasyon nedeniyle 1990'lı yıllarda bir yandan faiz oranları düşük olan dış borçlanma olanağının azalması, diğer yandan iç borçlanma aracı olarak devlet tahvili yerine zamanla, faiz oranları daha yüksek hazine bonosuna ağırlık verilmesi bu yıllarda borç faizlerinin hızla artış göstermesine neden olmuştur. Aşağıda Tablo 2.1 de görüldüğü gibi, 1999 yılında kurulan yeni hükümetin uyguladığı istikrar programı sayesinde meydana gelen ılımlı hava borçlanmayı da etkileyerek, hazine bonosunun payı bu iki yılda negatif olmuştur. Ancak 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz nedeniyle, Hazine tekrar hazine bonosu ile borçlanmak durumunda kalmıştır.

¹⁰ Eren, a.g.e., 90.

Tablo 2.1: Konsolide Bütçe Finansman Yapısı

(Milyar TL)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Finansman	125	150	293	1.263	2.215	3.809	9.097	12.752	32.117
-Dış Borç (Net)	20	-69	-80	-134	-453	-1.036	460	2.677	-4.448
-İç Borç Toplamı	52	167	283	1.066	2.506	4.590	9.740	9.351	23.202
-Devlet Tahvili (Net)	30	-70	86	274	1.485	1.297	12.234	10.685	5.215
-Hazine Bonosu (Net)	22	238	97	792	1.021	3.293	-2.493	-1.334	17.987
-Kısa Vad. Avans	53	52		229	0	0	0	0	0
-Diğer	-4	0		102	108	255	-1.103	724	13.363

Kaynak : DPT, Ekonomik ve Sosyal Göstergeler, s.56

DPT, *Konjonktür Değerlendirme Raporu Temmuz 2000*, s.91.

III. KAMU HARCAMALARININ YAPISI VE GÜNCEL SORUNLARI

Kamu harcamaları iki farklı şekilde gruplanmakta bunlar da idari-fonksiyonel ayırım ve ekonomik ayırım diye adlandırılmaktadır. İdari-fonksiyonel ayırımıda, bütçe ödenekleri 14 grupta toplanmaktadır. Bu ayırımı göre, borç faizleri dışında en büyük payı genel hizmetler alırken, bunu eğitim ve savunma ödenekleri izlemektedir. Borç faizleri payının giderek artmasına karşılık, bütçeden ayrılan payın başta eğitim, sağlık ve kültür hizmetleri olmak üzere bütün dallarda giderek azalmış olması, kamu harcamalarında borç faiz baskısını gözler önüne sermektedir. Öte yandan eğitim, sağlık, kültür hizmetlerine verilen önemin anlamlı bir biçimde azaldığı anlaşılmaktadır.

Kamu giderlerinin ekonomik ayırımı incelendiği zaman, aşağıda Tablo 3.1 de görüldüğü gibi, kamu harcamalarındaki artışın hangi kalemlerde baskı yarattığı daha iyi anlaşılabilir. Kamu giderleri ekonomik ayırımı göre üç gruba ayrılmaktadır. Bunlar, cari, yatırım ve transfer harcama kalemleridir.

Tablo 3.1: Türkiye’de Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Yapısındaki Gelişmeler

Yıllar	Toplam		Cari		Yatırım		Transfer	
	Harcama Milyar TL	Payı %	Harcama Milyar TL	Payı %	Harcama Milyar TL	Payı %	Harcama Milyar TL	Payı %
1995	1.724.194	100	645.945	37.5	102.989	6.0	975.260	56.6
1996	3.961.308	100	1.286.240	32.5	255.356	6.4	2.419.712	61.1
1997	8.050.252	100	2.788.298	34.6	640.134	8.0	4.621.820	57.4
1998	15.396.480	100	5.140.996	33.4	885.606	5.8	9.369.878	60.9
1999	28.017.791	100	9.172.790	32.7	1.544.427	5.5	17.367.468	61.8
2000	46.602.627	100	13.613.937	29.2	2.475.116	5.5	30.615.975	65.5
2001	80.379.004	100	20.368.339	25.3	4.139.803	5.2	55.870.862	69.5
2002	115.485.633	100	31.049.719	26.9	6.887.544	5.9	77.548.370	67.2

Kaynak : Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi*, s.103

TC Maliye Bakanlığı, *Yıllık Rapor*

A) CARİ HARCAMALAR

Cari harcamalar içinde devletin personel için yaptığı ödemeler en önemli paya sahiptir. Bunun dışında demirbaş ve malzeme alımları gibi, daha çok tüketim niteliğindeki mal ve hizmetlere yapılan ödemeler de cari harcamaları içinde yer almaktadır. 1970’den itibaren başlayan cari harcamalardaki azalma eğilimi yukarıda Tablo 3.1 de de görüldüğü gibi son beş yıl içinde de devam etmiştir.

B) YATIRIM HARCAMALARI

Yapı, tesis ve onarım giderleri ile, makine teçhizat ve taşıt alımları için yapılan ödemeleri kapsamaktadır. 1970’lerde yaklaşık %23 olan yatırım harcamalarının payı %5’lere kadar düşmüştür. Özellikle 1980’li yıllarda bir çok yatırımın bütçe dışı fonlarla gerçekleştirilmiş olması bu düşüşte etken bir rol oynamıştır. Ancak 1993 yılından sonra bu fonların yeniden bütçe kapsamı içine alınmış olmasına karşın yatırım harcamalarının payının %6 düzeyine inmiş olması son derece düşündürücüdür. Bunun anlamı şudur; devlet kamu hizmetlerini yerine getirmek için yaptığı harcamaların her 100

lirasından 6 lirasını yatırımlara ayırmaktadır. Bu ödenek miktarı ile, artan nüfusun ihtiyaç duyduğu eğitim, sağlık, kültür, alt yapı yatırımları yanında baraj, yol, sulama haberleşme vb. gibi alanlarda gereken yatırımları gerçekleştirilmesi imkansız duruma gelmiştir.

Kamu harcamalarında yatırım harcamalarına ayrılan payın bu kadar küçülmesine **liberalleşme ilkesi** doğrultusunda büyük önem verilen özelleştirmenin etkisi olduğu belirli ölçüde kabul edilebilir. Ancak söz konusu ilke ile özelleştirme faaliyetinde anlamlı bir yol alınmadığına göre, kamu yatırımları yoğunluğunda bu ölçüde bir azalma, bize sadece kamu harcamalarının önlenemeyen baskısının büyük ölçüde yatırımları kısarak azaltılmaya çalışıldığını ve kaynakların büyük bir bölümünün transfer harcamaları içinde yer alan yüklü borç faizi ödemelerine aktığını göstermektedir.

C) TRANSFER HARCAMALARI

Bu harcamalar içinde; en başta borç ödemeleri olmak üzere, genel bütçeden diğer kamu kurum ve kuruluşlar ile özel ve tüzel kişilere aktarılan kaynaklar, kamulaştırma ve bina satın alımları, ekonomik transfer ve yardımlar (sübvansiyonlar), sosyal yardımlar yer almaktadır.

1970'li yıllardan bu yana giderek artan transfer harcamalarının payının %70 lere kadar artmasında şüphesiz borç faiz ödemelerinin payı büyüktür. Transfer harcamaları içinde borç faiz ödemelerinin payı, 1992 yılından sonra sürekli artarak 2001 yılı itibariyle %51.4'e ulaşmıştır. Buna bağlı olarak her yıl verilen bütçe açıkları sürekli büyümektedir. Eğer büyük oranda borç faizi ödemelerinden kaynaklanan bütçe açığı olmasaydı, 1993'den sonraki yıllarda bütçe fazlalığının ortaya çıkacağı bu yıllara ait bütçe verilerinden anlaşılmaktadır.¹¹

¹¹ Eren, a.g.e., s.88.

IV. KAMU İDARESİ VE GÜNCEL SORUNLARI

A) KİT YÖNETİMLERİ

Kamu yönetimindeki örgütsel yapılanma, büyük ölçüde Weber'in "ideal bürokrasi"sinde öngörülen esaslardan esinlenmiştir. Geleneksel bürokratik yapılanma en yüzeysel özellikleri ile yüksek düzeyde merkezîyetçilik, biçimsellik ve uzmanlaşma ile özdeşleştirilmektedir ve zamanla çeşitlendirilmiş bulunan bürokrasi tanımları içinde "makine bürokrasisi" olarak yeniden adlandırılmıştır¹².

Günümüzün değişen ortam koşulları ve yönetsel gereksinimleri ışığında bu bürokratik yapılanma çoğunlukla kırtasiyecilik, yabancılaşma, verimsizlik, doyumsuzluk gibi olumsuzlukların kaynağı olarak değerlendirilip suçlanmaktadır. Hatta yetersizlikleri açıkça ortaya çıkan ve asıl işlevi amaçları gerçekleştirilmede kullanılan bir araç olan bu örgütsel yapının kendini koruyup, güçlenerek amaç haline geldiği ileri sürülmektedir. Bu sorunların giderilmesine yönelik olarak, bütün bürokratik yapılardan kurtulmak gibi kesin bir takım öneriler gündeme getirilmektedir.

Ülkemizde de, gelişmiş ülkelerde gözlemlendiği gibi, kamu bürokrasisinde her düzeyde çalışan profesyonellerin sayısı hızla artmaktadır. Bir çok ülkede bir yandan profesyonelleşme düzeyi artarken diğer yandan gerek kamuoyunda gerekse siyasal ortamda kamu bürokrasisi ve bürokratların kabul görme düzeyi ve saygınlığı azalmaktadır. Ülkemizdeki işsizlik oranının yüksekliğine rağmen, kamu bürokrasisinin kaliteli insan gücünü çekme düzeyinin düşüklüğü, bu yöndeki maddi ve manevi doyumsuzlukların bir sonucu olarak görülebilir.¹³

Makine bürokrasisinden profesyonel bürokrasiye geçişin en önemli nedeni, bilgi toplumunun en etkin grubunu oluşturan uzmanlardan daha etkin yararlanmayı sağlayacak bir yapılanmaya

¹² Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TOAİE), "Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri". Yayın No:262. Ankara 1995. s.11.

¹³ TOAİE, a.g.m., s.14.

duyulan gereksinimdir. Diğer bir deyişle karmaşık örgütsel faaliyetlerde başarılı olabilmek, aynı zamanda bürokratik sistemin getirdiği yararları kaybetmemek için profesyonel bürokrasilere dönüşüm gerekmektedir. Öte yandan, bu yeniden örgütlenme süreci koşullara bağlı olarak ters yönde de işletilebilir. Örneğin, dışsal denetimin arttığı, kaynak kısıtlamaları nedeniyle verimliliğin ön plana çıktığı durumlarda profesyonel bürokrasiler makine bürokrasisine dönüştürülebilir. Öte yandan ortam koşullarının durağanlıktan dinamizme dönüştüğü, profesyonellerin bilgi birikiminin ve elindeki bilimsel bilgilerin yetersiz kaldığı, yaratıcı ve yeni düşüncelerin üretilmesine gereksinim duyulan durumlarda da profesyonel bürokrasilerin adhokrasilere¹⁴ dönüşümünü veya en azından özel büro-adhokrasilerin kurulması kaçınılmaz olmaktadır.

Aslında hiç bir örgütsel yapı burada da ele alındığı gibi saf ve bir kategoride ele alınması gereken düzenlemeler şeklinde düşünülmemelidir. Tersine, aynı örgütsel yapı, farklı bölüm ve hiyerarşik düzeylerde hem makine, hem profesyonel hem de “büro-adhokrasileri” içeren bir bileşen olarak düzenlenebilir. Önemli olan, yapısal uyum kuramı gereklerine uygun bir biçimde ortam belirsizliği, teknolojik gereksinimler, çalışanların niteliği, büyüklük gibi etmenler ışığında farklı yapılanmalara gidebilecek esnekliği gösterebilmektir. Bu esneklik ise, bireysel öğrenmenin örgütsel öğrenmeye yapısal açıdan da yansıtılabilmesi ve yapısal düzenlemelerin gereksinmelerine göre kurumsallaşması ile mümkün olacaktır.

B) YEREL YÖNETİMLER

Kamu maliyesinin bir alt kategorisini yerel yönetimlerin bütçeleri oluşturmaktadır. Yerel yönetim bütçeleri denilince söz konusu olan belediyeler, il özel idareleri, İller Bankası ve su ve kanalizasyon idareleri bütçeleridir. Yerel yönetim konsolide bütçe harcamalarının %90'ı belediyeler tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan yerel yönetim bütçeleri belediye bütçesi olarak algılanabilir. Mali hukuk sistemi içinde yerel yönetim bütçeleri özel bütçeler olarak nitelendirilmektedir¹⁵.

¹⁴ Adhokrasî: Destek personelin ana birim olduğu ve ortak düzenlemeye dayanan bir yapıdır.

¹⁵ Hüseyin Şahin, *Türkiye Ekonomisi*, Bursa 1995, s.416.

Yerel yönetimler halkla doğrudan ilişki içinde olan, halkın günlük yaşamında ihtiyaç duyduğu hizmetleri üreterek halka sunan yerinden yönetim birimleridir. Bir ülkede yerel yönetimlerin kamu maliyesindeki nispi ağırlığı ülkenin yönetim şekli ile doğrudan ilişkilidir. Yasama yetkisinin merkezindeki parlamentoda toplandığı, merkezi hükümetin güçlü olduğu ve geniş yetkilerle donatıldığı, yerel yönetimlerin merkezi yönetimin vesayeti altında bulunduğu ülkelerde yerel yönetimlerin kamu maliyesi içindeki yeri oldukça sınırlıdır.

Türkiye’de yukarıda tasvir edilen niteliklerde bir yönetim sistemi geçerlidir. Merkezi yönetimin yetkileri fazla, yerinden yönetim birimlerinin yetkileri sınırlıdır. Yerel yönetimlerin yasa yapma dolayısıyla vergi koyma yetkileri yoktur. Yerel yönetimlerin yetkileri, görevleri, gelir kaynakları, hatta harcamaları merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimler merkezi yönetim tarafından kendilerine bırakılan vergileri tahsil etmekte, gelirlerinin önemli bir bölümü genel bütçeden aktarılan fonlardan oluşmaktadır.

Yerel yönetim hizmetlerine talep nüfus artışına ve kentleşmeye paralel olarak artmaktadır. Türkiye’de kentleşme hızı ve büyük şehirlerde nüfus artış hızı, ülkedeki nüfus artış hızının çok üzerinde seyretmektedir. Halk iş bulmak, güvenlik içinde olmak ve daha iyi yaşamak için büyük kentlere akın etmektedir. Bu gelişmeler ise yerel yönetim hizmetlerine olan talebi her geçen gün artırmaktadır. Yerel yönetimlere ayrılan kaynaklar artan hizmet talebi ve harcama ihtiyacı karşısında yetersiz kalmaktadır. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, ülke de halkın yönetime katılmasının ve demokratikleşmenin en kestirme yoludur. Merkezi yönetimin yükünün hafifletilmesi, kamusal hizmetlerin daha çabuk görülmesi ve bizzat halk tarafından denetimin sağlanması için yerel yönetimlere daha fazla iş, daha fazla yetki ve daha fazla kaynak aktarılmalıdır.¹⁶

¹⁶ Şahin, a.g.e., s.417.

SONUÇ

Türkiye’de kamu maliyesinin bu gün bulunduğu nokta, kamu harcama ve gelirleri ile kamu borçlanma gereğinin finansmanı konusunda köklü bir “yeniden yapılanma-reform” programının uygulanmaya konulmasının kaçınılmaz olduğunu göstermektedir.

Genel olarak dışa kapalı dönemde (1963-1980), kamu harcamalarının yatırım ve dış fazlanın toplamından oluşan gayrisafi ulusal tasarruflar üzerinde ciddi bir etkide bulunmadığı anlaşılmaktadır. Ancak, toplam kamu harcamalarının tüketim ve yatırım olarak ayrıştırılması durumunda, kamu yatırımlarının GSYİH’ya oranında meydana gelen artışların, bu dönemde dış dengede bire-birlik bozulmalara yol açtığı dikkati çekmektedir. Başka bir deyişle, dışa kapalı dönemde kamu yatırımlarında meydana gelen artışlar net dış yükümlülük yaratılarak gerçekleştirilebilmiştir.

1987 sonrası dönemde ise kamu harcamalarının ekonomideki diğer makro büyüklükler üzerinde bozucu etkisinin arttığı görülmektedir. 1987-1995 döneminde kamu harcamalarının GSYİH’ya oranında meydana gelen artışlar gayrisafi ulusal tasarrufları (yatırım + dış fazla) azaltıcı etkide bulunmuştur. Bu dönemde gerek kamu tüketim harcamalarının gerekse kamu yatırım harcamalarının net dış yükümlülük yaratıcı bir nitelik kazandığı anlaşılmaktadır. Dahası, kamu tüketim harcamalarında meydana gelen şok artışlar geçici olmamakta ve kalıcı bir özellik göstermektedir. Aynı zamanda özel tüketim harcamalarını da aynı yönde etkileyen kamu tüketim harcamalarında meydana gelecek kalıcı azalmaların, toplam tasarrufları olumlu yönde etkileyeceği açıktır.

Harcamalarında belli bir disiplin sağlayamayan kamu kesimi, harcama artışlarını karşılayacak bir gelir artışı gerçekleştirilememiştir. Bunun sonucunda da kamu kesimi borçlanma gereğinin (KKBG) GSYİH’ya oranı, KKBGO, sürekli bir artış içerisindedir. Ekonomide bir dizi önlemin alındığı 1994 yılı içerisinde bu oranda uzun yıllardan sonra bir azalma görülmüştür. Ancak bu göreceli düzelmenin geçici olduğu anlaşılmaktadır.

Türkiye ekonomisinin 1987 sonrası dönemde kazandığı tecrübe, örneğin para basmaya getirilen sınırlamaların, “borç tuzağı”

ya da “borç batağı”na düşmeden, borçlanmaya da getirilecek sınırlamalar ile desteklenmesi ve esas olarak kamu gelir-gider dengesinin sağlanması zorunluluğunu göstermektedir. Aksi takdirde kamuoyu “disiplin programının” sürekliliğine inanmamakta bir süre sonra da haklı olduğunu görerek kamu otoritesine olan güvenini daha da azaltıp var olan beklentilerini pekiştirmektedir.

Kimi zaman toplam borçların GSYİH’ya oranı gösterilerek kamu borçlarının bir sorun teşkil etmediği öne sürülmektedir. Bu tür argümanlar Türkiye’de toplam borç stokunun ortalama vadesinde meydana gelen azalmayı ve finansal piyasaların sağlığını göz ardı etmektedir. İzlenen iktisat politikalarına güvensizlikle birlikte borçların ortalama vadesi kısalırken, çok yüksek reel faizlerle borçlanabilmek mümkün olmaktadır. Bu ise faiz dışı bütçe fazla verse bile toplam borçların GSYİH’ya oranının sürekli olarak artmasına yol açmaktadır.

Bu noktada, kamunun bütçe kısıtından yola çıkarak elde edilebilecek sonuçları bir kez daha hatırlatmakta yarar vardır:

Başlangıç borç stokunun pozitif ve parasal disiplinin sağladığı (Merkez Bankası kaynaklarının hazineye kapatıldığı) bir ortamda,

- Reel faizler ekonominin büyüme oranının üzerinde ise, faiz dışı bütçe dengede olsa bile Borç/GSYİH oranı sınırsız bir şekilde yükselir.
- Faiz dışı bütçe açık veriyorsa, reel faiz ekonominin büyüme oranına eşit olsa bile Borç/GSYİH oranı sınırsız bir şekilde yükselir.
- Faiz dışı bütçe açığı sınırlı (diyelim ki sabit) reel faizler ekonominin büyüme oranının altında olsa bile Borç/GSYİH oranı çok yüksek, sürdürülemez boyutlara ulaşabilir.

Hemen hemen bütün ekonomik göstergeleri Türkiye ekonomisinden daha iyi olan gelişmiş ülkeler, kamu kesiminde mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak çok ciddi bir çaba içerisindedirler. Türkiye’nin de en kısa süre de bir “yeniden yapılanma-reform” programı başlatması kaçınılmazdır.

Uygulamaya konulacak bir “yeniden yapılanma-reform” programında aşağıda hususların da yer alması, programın güvenilirliğinin artmasına ve başarıya ulaşmasına katkıda bulunacaktır.¹⁷

- Maastricht Anlaşmasında belirtilen “convergeny criteria” değerleri esas alınarak, “yıllararası” bütçe uygulamasına geçilmelidir. Bu çerçevede; iç-dış borç, bütçe açığı, kamu tüketim-yatırım harcamaları gibi makro büyüklüklerin zaman içerisinde alacağı değerlere yönelik rakamsal hedefler (düzey ve oran olarak) belirlenip, Hükümetin TBMM ve kamuoyunu periyodik olarak bilgilendirmesi yasa hükmü haline getirilmelidir.
- Savaş vb. durumlar hariç ek bütçe uygulamasına son verilmelidir. Yıl içerisinde hükümetin bütçede öngörülen harcama limitini aşacağıının anlaşılması durumunda kamu tüketim harcamalarında otomatik kesintiye gidilmelidir.
- Merkez Bankası, kamu kurum ve kuruluşları, ve özellikle de (özelleştirilene kadar) kamu bankalarının portföylerinde bulundurabilecekleri her türlü kamu borçlanma enstrümanı sınırlandırılmalıdır.
- Kamu bankalarına ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına; ikinci el piyasada yaptıkları işlemlerin ortalama olarak belli bir limitin üzerinde (örneğin öz sermayenin yüzde x’inin üzerinde) zarara yol açmadığını ispat etme zorunluluğu getirilmelidir.
- Kamu kurum ve kuruluşlarının Sermaye Piyasası Kanununa şirketlerin uygulamakta olduğu muhasebe esaslarına uyarak, hazırladıkları bilançolarını bağımsız organlara denetletip periyodik olarak ve her seçim dönemi öncesinde TBMM ve kamuoyuna duyurmaları zorunluluğu getirilmelidir.
- Kamunun iç ve dış borçlanmasına kesin rakamsal (düzey ve oran olarak) sınırlamalar getirilmelidir.

¹⁷ TÜSİAD. *Türkiye’de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler*. Yayın No.TÜSİAD-T796-1/190. Ocak 1996, s.93.

- Kamuoyunun kamu kesimi ile ilgili bilgi edinme hakkı çerçevesinde, belli makroekonomik büyüklüklerin bir takvime bağlı olarak düzenli bir şekilde ve zamanında kamuoyuna duyurulması sağlanmalıdır.

Kamu maliyesinde belli bir disiplin sağlanmasının sadece yasa çıkarmayla gerçekleştirilemeyeceği açıktır. Gerek buradaki önerilerin, gerekse “yeniden yapılanma-reform” programının uygulanması, ciddi bir siyasi kararlılığı ve kamuoyu desteğini de gerektirmektedir.

KAYNAKÇA

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Ekonomik ve Sosyal Göstergeler.

Devlet Planlama Teşkilatı (DPT), Konjonktür Değerlendirme Raporu Temmuz 2000.

Eren Aslan, Türkiye'nin Ekonomik Yapısı ve Güncel Sorunları, Muğla Üniversitesi Yayını, IV.Baskı, Muğla 2002.

Karluk Rıdvan, Türkiye Ekonomisi Tarihsel Gelişim Yapısal ve Sosyal Değişim, İstanbul 1996.

Nadaroğlu Halil, Kamu Maliyesi Teorisi, Beta Basım, 9.Baskı, İstanbul:1996.

Orhaner Emine, Kamu Maliyesi, Gazi Kitabevi, Ankara:2000.

Şahin Hüseyin, Türkiye Ekonomisi, Bursa 1995.

TC Maliye Bakanlığı, *Yıllık Ekonomik Rapor*.

Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TOAİE), Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Yayın No: 262, Ankara 1995.

Türkiye Sanayici ve İş Adamları Derneği (TÜSİAD), Türkiye'de Kamu Harcamaları ve Kamu Borçlanması Mali Disiplin Gereği Üzerine Gözlem ve Öneriler, Yayın No:TÜSİAD-T/96-1/190, Ocak 1996.

