

TÜRKİYE'DE KONSOLİDE DEVLET BÜTÇESİNİN FİNANSMANI
(1965 - 1985)

Nazmiye Çelebier

DEVLET BÜTÇE UZMANLIĞI ARAŞTIRMA RAPORU

Ankara
Maliye ve Gümrük Bakanlığı
Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
Ağustos - 1985

İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÇİZELGELER LİSTESİ	IV
BÖLÜM	
I. GİRİŞ	1
Problem	1
Amaç	4
Önem	4
Sınırlılıklar	4
Yöntem	4
II. KAMU HARCAMALARI	6
Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması	6
Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Sınıflandırılması	7
Cari Harcamalar	7
Yatırım Harcamaları	8
Transfer Harcamaları	8
Uluslararası Para Fonu'na Göre Kamu Harcamaları	9
III. KAMU GELİRLERİ	12
Vergiler	13
Türkiye'de Bütçe Gelirlerinin Sınıflaması	15
IV. BORÇLANMA	18
İç ve Dış Borçlar	19
Kısa Vadeli-Uzun Vadeli Borçlar	19
Hazine Bonoları	20
Merkez Bankası Kısa Vadeli Avansları	20
Emanet Paralar	21
Uzun Vadeli Borçlar	22
Gönüllü ve Zorunlu Borçlar	22
Türkiye'de Yıllar İtibariyle Konsolide Bütçenin Finansmanı	27
V. ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER	36
Özet	36
Yargı ve Öneriler	39
KAYNAKÇA	42

ÇİZELGELER LİSTESİ

ÇİZELGE	Sayfa
1- TÜRKİYE'DE 1965-1985 YILLARI ARASINDA KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI	11
2- TÜRKİYE'DE 1965-1985 YILLARI ARASINDA KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ	17
3- 1965-1985 YILLARI BÜTÇE DENGESİ HAZINE DENGESİ VE FİNANSMANI	24
4- 1965-1985 YILLARINA AİT BAŞLICA EKONOMİK GÖSTERGELERİN İRDELENMESİ	25
TABLO IV de KULLANILAN VERİLER	26

BÖLÜM I

GİRİŞ

Problem

Milli ekonomi içinde kamu ekonomisinin payı ülkeler arasında farklılıklar göstermekle birlikte, modern devlet anlayışının geliştiği ülkelerde bu pay hızlı bir artış eğilimindedir. Kamu kesimi, bazı ihtiyaçların devletçe karşılanması zorunluluğundan ortaya çıkmıştır. Kolektif denilen bu ihtiyaçların karşılanmasının kamu kesimine bırakılmasının temel nedeni, bazı mal ve hizmetler için piyasa mekanizmasının işleminin imkânsızlığıdır.

Başlangıçta kolektif ihtiyaçların karşılanması ile sınırlı olan devletin görevi, toplumsal gelişim süreci içinde değişiklik ve gelişme göstermiştir. Çağdaş toplumlarda devlet kolektif ihtiyaçların karşılanması yanında, iktisadi dalgalanmaların giderilmesi, ekonomide kaynakların etkin kullanımının, ekonomik büyüme ve kalkınmanın, dış ticaret dengesinin sağlanması, gelir dağılımının değiştirilmesi gibi görevleri de yüklenmiştir.

Devletin bu görevlerini yerine getirirken kullanabileceği çeşitli araçlar vardır.

Bunlar; dolaysız müdahaleler, para politikası araçları, maliye, politikası araçları, kamu iktisadi kuruluşlarının faaliyetleridir.

Maliye politikası araçlarının hemen tümü diğerlerinin ise bir kısmı bütçe içinde belirlendiğinden, devletin, hedeflerine ulaşmak için kullanabileceği en önemli mekanizma bütçedir.

Günümüzde, devletin yüklendiği görevlerin genişlemesi, kamu gelir ve harcamalarını ve bunların toplam talep düzeyi üzerindeki etkilerini de genişletmiştir. Bu gelişmelere paralel olarak bütçenin işlevi de değişmiş, devletin üretimde bulunmasını sağlama yanında, ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, gelir dağılımının değiştirilmesi, iktisadi büyümenin hızlandırılması, talep yetersizliğinden kaynaklanın işsizliğin

Önlenmesi gibi görevlerin yerine getirilmesinde de, bütçe önemli bir araç haline gelmiştir.

Bütçenin bu işlevlerini yerine getirebilmesi, bütçe politikasının, ekonomiyi yönlendirmede kullanılan diğer politikalarla uyumlu olmasını gerektirir. Bu durumda genel ekonomik denge önem kazanır ve klasiklerin savunduğu bütçe dengesi tek başına bir amaç olmaktan çıkar» Ekonominin genel dengesi içinde bütçe açıkları veya fazlaları mali bir araç olarak kullanılabilir.

Bütçe açıklarının mali bir araç olarak kullanılabilmesi bilinçli ve kontrollü olmasına bağlıdır. Gelir yetersizliğinden oluşan, kontrol edilemeyen ve açık finansman yoluna başvurulması karşılansız bütçe açıklarının, genel ekonomik denge üzerindeki etkisinin olumsuz olacağı açıktır.

Türkiye'de de bütçe açıkları önemli bir sorun haline gelmiştir. Bunun genel ekonomik denge üzerindeki etkisi, bütçenin sağlıklı kaynaklardan finanse edilip edilmemesine bağlıdır. Bulutoğlu ve Kurtuluş (1981,S.167)a göre "Bütçe uygulamalarında temel kural giderlerin normal bütçe gelirleri ile karşılanmasıdır."

Normal bütçe gelirleri, vergiler, harçlar ve resimler, devlet malvarlığından ve işletmelerinden elde olunan gelirlerdir. Normal bütçe gelirlerinin giderleri karşılamaması durumunda devlet borçlanma yoluna başvurmaktadır. Bütçe, gelirlerinin çeşitleri sayılırken borçlanmada, bir gelir çeşitli olarak kabul edilmekte ve verginin alternatifi olarak görülmektedir. Ancak, İnce (1976,S.5)nin de belirttiği gibi borçlanmanın vergiden ayrıldığı bazı noktalar vardır:

- 1- Vergi kesin bir gelir kaynağı olduğu halde borçlanma devlet için geçici bir gelir kaynağıdır.
- 2- Vergi vatandaşların rızasına bırakılmaksızın zorla alınır. Buna karşılık borçlanmalar prensip olarak seçimlidir. Ve iki taraf arasında doğan bir rıza sonucu yapılır.
- 3- Devlet borçlanırken bazı yükümlülükler yüklenir, alacaklıya her yıl belirli bir faiz ödemeyi ve belli bir süre dolduğunda borcun tamamını ödemeyi üstüne

alır.

4- Borçlanma özellikle olağanüstü ve büyük ihtiyaçlar için yapılır.

Türkiye'de borçlanmalar normal bütçe geliri olarak bütçe hesaplarına dahil edilmektedir. Her yıl bütçe kanunlarında yer alan maddelerde, ödenekler toplamı ile tahmin edilen gelir arasındaki farkın iç borçlanma ile karşılanacağına ilişkin hükümler yer almaktadır. Yıllık hesaplarında da konsolide bütçe giderleri borçlanma dahil tüm konsolide bütçe gelirleri ile karşılaştırılarak bütçe dengesi hesaplanmaktadır. Bu hesaplama şekli ile ulaşılan sonuç, bazı uluslararası kuruluşların Türkiye ile ilgili hesaplarında ulaştıkları sonuçlarla farklılıklar göstermektedir. Bu durum, bütçe gelir ve giderlerinin sınıflaması konusundaki farklılıktan kaynaklanmaktadır.

Uluslararası karşılaştırmaları kolaylaştırmak amacıyla, kamu gelir ve harcamaları konusunda, Uluslararası Para Fonu tarafından standart bir sınıflamaya gidilmiştir. Verilerin toplanması ve hesaplamalarda bu sınıflandırma esas alınmaktadır. Bu sınıflamaya göre, borçlar normal bütçe geliri kabul edilmemekte, borç ana para geri ödemeleri de bütçe giderleri arasında gösterilmemektedir. İç ve dış borç faiz ödemeleri ve genel giderleri ise bütçe gider kalemlerine dahil edilmektedir. Ancak burada da bir farklılık göze çarpmaktadır. Türkiye'de transfer harcamaları içinde gösterilen faiz ödemeleri, IMP sınıflandırmasına göre cari harcamalar içinde yer almaktadır.

Amaç

Bu araştırma ile 20 yıllık bir dönem içinde konsolide devlet bütçesinin finansmanında görülen gelişmelerin değerlendirilmesi yapılmaya çalışılacaktır.

Bu amaçla;

- 1- Uluslararası kuruluşların kabul ettiği standart sınıflamaya göre, konsolide bütçe gelirleri ve harcamaları,
- 2- Konsolide bütçe gelirlerinin konsolide bütçe giderlerini karşılama oranları,
- 3- Bütçe açıkları ve hazine açıkları,
- 4- Hazine finansman kaynaklarının gösterdiği gelişim, araştırılacaktır.

Önem

Bu araştırma ile konsolide devlet bütçesinin finansmanı konusuna açıklık getirilerek, hazine işlemlerinin denkleştirici işlevi ile ilgili tartışmalara ışık tutulacağı beklenmektedir.

Sınırlılıklar

- 1- Araştırma 1965-1985 yılları arasındaki 20 yıllık dönemi kapsamaktadır.
- 2- Bütçe gelir ve giderleri açısından uluslar arası Para Fonu'nca kabul edilen standart sınıflama, gelir ve gider toplamlarını etkileyecek kalemler itibariyle dikkate alınmıştır.

Yöntem

Araştırma Modeli

Araştırma tarama modelindedir.

Evren ve örneklem

Araştırma evreni konsolide bütçedir. 1965-1985 yılları arasındaki konsolide bütçe gelirleri ve aynı dönemdeki hazine finansmanının gelişimi araştırılacaktır.

Veriler ve Toplanması

Veriler yazılı kaynakların taranması sonucunda toplanacaktır. Gelir rakamlarının toplanmasında Bütçe Gelirleri Yıllıkları ve Kamu Hesapları Bültenleri birlikte kullanılmıştır. Harcamalara ilişkin rakamlar, Kamu Hesapları Bültenlerinden, bazı yıllar için Kesin Hesap Kanunlarından alınmıştır.

Verilerin Çözümü ve Yorumlanması

Konsolide bütçe gelirlerinin, konsolide bütçe giderlerini ne ölçüde karşıladığı yıllar itibariyle incelenecek ve hazinece sağlanan ek finansman kaynaklarının bütçenin finansmanında kullanılması konusu yorumlanacaktır. Bütçe gelir ve giderlerinin yıllık yüzde artışları, gelir çeşitlerinin toplam gelir içindeki yüzde payları bulunarak, bütçenin finansmanında hazine işlemlerinin gelişimi irdelenecektir.

BÖLÜM II

KAMU HARCAMALARI

Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Devlet, yüklendiği görevleri yerine getirebilmek için önemli harcamalar yapmak zorundadır. Çağdaş toplumlarda devletin görevlerinin artmasıyla birlikte kamu harcamalarında da önemli artışlar olmuştur. Günümüzde ileri sanayi ülkelerinde kamu harcamaları milli gelirin üçte birinden fazlasını oluşturmaktadır.

Kamu kesiminin mali faaliyeti, pozitif planda kamu harcamalarıyla ortaya çıkar. O halde önce bunlar incelenirse kamu kesiminin önem ve etkisi belirtilebilir.

Fakat kamu harcamaları türdeş bir bütün teşkil etmez; bunlar özel şartları, etkileri, nitelikleri yönünden farklıdır.¹

Kamu harcamalarının nitelik ve etki yönünden farklılıklar göstermesi değişik sınıflandırmalara yol açmıştır. Ancak bu sınıflandırmalar yapılırken harcama türlerini kesin bir sınırla ayırmak mümkün olmamakta ve değişik görüşler ortaya atılmaktadır.

Kamu harcamaları, bu harcamalarla yapılan işlerin niteliğine göre idari, harcamanın ekonomik niteliğine göre de ekonomik olmak üzere başlıca iki şekilde sınıflandırılır,, İdari sınıflamada harcamalar yapılan hizmetin niteliğine göre genel yönetim ve düzen hizmetleri, sosyal hizmetler ve ekonomik nitelikteki hizmetler olmak üzere üç grupta toplanır. Genel yönetim ve düzen hizmetleri, genel yönetim, temsil, yasama, düzen, güvenlik, yargı ve savunma hizmetlerini kapsar. İkinci grupta yer alan, vatandaşlara refah sağlayan hizmetler, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik ve yardım, konut, vb. Üçüncü grupta yer alan ekonomik nitelikteki hizmetler ise, tarım, sanayi, ticaret konularındaki hizmetler, altyapı hizmetleri ve yatırımlardır.

Ekonomik sınıflamada, harcamayla gerçekleştirilen hizmetin türü değil,

¹ Hubert Brochier ve Pierre Tabatoni, Mali İktisat* Çevirene Adnan Erdaş (İstanbul: İ.U. İktisat ~ Fakültesi, 1971), s.3.

harcamanın ekonomik niteliği dikkate alınır. Bu açıdan, gerçek harcamalar transfer harcamaları, cari harcamalar -sermaye harcamaları verimli harcamalar- verimsiz harcamalar gibi farklı sınıflandırmalar yapılmakla birlikte, genel olarak cari harcamalar sermaye harcamaları sınıflandırması kabul görmekte ve uluslararası karşılaştırmalarda da bu sınıflama esas alınmaktadır.

Cari harcamalar, faydası dönemiyle sınırlı olan, tüketimle ilgili harcamalardır.

Sermaye harcamaları ise faydası yapıldığı dönemle sınırlı kalmayıp gelecek dönemlere de yansıyan harcamalardır.

Bu sınıflandırmalar konusunda ayrıntıya girmeden Türkiye'de bütçe harcamalarının sınıflandırılması konusu açıklanarak gerektiğinde değişik görüşlere yer verilecektir.

Türkiye'de Bütçe Harcamalarının Sınıflandırılması

Türkiye'de bütçede kullanılan ekonomik sınıflandırmaya göre harcamalar, cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak ayrılmaktadır.

Cari Harcamalar

Kamu harcamalarının sınıflandırılmasında gerçek harcamalar olarak belirlenen, süreklilik arz eden her yıl tekrarlanan, tüketimle ilgili harcamalardır.

Cari harcamalar, bütçedeki şekliyle aşağıdaki harcama kalemlerini kapsamaktadır.

Personel giderleri

Yolluklar

Hizmet alımları

Tüketim malları ve malzeme alımları

Demirbaş alımları

Diğer ödemeler

Yatırım Harcamaları

Ekonominin üretim gücünü doğrudan artıran, sermaye mallarına ilaveler veya mal stoklarında artma sonucunu doğuran, faydası yapıldığı dönemle sınırlı kalmayıp gelecek dönemlere de yansıyan harcamalardır.

Türkiye’de bütçedeki sınıflandırmaya göre;

Etüd ve proje giderleri

Yapı tesis ve büyük onarım giderleri

Makine ve teçhizat alımları yatırım harcamaları olarak yer almaktadır.

Transfer Harcamaları

Cari dönem üretimine karşı doğrudan bir talep yaratmayan, bazı servet unsurlarının kişiler ve kurumlar arasında el değiştirmesi niteliğini taşıyan harcamalardır. Bunlar genellikle karşılıksız harcamalardır.

Ancak transfer harcamaları konusunda çeşitli tartışmalar yapılmaktadır. Emekli aylıklarının, devlet borçları faizlerinin transfer sayılıp sayılmayacağı ana tartışma konularından bazılarıdır.

Emekli aylıkları konusunda ileri sürülen bir görüş:

Memura Ödenen emekli aylığı zaman içinde ertelenmiş bir aylık ödemesi sayılabilir. Memurun aylıklarından yapılmış ödemelerde harcamanın konusu bir hizmet karşılığının ödenmesi değil, olan kesintilerle finanse edilmiş olan emekli aylığı, sadece asıl aylığın zaman içinde yayılmasını sağlamaktadır.²

Devlet borçları faizlerinin transfer harcaması sayılıp sayılmayacağı konusunda ise, borcun kullanım amaçına göre harcama türünün değişeceği şeklinde görüşler ortaya atılmaktadır.

Borç verimli amaçlar için kullanılıyorsa (Örneğin bayındırlık işleri) faiz ödemelerinin cari harcamalar içinde yer alması gerekir. Verimsiz harcamalar için kullanılması durumunda (örneğin savaş finanse edilmesi) ise faiz ödemeleri transfer harcaması sayılmalıdır.³

² Brochier ve Tabatoni, Ön.ver., s.8

³ Aynı, s.7

Bu şekilde bir ayırımın güçlüğü dikkate alınarak, genelde devlet borçları faizlerinin transfer harcamaları arasında sayılması görüşü kabul edilmiş Türkiye'de bütçe harcamalarının ekonomik ayırımında da devlet borçları faizleri transfer harcamaları arasında yer almıştır.

Bütçede sermaye teşkili ve transfer harcamaları başlığı altında toplanmış olan harcamalar:

- Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkilleri
- İktisadi transferler ve yardımlar
- Mali transferler
- Sosyal transferler
- Borç ödemeleri
- Kamulaştırma gibi kalemleri kapsamaktadır.

Uluslararası Para Fonu'na Göre Kamu Harcamaları

Uluslararası Para Fonu'nun standart sınıflamasına göre; harcamalar iki ana gruba ayrılmaktadır. Birinci grup cari harcamalar, ikini grup ise sermaye harcamaları başlıkları altında toplanmaktadır. Türkiye'de bütçe sınıflamasında ayrı bir grup olarak yer alan transfer harcamaları ise, cari transferler ve sermaye transferleri olarak bu iki ana grup içinde dağıtılmaktadır. Bu sınıflamaya göre, devlet borçları faiz ödemeleri, cari harcamalar kapsamına alınmış, kamulaştırmalar sermaye harcamaları içinde gösterilmiştir. Devlet borçları anapara, geri ödemeleri ise bütçe harcamalarına dahil edilmemiştir.

Kamulaştırmaların bütçe harcamaları içindeki yeri konusunda Türkiye'de farklı-uygulamalar görülmektedir. Bazı yıllarda transfer harcamaları içinde gösterilen kamulaştırma, bazı yıllarda da yatırım harcamaları içinde yer almaktadır.

Ekonominin bütünü açısından düşünüldüğünde, kamulaştırma, ülkenin sermaye stokuna bir katkı yaratmaz. Var olan varlıkların el değiştirmesi olduğundan transfer harcaması kabul edilebilir.

Uluslararası kuruluşlar ise bu tür harcamaları, devlet açısından bir yatırım olarak görmekte ve yatırım harcamaları sınıfına dahil etmektedirler.

Türkiye'de 1965-1984 yılları arasında konsolide bütçe harcamalarının gelişimi TABLO I' de gösterilmiştir.

TABLO I

TÜRKİYE'DE 1965-1985 YILLARI ARASINDA KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARI

(Milyon TL)

		1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983***	1984
Konsolide Bütçe Harcamaları	Toplam	14.095	16.333	18.464	21.720	25.066	31.898	44.979	49.085	63.664	76.154	112.825	153.358	234.840	334.985	596.810	1.078.441	1.515.603	1.921.987	2.612.522	3.731.150
	Cari (x)	8.027	9.174	10.363	11.745	12.870	15.861	23.539	25.729	30.647	42.374	59.180	70.862	101.003	153.177	263.233	492.021	670.218	915.840	1.202.827	1.800.648
	Yatırım	3.479	4.414	5.104	6.132	6.806	7.680	8.445	9.079	12.565	18.092	26.027	41.050	64.657	77.964	118.109	219.973	359.774	463.021	550.821	779.961
	Transfer (1)	2.589	2.745	2.997	3.843	5.390	8.357	12.995	14.277	20.452	15.688	27.618	41.446	69.180	103.844	215.478	366.447	485.611	543.126	858.874	1.150.541
Konsolide Yıllık Artış Hızı %	Toplam	-	16	13	18	15	27	41	9	30	20	48	36	53	43	78	81	40	27	63	43
	Cari	-	14	13	13	10	23	48	9	19	38	40	20	43	52	72	87	36	37	58	50
	Yatırım	-	27	16	20	11	13	10	8	38	44	44	58	58	21	51	86	64	29	43	42
	Transfer	-	6	9	28	40	55	55	10	43	-23	76	50	67	50	108	70	33	12	90	34
Harcamaların Konsolide Bütçe İçindeki Payı %	Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Cari (x)	57	56	56	54	51	50	52	52	48	56	52	46	43	46	44	46	44	48	46	48
	Yatırım	25	27	28	28	27	24	19	18	20	24	23	27	28	23	20	20	24	24	21	21
	Transfer	18	17	16	18	22	26	29	29	32	21	24	27	29	31	36	34	32	28	33	31
Konsolide Bütçe Harcamalarının GSMH İçindeki Payı %	Toplam	18	18	18	19	20	22	23	20	21	18	21	23	27	26	27	24	22	22	22	20
	Cari	10	10	10	10	10	11	12	10	10	10	11	10	12	12	12	11	10	11	10	10
	Yatırım	5	5	5	6	6	5	4	4	4	4	5	6	7	6	5	5	5	5	5	4
	Transfer	3	3	3	3	4	6	7	6	7	4	5	6	8	8	10	8	7	6	7	6

Kamu Hesapları Bültenleri verilerinden düzenlendi.

- (I) İç ve dış borç faiz ve genel gider ödemeleri dahildir.
 (II) İç ve dış borç faiz ve genel giderleri ile ana para geri ödemeleri dahil değildir.
 (III) 12 aylık.

BÖLÜM III KAMU GELİRLERİ

Devlet, yüklendiği görevleri yerine getirirken birtakım harcamalar yapmak, bu harcamaları yapabilmek için de kaynak bulmak zorundadır.

Bütçe uygulaması gelirlerin toplanması giderlerin yapılması ve gelirlerle giderler arasındaki dengesizliklerin giderilmesi faaliyetleridir. Kamu harcamalarının etkinlikle yapılması bunları karşılayacak düzenli ve yeterli kamu gelirlerinin bulunmasına bağlıdır. (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981, s.167)

Kamu hizmetlerinin niteliği gereği, bu hizmetleri yararlananlara, yararlanma ölçüsünde ödetme imkanı yoktur. Bu nedenle hizmetlerin maliyetleri topluca karşılanmakta bedel ödeme ile hizmetten yararlanma arasında bir sebep-sonuç ilişkisi bulunmamaktadır.¹

Kamu hizmetlerinin maliyetlerinin topluca karşılanması, esas olarak, özel kesimin elinde bulunan kaynakların bir kısmının kamu kesimine aktarılması şeklinde olmaktadır.

Bunun için de kişilere, genellikle karşılıksız zorunlu ödemeler olarak vergiler yüklenir. Bunun dışında devlet yaptırım gücüne dayanmaksızın gönüllü nitelikte gelirler de elde eder.

Bazı gelir kalemlerinde ise hem zorlayıcılık, hem de özel kesim gelirlerine benzer nitelikler bulunabilir.

Bu farklı niteliklere göre birbirinden ayrılabilen başlıca gelir çeşitleri:

- Vergiler
- Para Cezaları
- Resim ve harçlar
- Şerefiyeler
- Mülk ve teşebbüs gelirleri
- Borçlanmalar
- Bağışlar ve Yardımlardır.

Vergiler: Devletin yaptırım gücüne dayanarak elde ettiği gelirlerdir. Kamu hizmetlerinin genel karşılıklarıdır.

Vergiler dayandıkları iktisadi durumlara ve işlemlere göre, satış vergileri, mülkiyet vergileri, gelir vergileri ve yararlanma vergileri olarak dört grupta toplanabilir.

Satış vergileri, ekonomide yapılan alışverişlerden doğan, kişilerin mal ve hizmet tüketiminden alınan vergilerdir.

Üretim ve satışlar genel olarak vergilendiriliyorsa, genel satış vergileri, sadece belli bazı malların satışı J vergilendiriliyorsa özel satış vergileri denir.

¹ Kenan Bulutoğlu, Kamu Ekonomisine Giriş. (İstanbul: Temat Yayınevi,1977)> s.369.

Mülkiyet vergileri, kişilerin sahip olduğu bazı taşınır ve taşınmaz mallar üzerinden alınan vergilerdir.

Arazi, bina gibi taşınmaz mallar ve motorlu kara ve deniz taşıtları, radyo-televizyon gibi taşınır mallar üzerinden alınırlar. Kişinin sahip olduğu varlıkların tümünden alınan vergilerde servet vergileridir.

Gelir vergileri, her türlü üretim faktörünün geliri üzerinden alınan vergilerdir.

Gerçek kişilerin gelirleri ve tüzel kişiliğe sahip işletmelerin kârları üzerinden alınır. Tüzel kişiliğe sahip işletmelerin, kârları üzerinden alınan vergiye kurumlar vergisi denir.

Karşılıksız olarak elde edilen menfaatlerden alınan veraset ve intikal vergileri, milli piyango ve Spor-toto vergileri de geniş anlamda gelir vergileri olarak kabul edilebilir.

Yararlanma vergileri, devletin sağladığı bazı hizmetlere karşılık olarak alınan vergilerdir. Bunlar harçlar, resimler ve şerefiyelerdir. Harçlar kamu hizmetinden yararlananlardan hizmetin yapılması sırasında alınan paralardır. Yargı işlemleri, noter işlemleri, tapu ve kadastro işlemleri, pasaport işlemleri v.b.

Resimler; kişiler arasındaki belli işlemlerin geçerliliğinin güvence altına alınmasına dayanılarak kanıt niteliğindeki bazı belgelerin düzenlenmesi sırasında alınır. Harçlarda taraflardan biri devlettir ve hizmetin yapılması sırasında tahsil edilir. Resimler ise pul yapıştırılarak tahsil edilmiş olur.

Şerefiyeler; devletin gerçekleştirdiği çeşitli bayındırlık hizmetlerinden yararlananlara, bu yararın bir kısmının ödetilmesidir.

Harçlar; resimler ve şerefiyeler, ödenen para karşılığında devletçe, sağlanan somut bir işlemin bulunması yönüyle vergiden farklı olmakla birlikte zorlayıcılık unsuru da taşıdığından vergi gelirlerinin kapsamı içinde görülmektedir.

Verginin bu şekildeki ayrımlarından başka, bir de dolaylı ve dolaysız vergiler ayrımı yapılmaktadır* Verginin ürünlerin satış fiyatlarıyla kaynaşmış olduğu durumlarda dolaylı vergi, satış fiyatlarıyla kaynaşmayıp vergi yükünün ödeyenin üzerinde kalması durumunda da dolaysız vergilerden söz edilir.²

Dolaysız vergiler, gelir ve kurumlar vergisi servet vergileri, veraset ve intikal vergilerini kapsar. Dolaylı vergiler ise, satış vergileri, gümrüklerden alınan vergiler, resim ve harçlardan oluşur. Dolaylı vergilerde eşya ve hizmetler, dolaysız vergilerde ise şahısların ödeme güçleri verginin konusunu oluşturur.

Bağışlar ve yardımlar devletin sürekli gelirleri olmayıp, kişilerin belli bir hizmetin gerçekleştirilmesi için bağışta bulunması veya vasiyet yoluyla devlete geçirdiği kaynaklardır.

Yukarıda kamu geliri çeşitleri arasında sayılan borçlanmaya ayrı bir bölümde değinilecektir.

² Bulutoğlu, ön.ver., s.372

Türkiye'de Bütçe Gelirlerinin Sınıflaması

Türkiye'de bütçe gelirleri sınıflandırmasında da gelirler; vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve Fonlar olmak üzere üç ana bölüme ayrılmış, bu bölümlerde kendi içinde alt bölümlere ayrılmıştır.

Vergi gelirleri, gelirden alınan vergiler, servetten alınan vergiler, mal ve hizmetlerden alınan vergiler, Dış ticaretten alınan vergiler olmak üzere bölümlere ayrılmış resim ve harçlar da vergi gelirleri arasında yer almıştır.

Vergi dışı normal gelirler; kurumlar hasılatı ve devlet payları, devlet patrimonuvar gelirleri, faizler, taviz ve ikrazlardan geri alınanlar, cezalar ve çeşitli gelirleri kapsamaktadır.

Özel gelirler ve fonlar, ise özel gelirler olarak karşılık paralar ve proje kredileri hasılatı ile çeşitli fonlardan Hazineye yatırılacak miktarlardan oluşmaktadır.

Özel gelirler ve fonlar içinde yer alan program proje kredileri dış istikrazlardır ve bütçelerin gelir cetvelleri içinde gösterilmektedir. İç istikrazlar ise bütçelerin gelir cetvelleri içinde gösterilmemekle birlikte bütçe hesaplarında gelir toplamlarına dahil edilmektedir.

Uluslararası Para Fonu'nun standart sınıflamasına göre de iç ve dış istikrazlar bütçe gelirleri içinde sayılmamaktadır. Bu sınıflamada gelirler cari gelirler, sermaye gelirleri ve yardımlardan oluşmaktadır. Cari gelirler, vergi gelirleri ve vergi dışı gelirler olarak iki bölüme ayrılmaktadır. Sermaye gelirleri, sabit sermaye mevcutlarının, stokların, toprağın ve görünmeyen mevcutların (patent hakkı , balık sahası vs.) satışından oluşmaktadır. Yardımlar ise uluslararası kuruluşlar veya diğer devletlerce, geri ödenmesi talep edilmeyen, belli bir proje veya programı, genellikle bütçeyi desteklemek için verilen, ayrıca milli hükümetin kendi içinde sağladığı yardımlardır.

Türkiye'de 1965-1985 yılları arasında konsolide bütçe gelirlerinin gelişimi Tablo II de gösterilmiştir.

TABLO II
TÜRKİYE'DE 1955-1985 YILLARI ARASINDA KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ

		1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982***	1983	1984
Konsolide Bütçe Gelirleri	Toplan	11.857	14.486	18.597	19.093	22.287	29.928	38282	46.921	59.478	71.621	7.641	143.836	87.746	308044	507.939	914.602	351413	1745554	2.291.924	2.750.918
	Vergi Gelirleri	10.295	12.464	14.882	16.239	19.114	23.003	31.424	39.013	51.958	65.156	95.037	127.088	168.286	246.468	405.570	750.063	1.190.462	1.567.056	1.938.239	2.378.880
	Vergi Dışı Bor.G. Fonlar	576	564	1.015	1.562	1.514	3.951	3.681	5.439	3.541	3.827	11.252	13.105	17.466	59.848	98.694	150.590	152.757	158.611	343.045	313.135
	Diğerleri (x)	196	111	172	153	145	606	1.559	538	2.003	473	211	2.412	562	422	2.158	12.016	353	5.358	840	20.011
		790	1.347	2.528	1.139	1.514	2.368	1.618	1.931	1.976	2.165	1.141	1.231	1.432	1.306	1.517	2.133	7.841	14.518	9.600	38.891
Gelirlerin Yıllık Artış Hızları %	Toplam		22	28	3	17	34	28	23	27	20	-89	1782	-39	251	65	80	-62	397	31	20
	Vergi Gelirleri		21	19	9	18	20	37	24	33	25	46	34	32	46	65	85	59	32	24	23
	Vergi Dışı Hor.C. Fonlar		-2	80	54	-3	161	-7	48	-35	8	194	16	33	243	65	53	1	4	116	-9
	Diğerleri		-43	55	-11	-5	318	157	-65	272	-76	-55	1043	-77	-25	411	457	-97	1418	-84	2282
			71	88	-55	33	56	-32	19	2	10	-47	8	16	-9	16	41	268	85	-34	305
Gelir Çeşitlerinin Toplam Gelir İçindeki Payları %	Toplam	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Vergi Gelirleri	87	86	80	85	86	77	82	83	87	91	1244	88	192	80	80	82	339	90	85	86
	Vergi Dışı Hor.C. Fonlar	5	4	5	8	7	13	10	12	6	5	147	9	20	19	19	16	43	9	15	11
	Diğerleri	2	1	1	1	1	2	4	1	3	1	3	2	1	0	0	1	0	0	0	1
		7	9	14	6	7	8	4	4	3	3	15	1	2	0	0	0	2	1	0	1
Konsolide Bütçe Gelirlerinin GSMH İçindeki Payı %	Toplam	15	16	18	17	18	20	20	19	19	17	20	21	21	24	23	21	20	20	20	15
	Vergi Gelirleri	13	14	15	14	16	15	16	16	17	15	18	19	19	19	18	17	18	18	17	13
	Vergi Dışı Bor.C. Fonlar	1	1	1	1	1	3	2	2	1	1	2	2	2	5	5	4	2	2	3	2
	Diğerleri	1	1	2	1	1	2	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1

Kamu EeBapları Bültenleri Ve Bütçe Gelirleri Yıllıkları

verilerinden düzenlendi

(x) İç ve dış borç hariç

(xz) 12 aylık

*

BÖLÜM IV

BORÇLANMA

Bütçe giderlerinin normal bütçe gelirleri ile karşılanamaması durumunda hazine işlemlerine başvurulur. Gelirlerle giderler arasındaki dengesizlik çeşitli şekillerde ortaya çıkabilir.

Giderlerin devamlılığına karşılık, gelirlerin belirli aylarda toplanması nedeniyle gelirlerle giderler arasında zaman açısından dengesizlikler görülebilir. Aynı durum harcamanın yapıldığı yer açısından da söz konusu olabilir. Bir il veya ilçede toplanan gelirler o yerdeki harcamaları karşılamayabilir. Bu tür kısa süreli açıklar yanında, bütçe uygulaması sırasında ortaya çıkan beklenmedik gelişmelerin yol açtığı kısa süreli açıklar olabileceği gibi, bunlar kesin açıklara da dönüşebilir.

Bu nedenler dışında, bütçe dönem başında açık olarak bağlanmış olabilir. Bu durumda, gelir ve giderler arasındaki farkın nasıl karşılanacağı da bütçede belirtilir.

Hazine, temel görevini oluşturan düzenli ödemeyi aksatmadan yerine getirebilmek ve gelir-gider dengesini devam ettirebilmek için, devletin devamlı ve normal gelirlerini destekleyecek finans olanakları sağlamak durumundadır.¹ (6)

Hazine bu olanakları borçlanma yoluyla sağlar. Bütçe. dönemi içinde ortaya çıkan geçici açıkları kapatmak içinde kısa vadeli borçlanma yoluna gider. Normal bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılamaması nedeniyle oluşan devamlı ve kesin bütçe açıkları ise uzun vadeli borçlanma yoluyla kapatılır.

Borçların çeşitli niteliklerine göre, iç borçlar, dış borçlar, kısa vadeli-uzun vadeli borçlar, gönüllü zorunlu borçlar gibi ayrımları yapılmıştır.

¹ Bulutoğlu ve Kurtuluş, ön.ver. s.180

İç ve Dış Borçlar

İç borçlar, devletin siyasi sınırları içinde, vatandaşlara veya çeşitli kuruluşlara başvurarak sağladığı kaynaklardır. Dış borçlar ise, yabancı ülkelerden veya uluslararası kuruluşlardan sağlanır.

İç ve dış borç ayrımı milli ekonomi üzerindeki etkileri yönünden önem taşır. Bunların milli gelir üzerindeki etkileri farklıdır. Dış borçlar alındıkları zaman milli geliri artırıcı etki yaparken, iç borçlar milli gelirin miktarı yönünden bir değişiklik yaratmazlar.

Dış borçlar milli ekonominin dış ödeme gücünü ve dış. ödeme dengesini de etkilemektedir. İç borçların, milli para ile ödenmesine karşılık, dış borçlar genellikle yabancı para ile ödeneceğinden para değerindeki değişimler dış ödemeler üzerinde de etki yaratır.

Devlet net dış borç ödemesi yapmak için "Çeiç-borçlarda olduğu gibi) net bir Mitçe fazlası kullanmak 'zorundadır. Bunun dışında bir de ihracat fazlası yaratmalıdır; bu sebepten, net dış borç ödemesi sırasında ihracatın ithalatı aşması gerekir. Bunun için de yerli paranın yabancı paralara göre değerinin düşük tutulması gerekir. (Bulutoğlu,1977, s. 4-87).

İç borçların miktarı, paranın değerindeki düşmelerle birlikte azalır. Enflasyon dönemlerinde devlet borçları hafifler. Dış borçlarda, borç miktarı yabancı para ile saptandığından, paranın değerindeki düşme borç miktarını hafifletmez. Ancak borcun ödeneceği yabancı paranın değerinin düşmesi borç yükünü azaltabilir.

Kısa vadeli-Uzun vadeli Borçlar

Kısa vadeli borçlar, bütçe dönemi içinde geçici açıkları kapatmak için alınan ve bir yıl içinde ödenmesi gereken borçlardır. Türkiye'de uygulanan başlıca kısa vadeli borçlanmalar, Hazine bonoları, Merkez Bankası kısa vadeli avansları, emanet paralarıdır.

a- **Hazine bonoları:** Genellikle bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki zaman açısından ortaya çıkan dengesizliğin giderilmesi amacıyla çıkarılan en çok bir yıl süreli borç senetleridir. Bu tür bonolar geçici açıkların kapatılması için çıkarılırsa da, uygulamada gelir eksikliği nedeniyle oluşan gerçek bütçe açıklarını kapatmak içinde çıkarılmaktadır. Bütçenin açık verdiği zamanlarda hazine borçlanarak gelecek mali yıla geçişi, sağlamaktadır.

Hazine bonoları ile ilgili olarak her yıl bütçe kanunlarında hükümler yer alır. Bu hükümlerle, hazinenin, geçici ihtiyaçlarını karşılamak için,, en çok bir yıl vadeli hazine bonoları çıkarmasına yetki verilmektedir. 1972 yılına kadar çıkarılacak hazine bonolarının limitleri de bütçe kanununda gösterilmektedir (1971 de 2,5 milyar lira). 1972 yılından itibaren bütçe kanunlarında, çıkarılacak bonoların miktarı belirtilmemiştir. Hazine bonolarının mali yılsonunda ödeme zorunluluğu olmasına rağmen ödenmemesi nedeniyle zamanla uzun süreli borç haline geldiği ve gittikçe büyüdüğü görülmektedir.

Hazine bonolarının çıkarılmasındaki temel amaç geçici bütçe açıklarının kapatılması olduğu halde, uygulanan para politikalarını yönlendirmek amacıyla da bu bonolar kullanılmakta ve son yıllardaki bütçe kanunlarında ki hükümlerde bu amaca da yer verilmektedir.

b-Merkez Bankası Kısa Vadeli Avansları : 1211 sayılı Merkez Bankası Kanunu'nun 50 nci maddesi uyarınca, cari yıl genel bütçe ödenekleri toplamının % 15 ini geçmemek üzere Merkez Bankası'nın hazineye "kısa vadeli avans" hesabı açacağı hükmünü getirmiştir. Bütçe kanunları-, da da Merkez Bankasından kısa vadeli avans alınması konusunda Hazineye yetki veren hükümler yer almaktadır.

Kısa vadeli avans tavanı genel bütçe ödeneklerinin yüzde 15 i dir. Ancak ek ödenek yasaları veya Maliye. Bakanlığına ve Bakanlar Kuruluna verilmiş yetkilerin kullanılmasıyla bütçede ödenek artışı meydana gelmesi durumunda, bu artışların yüzde 15 ine de avans uygulanır.

Merkez Bankası kısa vadeli avansının vadesi bütçe yılı ile sınırlı olup, yılsonunda bu borç hesabının kapatılması gerekir. Ancak uygulamada çoğu zaman kısa vadeli avansın yıl içinde kapatılmadığı ve yıllık artıkların biriktiği görülmektedir. Bu durumda kısa vadeli borçlar uzun vadeli borca dönüşmüş olmaktadır. Böylece bütçe uygulamaları sırasında ortaya çıkacak geçici açıkların karşılanması amacıyla başvurulmuş Merkez Bankası avansları yılsonunda ortaya çıkan kesin bütçe açıklarının karşılanmasında kullanılmaktadır.

Merkez Bankası avansları gerçek değil nominal bir borçlanma türüdür. Gerçek tasarruflara dayanmaz. Merkez Bankası emisyon yoluyla hazineye kaynak sağlamaktadır. Bu nedenle bu tür borçlanma enflasyonist etki yaratır.

c- Emanet Paralar; Değişik biçimlerde hazine kasalarına girmiş, ileride hak sahiplerine ödenmesi gereken paralardır. Hazine kısa süreli bütçe açıklarını denkleştirmek için bti fonlardan da yararlanır.

Emanet paralar adi emanetler ve bütçe emanetleri olarak ayrılabilir. Adi emanetler, Devlet İhale Kanunu gereğince ihalelere katılan kişilerden alınan geçici veya kesin teminatlar, bilirkişi ücretleri, itiraz ve temyiz dilekçeleri, varis bırakmadan ölenlere ait paralar gibi hazinenin kısa sürelerle kullandığı kaynaklardır.

Bütçe emanetleri ise, Genel Muhasebe Kanunu'nun 91 nci maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır.

"Bütçe harcamalarından mali yılsonuna kadar verile emrine bağlandığı halde sayman tarafından ödenememiş olan tutarlar mali yıl sonunda bütçeye gider yazılarak emanet hesabına alınır."

Bütçe giderlerinin, gelirleri aşması durumunda ortaya çıkacak nakit açığı ek finansman kaynakları ile karşılanamamışsa, hazine bazı borçlarını ödeyemez ve bu borçları; emanet hesaplarında bekletir. Bunlar da hazine açısından kredi sayılabilir.

Devletin borçlarını hak sahiplerine zamanında ödeyememesi sonucunda ortaya çıkan bu uygulama., devletin mali yönetimine olan güveni sarsacağından başvurulmaması gereken bir yoldur.

Uzun Vadeli Borçlar:

Normal bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılayamaması durumunda ortaya çıkan kesin bütçe açıklarının karşılanması amacıyla uzun vadeli borçlanma yoluna gidilir. Bu tür borçlanma için devlet tahvili denilen borç senetleri satışa çıkarılır. Bu senetlerin satılmasıyla sermaye piyasasından bazı tasarruflar kamu kesimine aktarılmış olur.

Normal bütçe gelirleri ile bütçe giderlerinin karşılanamayacağından önceden tahmin edilmesi durumunda, bu açığın karşılanması için iç borçlanmaya başvurulması konusunda Bütçe Kanunları ile hükümete yetki verilir.

Bütçe kanunlarında ayrıca, çıkarılacak tahvillerin faiz oranı, ihraç fiyatı ödeme süresi ve diğer şartlarının Hazine'ce tespit olunacağına ilişkin hükümler de yer almaktadır.

Bu tahvillerin faiz ve anapara ödemeleri ile ilgili' işlemler vergi ve resimden muaf tutulmuştur.

Gönüllü ve Zorunlu Borçlar

Devlet borçlarında temel ilke, borç verenlerin bunu kendi istekleri ile, bazı avantajlar sağlayacakları düşüncesiyle vermeleridir. Bazı hallerde ise devlet hazine tahvillerini kişilere zorla satar. Bu tür borçlanmaya zorunlu borçlanma denir.

Türkiye'de tasarruf bonoları uygulaması zorunlu borçlanmaya örnektir. 1961 yılında çıkarılan 223 Sayılı "Yatırımlar Fonu ve Tasarruf Bonoları İhracı Hakkında Kanun" la tasarruf bonoları yoluyla daha hızlı bir ulusal kalkınmanın gerçekleştirilmesi için, tarım, sanayi ve ulaştırma alanlarında yapılacak yatırımlarının finansmanının sağlanması amaçlanmıştır. Ancak uygulamada görülen aksaklıklar nedeniyle, 1972 yılında çıkarılan "Mali Denge Vergisi Kanunu" ile tasarruf bonoları uygulaması sona ermiştir.

Borçlanma çeşitleri yukarıda anlatılmış, kısa vadeli borçlanmanın, bütçe uygulaması sırasında ortaya çıkan geçici açıkları karşılamak, uzun vadeli borçlanmanın ise kesin bütçe açıklarını karşılamak için başvuru borçlanma türleri olduğu belirtilmiştir.

Türkiye'de uygulamada uzun vadeli borçlar olan iç ve dış istikrazlar bütçe hesapları içinde gösterilirken, kısa vadeli borçlar hazine hesapları içinde yer almaktadır. Uluslararası Para Fonu borçlanmayı normal bütçe geliri saymadığından, iç ve dış istikrazların da bütçe gelirleri içinde değil hazine finansmanı içinde gösterilmesi gerektiğini ileri sürmektedir. Uluslararası Para Fonu sınıflaması dikkate alınarak düzenlenen, 1965-1985 yılları, bütçe dengesi, hazine dengesi ve finansman kalemleri Tablo III te gösterilmiştir.

TABLO III
1965-1985 Yılları Bütçe Dengesi Hazine Dengesi ve Finansmanı

GELİR ÇEŞİDİ	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Vergi Gelirleri	10.295	12.464	14.882	16.239	19.114	23.003	31.424	39.013	51.958	65.156	95.037	127.088	168.286	246.465	405.570	750.063	1.190.462	1.567.056	1.938.239	2.378.880
Vergi Dışı Normal G.	576	564	1.015	1.562	1.514	3.951	3.681	5.439	3.541	3.827	11.252	13.105	17.466	59.848	98.694	150.590	152.757	158.611	343.045	313.136
Fonlar	196	111	172	153	145	606	1.559	538	2.003	473	211	2.412	562	422	2.158	112.016	353	5.358	840	20.011
Diğer	790	1.347	2.528	1.139	1.514	2.868	1.618	1.931	1.976	2.165	1.141	1.231	1.432	1.306	1.517	2.133	7.841	14.518	9.800	38.891
TOPLAM	11.857	14.486	18.597	19.093	22.287	30.428	38.282	46.921	59.478	71.621	107.641	143.836	187.746	308.041	507.939	1.014.802	1.351.413	1.745.543	2.291.924	2.750.918
GİDER																				
Cari	7.611	8.642	9.736	11.024	12.075	14.908	22.095	24.196	28.608	40.010	56.003	67.353	95.473	146.058	248.278	463.856	602.817	822.950	1.021.466	1.425.351
Yatırım	3.479	4.414	5.104	6.132	6.806	7.680	8.445	9.079	12.565	18.092	26.027	41.050	64.657	77.964	118.109	219.973	359.774	463.021	550.821	779.961
Transfer	2.589	2.745	2.997	3.843	5.390	8.357	12.995	14.277	20.452	15.688	27.618	41.446	69.180	103.844	215.478	366.447	485.611	543.126	858.874	1.150.541
İç Borç Faizi ve Gen. Gid.	254	338	416	460	500	516	785	844	1.254	1.462	2.184	2.275	3.842	4.611	9.960	19.014	33.343	29.178	50.000	111.261
Dış Borç Faizi ve Gen. Gid.	162	194	211	261	295	437	659	689	785	902	993	1.234	1.688	2.508	4.985	9.151	34.058	63.812	131.361	264.036
TOPLAM	14.095	16.333	18.464	21.720	25.066	31.898	44.979	49.085	63.664	76.154	112.825	153.358	234.840	334.985	596.810	1.078.441	1.515.603	1.922.087	2.612.522	3.731.150
BÜTÇE DENGESİ	-2.238	-1.847	133	-2.627	-2.779	-1.470	-6.697	-2.164	-4.186	-4.533	-5.184	-9.522	-47.094	-26.944	-88.871	-63.639	-164.190	-176.544	-320.598	-980.232
Bütçe Emaneti	331	175	-255	-97	171	1.324	104	407	3.375	1.213	502	3.559	15.120	6.539	43.244	38.267	111.519	111.860	150.811	73.068
Avans	99	76	-78	-220	-152	-3.137	909	-1.433	-2.846	-4.374	-6.044	-8.142	-4.405	-15.048	-1.176	-22.731	-25.219	-147.613	-19.643	-129.466
HAZİNE DENGESİ	-1.808	-1.596	-200	-2.944	-2.760	-3.283	-5.684	-3.190	-3.657	-7.694	-10.726	-14.105	-36.379	-35.453	-46.803	-48.103	-77.890	-212.297	-189.430	-1.036.630
Uzun Vadeli Finansman	1.647	2.103	1.845	1.713	1.428	2.982	977	1.997	497	800	3.953	6.116	6.833	3.211	28.721	3.753	61.333	4.268	100.192	535.944
İç Borç Net	894	1.177	1.044	724	951	638	1.035	3.621	1.556	1.991	5.381	7.700	9.056	4.695	18.848	-12.594	-4.313	23.862	168.463	136.968
İç Borç Hasılatı	1.037	1.470	1.410	1.126	1.331	1.488	2.002	4.909	2.896	3.606	7.428	9.970	12.529	16.886	31.026	17.403	22.576	65.119	198.463	194.764
İç Borç Ana Para Geri Ö.	-143	-293	-366	-402	-380	-850	-967	-1.288	-1.340	-1.615	-2.047	-2.270	-3.473	-12.191	-12.178	-29.997	-26.889	-41.257	-30.000	-57.796
Dış Borç Net	753	926	801	989	477	2.344	-58	-1.624	-1.059	-1.19T	-1.428	-1.584	-2.223	-1.484	9.873	16.347	65.646	-19.594	-68.27i	398.976
Dış Borç Hasılatı	1.207	1.173	1.101	1.299	953	2.847	1.547	419	343	7	2	27	102	2.022	17.658	23.540	87.896	44.606	81.543	634.848
Dış Borç Ana Para Geri Ö.	-454	-247	-300	-310	-476	-503	-1.605	-2.043	-1.402	-1.198	-1.430	-1.611	-2.325	-3.506	-7.785	-7.193	-22.250	-64.200	-149.814	-235.872
Kısa Vadeli Finansman	476	375	207	1.061	1.839	-395	5.490	-38	1.170	6.735	4.880	7.187	34.366	20.154	28.068	123.240	38.907	177.759	33.259	531.366
TCMB Kısa Vad. Av.	513	321	481	365	1.591	-28	3.021	672	375	4.109	4.718	6.749	23.567	15.599	29.524	103.147	38.635	38.899	72.220	189.733
Hazine Bonosu	34	-111	34	382	-47	40	1.262	-745	-835	660	-450	171	5.898	-2.986	3.487	34.877	35.315	89.353	-96.274	283.738
Diğer Emanetler	141	124	-264	437	389	97	1.373	359	1.243	1.584	2.537	2.627	7.018	10.097	6.142	37.601	203.579	42.042	-33.927	-138.682
Nakit Değişimi	-212	41	-44	-123	-94	-504	-166	-324	387	382	-1.925	-2.360	-2.117	-2.556	-11.085	-52.385	-238.622	7.465	91.240	196.577
FINANSMAN TOPLAMI	2.123	2.478	2.052	2.774	3.267	2.587	6.467	1.959	1.667	7.535	8.833	13.303	41.199	23.365	56.789	126.993	100.240	182.027	133.451	1.067.310
Net Hata	315	882	1.852	-170	507	-1.196	783	-1.231	-1.990	-159	-1.893	-802	4.820	-12.085	9.986	-21.110	22.350	-30.159	-55.979	30.680

1965-1975 yılları gelir rakamları Bütçe Gelirleri Yıllığından, 1975-1974 yılları gelir rakamları Kamu Hesapları Bülteninden, Harcama Rakamları Kamu Hesapları Bülteninden, iç ve dış borç faiz, genel giderler ve anapara geri ödemeleri 1965-1973 yılları kesin hesap kanunlarından, 1974-1984 yılları rakamları yılları Kesin Hesap Kanun Tasarılarından, Kısa Vadeli finansman rakamları 1965-1969 yılları Hazine Genel Müdürlüğü ve MİT Genel Sekreterliği Aylık Ekonomik Göstergelerinden, 1970-1984 rakamları Kamu Hesapları Bültenlerinden alınmıştır.

TABLO IV
1965-1985 YILLARINA AİT BAŞLICA EKONOMİK GÖSTERGELERİN İRDELENMESİ

	1965	1984	En Düşük	En Yüksek	Ort.
Harcama/GSMH	18	20	18 (1965,1966,1967.1974)	27(1977,1979)	22
Cari Harcama/Kons. Har.	57	48	43 (1977)	57 (1965)	50
Yatırım/ Kons. Harc.	25	21	18 (1971)	28 (1967,1968)	23
Transfer/ Kons. Har.	18	31	16 (1967)	36 (1979)	27
Gelir/GSMH	15	15	15 (1965,1984)	24 (1978)	19
Vergi Gel. /Top. Gelir	87	86	77 (1970)	91 (1974)	85
Vergi Nor. Gel/Top. Gel.	5	11	4 (1966)	19 (1978,1979)	9
Gelir/Gider	84	74	74 (1984)	101 (1967)	89
Vergi Gel/Gider	73	64	64 (1984)	85 (1974)	76
Bütçe Den/GSMH	2,9	5,3	0,1 (1967)	5,4 (1977)	2,3
Hazine Den/GSMH	2,3	5,6	0,2 (1967)	5,6 (1984)	2,2
Büt. Den +Hazine D./GSMH	5,2	10,9	0,1 (1967)	10,9 (1984)	4,5
Uzun Vadeli Fin/Haz. Den*	91	52	2 (1980,1982)	922 (1967)	51
Kısa Vadeli Fin/Haz. Den.**	30	46	-12 (1973)	257 (1967)	46
Enflasyon	8,1	52	-3,2 (1968)	107,2 (1980)	24
Kalkınma Hızı	3,1	5,9	-1,1 (1980)	12 (1966)	5,3

* İç ve dış borç net rakamları alınmıştır.

** Merkez Bankası Kısa Vadeli Avansları ve Hazine Bonoları toplamı alınmıştır.

*** En düşük ve en yüksek değerler düşülerek bulunmuştur.

TABLE IV 8*' Kullanılan Veriler

	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
GSMH	76.726	91.419	101.481	112.493	124.893	147.776	192.602	240.809	309.829	427.097	535.771	674.986	872.894	1.290.723	2.225.571	4.435.153	6.653.596	8.775.054	11.549.143	18.339.416
Gelir/Gider	84	89	101	88	89	94	85	95	93	94	95	94	80	92	85	85	89	91	88	74
Vergi Gel./Gider	73	76	81	75	76	72	70	79	82	85	84	83	72	73	68	69	78	81	74	64
Bütçe Den./Gsmh	2,9	2	0,1	2,3	2,2	1,3	3,5	1	1,3	1,1	1	1,4	5,4	2,1	4	3,7	2,5	2	2,8	5,3
Hazine Den./GSMH	2,3	1,7	-0,2	2,6	2,2	2,5	2,9	1,3	1,2	1,8	2	2,1	4,2	2,7	2,1	3,3	1,2	2,4	1,6	5,6
Bütçe Den+Haz. Den/Gsmh	5,2	3,7	-0,1	4,9	4,4	3,8	6,4	2,3	2,5	2,9	3	3,5	9,6	4,8	6,1	7	3,7	4,4	10,9	
U.Vad. Fin./Haz. Den	91	132	922	58	52	79	17	63	14	10	37	43	19	9	61	2	79	2	53	52
K.Vad. Fin./Haz. Den	30	13	257	25	56	-3	75	-2	-12	62	40	49	81	35	70	93	95	60	13	46
Enflasyon	8,1	4,8	7,6	3,2	7,2	6,7	15,9	18	20,5	29,9	10,1	15,6	24,1	52,6	63,9	107,2	36,8	25,2	30,6	52
Kalkınma Hızı	3,1	12	4,2	6,7	5,4	5,8	10,2	4,4	5,4	7,4	8	8	3,9	2,8	-0,4	-1,1	4,1	4,6	3,3	5,9
Dış Tic. Açığı(Milyon \$)	108	228	162	268	264	360	494	678	769	2.246	3.338	3.169	4.043	2.311	2.808	4.999	4.230	3.097	3.507	3.623
Ödemeler Dengesi (Milyon \$)	68	8	60	11	37	242	235	152	917	-429	-1.360	-1.447	-1.868	-386	-963	-1.338	-1.105	9	-1.616	-191

GSMH rakamları D.l.E. Kaynaklarından, enflasyon rakamları Hazine ve Dış "Ticaret Müsteşarlığı Fiyat indeksleri Bülteninden, dış ticaret açığı ve ödemeler dengesi rakamları ve kalkınma hızları Yıllık Ekonomik Raporlardan alınmıştır.

*Kısa vadeli finansman kaynağı olarak Hazine Bonoları ve Merkez Bankası Kısa Vadeli Avansı alınmıştır.

Türkiye'de Yıllar İtibariyle Konsolide Bütçenin Finansmanı:

Tabloların incelenmesinden anlaşılacağı gibi; 1965-1984 yılları arasındaki 20 yıllık dönemde konsolide Bütçe harcamaları GSMH'nin ortalama yüzde 22'sini kapsamaktadır. 1965 yılında bu oran yüzde 18 iken 1984'te yüzde 20'ye ulaşmaktadır. GSMH içinde konsolide bütçe harcamalarının ulaştığı en yüksek oran ise yüzde 27 ile 1977 ve 1979 yıllarında gerçekleşirken, en düşük oran da yüzde 18 ile 1965» 1966, 1967 ve 197^ yıllarına ait bulunmaktadır.

Konsolide bütçe içinde harcama çeşitlerinin payına bakıldığında Cari harcamaların en yüksek paya sahip olduğu; görülmektedir. Toplam harcama içinde, 1965 yılında yüzde 57 1985 yılında yüzde 48 olan cari harcamaların payı 20 yıllık dönemde ortalama olarak yüzde 50'ye ulaşmaktadır. Cari harcamaların toplam harcama içindeki en düşük payı 1977 yılında yüzde 45, en yüksek payı ise 1965 yılında yüzde 57 olmaktadır. 1976 yılına kadar olan 10 yıllık dönemde konsolide bütçenin yüzde 50'sinden fazlasını kapsamaktadır. Diğer cari harcamalar, bu yıldan itibaren yüzde 50'nin altında bir paya sahip olmuştur. Ancak bu oranlar yine yüzde 50'ye yaklaşmaktadır. Yatırım harcamalarının konsolide bütçe içindeki payları ise 1965 yılında yüzde 25 iken 1984 yılında yüzde 21'e düşmektedir. Toplam harcamalar içinde yatırım harcamalarının payı en düşük yüzde 18 olarak 1971 yılında gerçekleşmiştir. En yüksek pay ise yüzde 28 ile 1967 ve 1968 yıllarına ait olup 20 yıllık dönem içindeki ortalama, yüzde 23 olmaktadır. 1965 yılından 1970 yılına kadar olan beş yıllık dönemde yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı transfer harcamalarından yüksektir. Bundan sonraki yıllarda yatırım ve transfer harcamalarının değişik bir seyir izlediği bazı yıllarda yatırım bazı yıllarda ise transfer harcamalarının daha yüksek bir paya sahip oldukları gözlenmektedir. 1976 yılında yatırım ve transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payları % 27 olarak eşitlenmekte, bundan sonraki yıllarda da yatırım harcamaları aleyhine 'bir gelişme görülmektedir.

Transfer Harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payı ise 1965

yılında yüzde 18 iken 1984 yılında yüzde 31 'e ulaşmaktadır. Bu dönem içinde en düşük pay: yüzde 16 ile 1967 yılına aittir. En yüksek pay ise yüzde 36 ile 1979 yılında gerçekleşmektedir. Ortalama olarak yüzde 27' ye yaklaşan transfer harcamalarının konsolide bütçeden aldığı pay son yıllarda hızlı bir artış eğilimi göstermektedir.

Konsolide bütçe gelirlerinin 20 yıllık dönem içindeki gelişimine bakıldığında, bunların ortalama olarak GSMH'nin yüzde 19'unu kapsadığı görülmektedir. 1965 yılında toplam konsolide bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı yüzde 15 tir. 1984 yılında da yine yüzde 15 olan bu pay aynı zamanda 20 yıl içinde ulaşılan en düşük orandır. Toplam konsolide gelirlerin GSMH içinde ulaştığı en yüksek oran ise yüzde 24 olup 1978 yılına aittir. Toplam gelir içinde en büyük payı vergi gelirleri almaktadır. Vergi gelirlerinin toplam gelire oranı 1965 yılında yüzde 87, 1984 yılında ise yüzde 86 olup, vergi gelirlerinin 20 yıllık dönemde ortalama olarak yüzde 85 lik bir paya sahip olduğu görülmektedir. Bu dönem içinde vergi gelirlerinin toplam gelir içindeki payı en düşük yüzde 77 ile 1970 yılına aittir. En yüksek paya ise yüzde 91 ile 1974-yılında ulaşılmaktadır.

1974 yılında ham petrol fiyatlarının artışından dolayı ithale edilecek petrolde değer üzerinden alınan vergi gelirleri (ithalat damga resmi ve rıhtım resmi) artmış, İktisadi Devlet Teşekküllerince üretilen bazı malların fiyatlarının artmasıyla istihsal vergisi tahsilatında da artış olmuştur. Ayrıca Devlet Memurları Kanunu kapsamına giren kurumlardan aylık alanlara iş güclüğü ve iş riski ödeneği verilmesine ilişkin kararname ve Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nda yapılan değişikliklerle gösterge tablosunun değiştirilmesi Gelir Vergisi tahsilatını yükselten etkenler olmuştur.

Toplam Konsolide Gelirler içinde vergi dışı normal gelirlerin payına bakıldığında, 1965 yılında yüzde 5 olan pay 1984 yılında yüzde 11 e ulaşmakta; yirmi yıl ortalaması ise yüzde 9 olmaktadır. Bu dönem içinde en düşük oran yüzde 4 ile 1966, en yüksek oran ise yüzde 19 ile 1978 ve 1979 yıllarına ait olduğu görülmektedir.

Toplam gelir içinde diğer gelirlerinin payları fazla önemli görülmediğinden dikkate alınmamıştır.

Bütçe dengesi GSMH ilişkisine bakıldığında, bütçe açığının 1965 yılında GSMH'nin yüzde 2,9'u oranındayken, 1984 yılında 5,3 ü oranına ulaştığı görülmektedir. 20 yıllık dönem ortalaması 2.3'tür. Bu dönem içinde ulaşılan en düşük değer artı sonuç veren 1967 yılı dikkate alınmazsa yüzde 1.0 ile 1972 ve 1975 yıllarında en yüksek değer ise 5.3'e 1977 yılında gerçekleşmiştir.

Hazine açığı 1965 yılında GSMH'nin yüzde 2.3'ü oranındadır. 1984 yılında bütçe açığından fazla bir hazine açığı ile karşılaşılmakta, GSMH'nin yüzde 5.6'sı oranındaki hazine açığı aynı zamanda 20 yıl içinde ulaşılan en yüksek oran olmaktadır. Hazine açığının GSMH'ye oranının, en düşük olduğu yıl ise 0.2 ile 1967 yılıdır. 20 yıllık dönem ortalaması 2.2 olmaktadır.

Bütçe dengesi ve hazine dengesine birlikte bakıldığında, toplam açığın GSMH içindeki payı 1965 yılında 5.2 iken 1984 yılında 10.9'a ulaşmıştır. 10.9 luk bu oran aynı zamanda 20 yıllık dönem içinde ulaşılan en yüksek oran olmaktadır. En düşük oran ise 0.1 ile 1967 yılına ait bulunmaktadır. 20 yıllık dönem ortalaması 4.5'tir.

Hazine açığı 1965 yılında yüzde 91 oranında uzun vadeli borçlanma yoluyla finanse edilirken 1984 yılında bu oran yüzde 52'ye düşmüştür. Dönem ortalaması yüzde 51 olmaktadır. Bu dönem içinde en düşük oran yüzde 2 olarak 1980 ve 1982 yıllarında gerçekleşmiştir.

Bu yıllara bakıldığında 1980 yılında iç borç anapara geri ödemelerinin iç borç hasılatından fazla olduğu, 1982 yılında da dış borç anapara geri ödemelerinin dış borç hasılatını aştığı görülebilir.

İç borç anapara geri ödemeleri, 20 yıllık dönem içinde yalnız 1980 ve 1981 yıllarında iç borç hasılatından fazla olmuştur. 1981 yılında, dış borç hasılatındaki yükselme iç borç hasılatındaki azalmanın çok üstünde gerçekleşerek uzun vadeli finansman oranının yükselmesinde etkili olmuştur.

Dış borç anapara geri ödemeleri 1971 yılına kadar, dış borç hasılatından azdır.

1971 yılından itibaren anapara geri ödemelerinin dış borç hasılatını aştığı görülmektedir.

Dış borç anapara geri ödemeleri 1971 yılından 1979 yılına kadar olan 8 yıllık dönem içinde sürekli olarak dış borç hasılatının üzerinde gerçekleşmiştir.

1979, 1980 ve 1981 yıllarında dış borç hasılatı ana para geri ödemelerini aşmış, ancak 1982 ve 1983 yıllarında hasılatta tekrar düşme görülmüştür. 1982 yılında net dış borçlanmanın eksi sonuç vermesi, hazine açığının uzun vadeli kaynaklarla finanse edilme oranının da yüzde 2 gibi son yirmi yılın en düşük rakamı olarak gerçekleşmesinde etkili olmuştur. Net dış borçlanma 20 yıllık dönemin 10 yılında eksi sonuç vermiştir. Ancak 1982 yılı dışında, iç borç hasılatındaki gelişmelerle uzun vadeli finansman oranı dengelenirken, yalnız 1982 yılında iç borç hasılatı, oranının düşmesini engellemede yetersiz kalmıştır.

Net dış borçlanmanın 10 yılda eksi sonuç vermesi, bu yıllarda iç borçlanmanın büyük kısmının dış borç geri ödemelerinde kullanıldığını göstermektedir.

Uzun vadeli finansman oranının en yüksek olduğu yıl olarak 1967 yılı görülmektedir. Bu oranın yüksek görünmesi 1967 yılı bütçe dengesinin artı sonuç vermesi ve hazine dengesinde ortaya çıkan eksi sonucun da çok düşük olmasındandır. 1967 yılı dışında uzun vadeli finansman oranının en yüksek olduğu yıl 1966 yılıdır, bu yıla ait oran yüzde 132 olmaktadır.

Kısa vadeli finansman-hazine dengesi ilişkisine bakıldığında, kısa vadeli finansman kaynakları olarak Alman Merkez Bankası kısa vadeli avansı ve hazine bonoları toplamının, hazine açığını finanse etme oranının 1965 yılında yüzde 30, 1984 yılında ise yüzde 46 olduğu görülmektedir. 20 yıllık dönem ortalaması da yüzde 46'dır. Oranın en düşük olduğu yıl -12 ile 1973 yılıdır. Bu yılda Merkez Bankası kısa vadeli avansının bir önceki yıla göre azaldığı Hazine bonolarının ise eksi değer aldığı görülmektedir.

Oranın en yüksek olduğu yıl 1967 yılıdır. Bu yılda bütçe dengesinin artı sonuç

vermesi ve hazine açığının da çok düşük olması bu durumu ortaya çıkarmaktadır. 1967 yılı dikkate alınmazsa kısa vadeli finansman oranının en yüksek olduğu yıl olarak yüzde 95 ile 1981 yılı görülmektedir.

Enflasyon oranlarına bakıldığında 1965 yılında yüzde 8.1 olan enflasyon oranının 1985 yılında yüzde 52 ye ulaştığı görülmektedir. 20 yıllık dönem ortalaması yüzde 24 tür. Bu dönemde enflasyon oranının en düşük olduğu yıl 3*2 ile 1968 yılı olurken, en yüksek olduğu yıl da 107.2 ile 1980 yılı olmaktadır.

20 yıllık dönemde kalkınma hızı ortalama 5,3 tür. 1965 yılında 3,1 olarak gerçekleşen kalkınma hızı, 1984 yılında 5,9 a yükselmiştir. Bu dönem içinde en düşük kalkınma hızı yüzde -1.1 ile 1980 yılında, en yüksek kalkınma hızı ise yüzde 12 ile 1966 yılında gerçekleşmiştir.

Tabloların iki bölüm halinde incelenmesi durumunda, 1965-1974- yıllarını kapsayan ilk 10 yıllık dönemde, konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının, 1975-1984 yıllarını kapsayan ikinci 10 yıldaki payından az olduğu görülmektedir. Birinci 10 yıllık dönemde bu pay ortalama yüzde 20 iken ikinci 10 yıllık dönemde yüzde 23 olmuştur. Aynı, durum konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki paylarında da görülmektedir. Birinci 10 yıllık dönemde konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payının ortalama yüzde 18 olmasına karşılık ikinci 10 yıllık dönemde bu pay yüzde 20 ye yükselmiştir. Ancak her iki dönemde de harcamaların GSMH içindeki payı, gelirlerin GSMH içindeki payından fazla olmuştur.

Konsolide bütçe harcamalarının dağılımına bakıldığında, cari harcamaların konsolide bütçe içindeki payının ilk 10 yıllık dönemde ortalama yüzde 53» ikinci 10 yıllık dönemde ise yüzde 46 olduğu görülmektedir.

Yatırım harcamalarının toplam harcama içindeki payı ise birinci 10 yıllık dönemde yüzde 24, ikinci 10 yıllık dönemde ise yüzde 23 tür.. Yatırım harcamalarının payında ikinci 10 yıllık dönemde gerileme görülmektedir.

Transfer harcamalarının toplam harcama içindeki payı birinci 10 yıllık dönemde ortalama yüzde 23» ikinci 10 yıllık dönemde ise yüzde 31 dir.

İkinci 10 yıllık dönemde cari harcamaların toplam harcama içindeki payının azalması yatırım harcamalarının payını değil, transfer harcamalarının payını önemli ölçüde artırmıştır.

Toplam gelirlerin toplam giderleri karşılama oranına bakıldığında ilk 10 yılda ortalama yüzde 91 olan bu oran, ikinci 10 yılda yüzde 87 ye düştüğü görülmektedir.

Toplam gelir içinde vergi gelirlerinin payı ikinci 10 yıllık dönemde artmıştır. Bu pay birinci 10 yıllık dönemde ortalama yüzde 84, ikinci 10 yıllık dönemde ise yüzde 86 dır. Vergi gelirlerinin toplam gelir içindeki payının artmasına karşılık, bunların giderleri karşılama oranında birinci 10 yıllık döneme göre, ikinci 10 yıllık dönemde azalma görülmektedir. Vergi gelirleri birinci 10 yıllık dönemde toplam harcamaların ortalama yüzde 77 sini karşılarken ikinci 10 yıllık dönemde bu oran yüzde 75'e düşmüştür. Bu durum harcamaların, vergi gelirlerinden daha-hızla, oranda artmasından kaynaklanmaktadır.

Harcama ve gelirlerin GSMH içindeki payları ikinci 10 yıllık dönemde artış gösterirken, harcama artış hızının gelir artış hızından fazla olması ve gelirlerin giderleri karşılama oranının düşmesi bütçe açıkları ve hazine açıklarının GSMH içindeki oranlarını büyütmiştir.

Birinci 10 yıllık dönemde bütçe açıklarının GSMH ya oranı ortalama 1.7, ikinci 10 yıllık dönemde 3.0 dır. Hazine açıklarının GSMH'ya oranı da, 1.9 ve 2.7 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe açığı, hazine açığı toplamının GSMH ya oranı ise birinci 10 yıllık dönemde 3*6, ikinci 10 yıllık dönemde 5»7 olmuştur.

Birinci 10 yıllık dönemde gelirler ve harcamaların yıllık artış hızı ortalaması yaklaşık yüzde 22 lik eşitlik gösterirken, ikinci 10 yıllık dönemde ortalama gelir artış hızı yüzde 48, harcama artış hızı ise yüzde 51 dir. Bu durum ikinci 10 yıllık dönemde bütçe, açıklarının ve hazine açıklarının giderek büyümesi sonucunu getirmiştir.

Hazine açıklarının finansmanında uzun vadeli ve kısa vadeli finansman

kaynaklarının kullanımına bakıldığında, ilk on yılda uzun vadeli finansman oranının yüzde 57 kısa vadeli finansman oranında yüzde 27 olarak gerçekleştiği görülmektedir (Bu ortalamaların hesabında, oranda büyük sapmalar meydana getiren 1967 yılı rakamları dikkate alınmamıştır.)

İkinci 10 yılda ise hazine açıklarının ortalama yüzde 36 uzun vadeli kaynaklarla, yüzde 58 kısa vadeli kaynaklarla finanse edildiği görülmektedir. Kısa vadeli finansman son 10 yılda artış eğilimi göstermektedir.

Enflasyon oranı ilk on yılda ortalama yüzde 12.2 oranında gerçekleşirken bu döneme ait en yüksek enflasyon oranı da yüzde 29.9 ile 1974- yıla aittir. 1974 yılında ortaya çıkan petrol krizi dünya ekonomisinde büyük bir •buhrana neden olmuştur. Bu dönemde bütün dünyada yaygın fiyat artışları görülmüş, dış ticaret hadleri düşmüş ve petrol- ithal eden gelişme halindeki ülkelerin ödemeler dengeleri büyük zarar görmüştür.

Bu gelişmelere bağlı olarak Türkiye'de de enflasyon oranı yükselmiş dış ticaret açığı ve ödemeler dengesi açığı büyümüştür. 1974 yılında dış ticaret açığı, 1973 yılındaki 7&9 milyon dolarlık miktardan yüzde 192 artışla, 2.246 milyon dolara yükselirken ödemeler dengesi de 429 milyon dolar açık vermiştir.

İkinci 10 yıllık dönemde enflasyon oranının ortalama 41.8 e ulaştığı görülmektedir. Bu dönemdeki en yüksek enflasyon oranı yüzde 107*2 ile 1980 yılında gerçekleşmiştir.

1980 yılında 24 Ocak kararlarına bağlı olarak oluşturulan yeni fiyat dengesi, fiyatlar genel seviyesinin yükselmesinde etkin olmuştur. Genel dengeyin 24 Ocak kararları ile yeniden oluşturulması sırasında TL.sının değeri düşürülmüş temel mal fiyatlarına yapılan zamlarla genel fiyat seviyesi yükselmiştir.

Bu yılda kalkınma hızı -1.1 ile son yirmi yılın' en düşük oranında gerçekleşirken dış ticaret açığı da bir önceki yıla göre yüzde 78 artışla 4.999 milyon dolara ulaşmıştır, ödemeler dengesi açığı ise bir önceki yıla göre yaklaşık yüzde 40

oranında büyüyerek 1.338 milyon dolar olmuştur.

20 yıllık döneme bütün olarak bakıldığında yukarıda incelenen unsurlara ait en yüksek ve en düşük değerlerin 1967 ve 1984 yıllarında yoğunlaştığı görülebilir. 1967 yılı harcamaların gayri safi milli hasılaya oranının en düşük olduğu yıllardan biridir. Ancak konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının payının en yüksek olduğu, transfer harcamalarının payının ise en düşük olduğu yıldır. 20 yıllık dönem içinde yalnız bu yılda bütçe fazlası görülmektedir*

1977 yılında dünya ekonomisinde nisbi bir duraklama yaşanmıştır. Sanayileşmiş ülkelerde ödemeler dengesi açık vermiş, "sterlinin devalüe edilmesiyle uluslararası parasal alanda şiddetli bir buhran ortaya çıkmıştır.

Türkiye'de ise 1967 yılında ihracat yüksek bir düzeyde oluşmuş dış ticaret açığı bir önceki yıla göre azalmış, ödemeler genel dengesi fazlası da bir önceki yıla göre büyük artış göstermiştir.

1965 ve 1966 yıllarında dünyada tarımsal üretim gerileme kaydetmiş, 1967 yılında % 3 oranında bir artış görülmüştür. 1967 yılında Türkiye'nin ihracatının artmasında tarım ürünlerinin payı büyük olmuştur* Bu yılda ihracat miktar ve değer olarak 1963-1966 ve 1968 yıllarından daha yüksek seviyede oluşmuştur.

20 yıllık dönemin son yılı olan 1984 yılındaki gelişmelere bakıldığında bu yıl konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payının en düşük olduğu yıllardan biridir. Bu pay % 15 olarak gerçekleşmiş ve 20 yıllık dönemin başlangıç yılı olan 1965 yılındaki seviyeye gerilemiştir'. 1984 yılında gelirlerin giderleri karşılama oranı da son 20 yılda görülen en düşük orandır. Dolayısıyla bu durum bütçe,-; ve hazine açıklarını da büyütmekte, hazine açığının GSMH ya oranı 20 yıl içindeki en yüksek seviyeye ulaşmaktadır. Bütçe açığının GSMH ya oranı 5*3 tür ve 20 yılın en yüksek oranı olan 1977 yılındaki 5-4- e çok yakındır. Bütçe açığı ve hazine açığı toplamının GSMH ya oranına bakıldığında ise yine yirmi yıllık dönemin en yüksek rakamı olan 10.9 a ulaşılmaktadır. Bu rakam gö yıl ortalamasının ikibuçuk katma yaklaşmaktadır.

BÖLÜM V

ÖZET, YARGI VE ÖNERİLER

Özet

Milli ekonomi içinde kamu ekonomisinin payı hızlı bir artış eğilimindedir.- Devletin görevi başlangıçta kol-lektif ihtiyaçların karşılanması ile sınırlıyken, çağdaş toplumlarda devletin yüklendiği görevlerde değişiklik ve gelişmeler olmuştur. Günümüzde devlet kolektif ihtiyaçların karşılanması yanında, gelir dağılımını düzeltme, ekonomide kaynakların etkin kullanımını sağlama, iktisadi dalgalanmaların giderilmesi ve ekonomik büyümenin gerçekleştirilmesi gibi görevleride yüklenmiştir.

Devletin yüklendiği çeşitli görevleri yerine getirirken, birtakım harcamalar yapmak zorundadır., Devletin görevlerinin artmasıyla birlikte kamu harcamalarında da önemli artışlar olmuştur. Kamu harcamalarının nitelik ve etki yönünden farklılıklar göstermesi değişik sınıflandırmalara yol açmıştır. Türkiye'de bütçede kullanılan ekono--mik sınıflandırmaya göre harcamalar, cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak ayrılmaktadır. Devlet borçları faiz ve anapara geri ödemeleri transfer harcamaları içinde yer almaktadır.

Uluslararası Para Fonu'nun standart sınıflamasına göre ise harcamalar, cari harcamalar ve sermaye harcamaları olarak iki gruba ayrılmaktadır. Bu sınıflandırmada devlet borçları faiz ödemeleri cari harcamalar, kamulaştırmalar sermaye harcamaları içinde yer alırken, devlet borçları anapara geri ödemeleri ise bütçe harcamalarına dahil edilmemiştir.

Devletin görevlerini yerine getirirken harcama yapmak zorunda olması, bu harcamaları yapabilmek için kaynak bulma zorunluluğunu da getirir.

Kamu hizmetlerinin maliyetleri topluca karşılanmakta bu da özel kesimin elinde bulunan kaynakların bir kısmının kamu kesimine aktarılması şeklinde olmaktadır. Bunun için kişilere genellikle karşılıksız zorunlu ödemeler olarak vergiler yüklenir. Bunun dışında devlet yaptırım gücüne dayanmaksızın gönüllü

nitelikte gelirler de elde eder. Devlet gelirlerinin başlıcaları vergiler, para cezaları, resim ve harçlar, şerefiyeler, mülk ve teşebbüs gelirleri, borçlanmalar, bağışlar ve yardımlardır.

Vergiler devletin yaptırım gücüne dayanarak elde ettiği gelirlerdir. Resimler, harçlar ve şerefiyeler, bazı hizmetlerden yararlananlardan alınan paralardır. Bunlar da vergi gelirleri kapsamı içinde görülmektedir.

Türkiye'de bütçe gelirleri, vergiler, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve fonlar olmak üzere üç ana bölüme ayrılmıştır.

Özel gelirler ve fonlar içinde yer alan program proje kredileri dışı istikrazlardır. İç istikrazlar gelir cetvellerinde gösterilmemekle birlikte bütçe hesaplarına dahil edilmektedir.

Devletin gelirlerinin toplanması, giderlerinin yapılması, bütçe uygulamaları ile gerçekleştirildiğinden, bütçe, devletin görevlerini yerine getirirken kullanacağı en önemli araçtır. Bütçe politikasının ekonomiyi yönlendirmede kullanılan diğer politikalarla uyumlu olması gerekir.

Genel ekonomik denge içinde bütçe açıkları veya N fazlaları bir araç olarak kullanılabilir. Ancak böyle bir aracın kullanılabilmesi açıkların bilinçli ve kontrollü olmasına bağlıdır.

Türkiye'de de bütçe açıkları önemli bir sorun haline gelmiştir. Bütçe açıklarının genel ekonomik denge üzerindeki etkisi finansman şekline bağlıdır.

Bütçe giderlerinin normal bütçe gelirleri ile karşılanması esas olmakla birlikte, bunun gerçekleştirilememesi durumunda devlet borçlanma yoluna başvurur. Borçlanma genel olarak kamu geliri çeşitleri içinde sayılmakta ve verginin alternatifi olarak görülmektedir. Ancak borçlanma vergiden farklı olarak geçici bir gelirdir. Borçlanma, bu özelliği nedeniyle Uluslararası Para Fonu'nca yapılan sınıflandırmada normal bütçe gelirleri içinde sayılmamıştır. Türkiye'de bütçe hesaplarında borçlar da normal bütçe geliri olarak hesaplara dahil

edilmektedir. Bu durum bütçe açıkları konusunda farklı rakamlar bulunmasına yol açmaktadır. Uluslararası Para Fonu borçlanmayı normal bütçe geliri saymazken borçların anapara geri ödemelerinde bütçe giderlerine dahil etmemektedir.

Borçların çeşitli özelliklerine göre ayrımları yapılmıştır, iç-dış borçlar, uzun vadeli-kısa vadeli borçlar, gönüllü-zorunlu borçlar gibi.

İç ve dış borç ayrımının önemi, milli ekonomi üzerindeki etkilerinden kaynaklanır. İç borçlar milli gelirin miktarı yönünden bir değişiklik yaratmazlar. Dış borçlar ise alındıklarında milli geliri artırıcı etki yaparlar.

Kısa vadeli borçlar, bütçe dönemi içinde ortaya çıkan geçici açıkları kapatmak için başvuru borçlanma şeklidir. Bunların başlıcaları hazine bonoları, Merkez Bankası kısa vadeli avansı ve emanet paralarıdır. Kısa vadeli borçlanmada süre en fazla bir yıldır ve bu dönem içinde bu borçların geri ödenmesi gerekir. Ancak uygulamada çoğu zaman buna uyulmamakta mali yıl sonunda kapatılmayan

bu hesaplar, yıldan yıla birikerek uzun vadeli borçlanmaya dönüşmektedir. Böylece mali yıl içinde ortaya çıkan geçici açıkları karşılamak amacıyla başvurulması gereken bu kaynaklar yıl sonunda kesin açıkların karşılanması amacıyla kullanılmaktadır.

Uzun vadeli borçlanma, normal bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılayamaması durumunda ortaya çıkan kesin bütçe açıklarının karşılanması amacıyla başvuru kaynaklarıdır. Gönüllü "borçlanmada, kişi ileride saylayacağı, avantajları düşünerek kendi isteği ile devlete borç para vermektedir. Zorunlu borçlanma da ise devlet hazine tahvillerini kişilere zorla satmaktadır. Türkiye'de tasarruf bonoları uygulaması zorunlu borçlanmaya bir örnek teşkil etmektedir.

Türkiye'de kısa vadeli borçlanmalar bütçe hesaplarında gösterilmemekte, uzun vadeli borçlar ise bütçe gelirleri içinde gösterilerek bütçe hesaplarına dahil edilmektedir. Uluslararası Para Fonu borçlanmayı bütçe geliri olarak kabul etmemekte, iç ve dış istikrazı da hazine finansmanı kalemleri saymaktadır.

Bu sınıflandırmalar dikkate alınarak yapılan incelemede, bütçe gelirlerinin

giderleri karşılama oranının giderek azaldığı bu doğrultuda bütçe ve hazine açıklarının da büyüdüğü görülmektedir. Açıkların finansmanında ise kısa vadeli finansman kaynaklarının ağırlık kazandığı gözlenmektedir.

Yargı ve öneriler

Sağlıklı bir ekonomik denge, tatminkar bir kalkınma hızı ile, fiyat istikrarı ve tam çalışmanın" birlikte gerçekleştirilmesi demektir. Bunun için de kullanılan çeşitli ekonomik politikaların birbiriyle uyumlu olması gerekir.

Türkiye'de son yıllarda yaşanan hızlı enflasyon olgusu nedeniyle, enflasyonu durdurmak ve aşağıya çekmek ekonomik politikanın en önemli bir hedefi haline gelmiştir.

Bu hedefe ulaşmak için de para politikası uygulamalarına ağırlık verilmiştir. Uygulanan para politikası ile bütçe arasındaki en önemli ilişki de bütçe ve hazine açığının büyüklüğü ve bunların finansman şeklidir. Bu yönlerden bütçe politikası ile para politikasının uyumlu olmadığı görülmektedir.

Büyük boyutlara ulaşan bütçe açığı ve hazine açığının yanı sıra vergi gelirlerinin GSMH'ya oranı ve gelirlerin giderleri karşılama oranı giderek azalmaktadır. Bütçe açıkları ve hazine açıklarının finansmanı amacıyla kısa vadeli borçlanmaya ağırlık verilmekte, Merkez Bankası kaynaklarına ve hazine bonolarına başvurulmaktadır. Merkez Bankası'ndan borçlanma emisyon yoluyla kaynak sağlanması demektir ki bu da enflasyonist bir baskı unsuru oluşturur.

Hazine bonoları para politikası uygulamalarında piyasadan fazla parayı çekmek için başvurulabilecek bir kaynaktır. Ancak hazine bonoları yoluyla sağlanan kaynak bütçenin finansmanında kullanıldığı zaman borçlanılan miktar bütçe harcamaları ile yeniden ekonomiye dönmektedir. Ayrıca kısa vadede borçların ve faizlerin geri ödenmesiyle, sağlanan kaynak çok daha büyük miktarda ekonomiye geri dönmekte ve tüketime dönüşmektedir. Bu durumun önlenmesi amacıyla yeni-den borçlanma yoluna gidilmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

Buna göre giderek daha büyük ve daha kısa vadeli borç-1anmanın enflasyonu körükleyeceği dikkate alınırsa, uygulan para politikası ile bütçe politikasının uyumlu yürümediği görülecektir.

Enflasyonla mücadele amacıyla uygulanan politikalar özellikle az gelişmiş ülkelerde yaşanan üçlü bir çelişkiyi ortaya çıkarmaktadır. Enflasyonla mücadelede öncelikle harcamaların kısılması, gelirlerin ise artırılması zorunludur. Harcamaların kısılması yatırımların azalmasına buna bağlı olarak ta kalkınma hızının düşmesine ve işsizliğin artmasına yol açar. Oysa hızla artan nüfus karşısında işsizliğin büyümesini önlemek amacıyla yeni iş alanları açılması zorunludur.

Enflasyonla mücadelenin gerekliliği yanında, işsizliğin artması Türkiye'de çok hassas ve dengeli bir sosyoekonomik politika uygulanmasını gerektirir. Kamu harcamalarının finansmanında en sağlıklı yol vergi gelirlerinin artırılmasıdır. Bu amaçla vergi denetiminin etkinleştirilerek vergi kaçakçılığının önlenmesi, ayrıca devlet alacaklarının tahsilinin sağlanması konusunda gerekli önlemlerin alınması birinci koşuldur. Bu koşul yerine getirildikten sonra sağlanabilecek gelire uygun bir harcama politikası izlenmeli ve kaynakların etkin bir şekilde kullanılması sağlanmalıdır.»özellikle konsolide bütçenin zaten kıt olan kaynakları KİT ve belediyelere aktarılmamalıdır. Ayrıca son yıllarda hızla büyüyen bütçe dışı fonların kullanım yerleri iyi saptanmalı ve bu fonların denetimine önem verilmelidir.

Yukarıda öngörülen tedbirlerin temelini oluşturduğu bir program ile enflasyon aşağı çekilip, kontrol altına alındıktan sonra sağlıklı bir borçlanma politikası izlenebilir. Buna göre, borçlanma ile sağlanan kaynakların verimli yatırımlarda kullanılmasına ve yatırımların hedeflenen sürelerde bitirilmesine çalışılmalıdır.

Görüleceği üzere, enflasyonla mücadele, istihdam, kalkınma hedeflerine ulaşmak için izlenecek politikalar kısa vadeli ve uzun vadeli politikalar olarak ayrı değerlendirilmeli, yıllık tedbir ve politikalarla birlikte en azından orta vadeli politikalar saptanarak uzun dönemli bütçeler hazırlanmasına çalışılmalıdır.

KAYNAKÇA

- Artun,Tuncay.** "Dalgalı Borç Teknesi" Fara ve Sermaye Piyasası Dergisi. 13-16, Temmuz 1985*
- Başak, Zafer, Ali Nejat Ölçen ve Erdinç Tokgöz.** "Hazine Bonolarının Ekenliği Üzerine Bir İnceleme" Malilye Dergisi» 2,3-4-5, Mart-Nisan 1973.
- Brochier, Hubert ve Fierra Tabatoni**» Mali İktisat. Çeviren: Adnan Erdaş. İstanbul: 1971.
- Bulutoğlu, Kenan ve Erciş Kurtuluş.** >Bütçe ve Kamu Harcamaları Araştırma,Eğitim,Ekin Yayınları,İstanbul: 1981.
- Bulutoğlu, Kenan.** Kamu Ekonomisine Giriş. İkinci Baskı. İstanbul: Temat Yayınları,1977.
- Erginay Akif.** Kamu Maliyesi. Ankara: 1972.
- Fevzioğlu, Bedi Necmeddin.** Nazari,Tatbiki Mukayeseli Bütçe. Yedinci Baskı. İstanbul: Filiz Kitabevi,1984.
- Heller,Walter.** Bütçe Politikası ye Ekonomik Denge. Çeviren: Adnan Erdaş. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu, 1970.
- International Monetary Fund. A Manual on Government Finance Statistics. Washington: 1974.
- Ince,Macit.** Devlet Borçlanması. Dördüncü baskı, Ankara: İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, 1976.
- Türk,İsmail.** Maliye Politikası Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri. Dördüncü baskı. Ankara: S Yayınları 1979.