

**T.C.
GAZIANTEP ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANABİLİM DALI**

**1990 SONRASI TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÜTÇE
POLİTİKALARI**

137743

YUSUF BOZGEYİK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

137743

DANIŞMAN

YRD.DOÇ.DR. A. ATILLA UĞUR

GAZIANTEP

2004

JÜRİ TUTANAĞI

İktisat Anabilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi Yusuf BOZGEYİK'in "1990 Sonrası Türkiye' de Uygulanan Bütçe Politikaları" konulu tezi, yapılan savunma sonunda jürimiz tarafından oy çokluğu ile başarılı bulunmuştur. 02/08/2004



Yrd. Doç. Dr. Ailla A. Uğur
(Danışman)



Yrd. Doç. Dr. Seyhan TAŞ
Üye



Yrd. Doç. Dr. Mekmet AYTEKİN
Üye

Gerçekle: 3. Bölüm
dar kapsamlı tutulmuş.

ÖZET

1990 SONRASI TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI

BOZGEYİK, Yusuf

**Yüksek Lisans Tezi, İktisat Ana Bilim Dalı
Tez Danışmanı: Yrd.Doç.Dr. A.Atilla UĞUR**

Ağustos, 2004,

Bütçe hükümetlerin bir yıllık süre ile hazırladıkları, o yıl içerisinde toplanacak gelirleri ve giderlerin gösterildiği bir metindir. Türkiye'de 1990 sonrası bütçe politikalarına bakıldığında yatırım harcamalarında yüksek bir artışın olmadığı görülmektedir.

Bütçe açıklarının gittikçe artmasının altında yatan temel sebep faiz harcamalarının yıllar itibariyle artması ve bütçe gelirlerinin azalmasıdır. 1990 sonrası Türkiye'de uygulanan bütçe politikalarına bu çalışmada ayrıntılı olarak yer verilmekte ve bütçenin genel yapısı hakkında bilgiler verilmektedir.

Bilim Dalı Sayısal Kodu: Ekon 590

ABSTRACT
THE POLITICS OF BUDGET THAT WERE STUDIED IN TURKEY
AFTER 1990

BOZGEYİK, Yusuf

M.A. Thesis, Department of Economics

Supervisor: Asst. Prof. A.Atilla Uğur

August, 2004,

Budget is a document that is showed incomes and expenditures for a period of one year and that is prepared by government. In regard of Turkish budget policies after 1990, there is not a tendency of a large amount increase of investment expenditures.

The basic reason for the budget deficits is the steadily rise in the interest payments and decrease in the government revenues. In the context of this thesis, the general structure of budget and the policies after 1990 were studied.

Science Code: Ekon 590

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	I
İÇİNDEKİLER.....	III
TABLOLAR.....	VI
KISALTMALAR.....	VII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇENİN TANIMI, TARİHÇESİ VE DÜNYADAKİ GELİŞİMİ

I. Bütçenin Tanımı.....	4
II. Bütçenin Tarihi Gelişimi.....	5
A. Bütçe Hakkı.....	5
B. Batı Avrupa’da Bütçenin Tarihi Gelişimi.....	7
B. 1. İngiltere’de Bütçenin Gelişimi.....	7
B. 2. Fransa’da Bütçenin Gelişimi.....	8
B. 3. Almanya’da Bütçenin Tarihi Gelişimi.....	9
B. 4. Türkiye’de Bütçenin Tarihi Gelişimi.....	9
B. 4. 1. Tanzimat’a Kadar Olan Dönem.....	10
B. 4. 2. Tanzimat’tan 1876 Anayasasına kadar Olan Dönem.....	10
B. 4. 3. 1876 Anayasası ve II. Meşrutiyet Dönemi.....	11
B. 4. 4. Cumhuriyet Dönemi.....	12
III. Bütçenin Yapısı, Fonksiyonları ve Prensipleri.....	15
A. Bütçenin Yapısı.....	15
B. Bütçenin Fonksiyonları(İşlevleri).....	15
B. 1. Klasik Bütçe İşlevleri.....	15
B. 1. 1. Bütçenin İktisadi-Mali İşlevi.....	15
B. 1. 2. Bütçenin Siyasi İşlevi.....	16
B. 1. 3 Bütçenin Hukuki İşlevi.....	16
B. 1. 4. Bütçenin Kontrol İşlevi.....	17
B. 2. Bütçenin Makro Ekonomik İşlevleri.....	17
B.2.1. Konjonktürel İşlev.....	17
B. 2. 2. Telafi Edici İşlev.....	18
B. 2. 3 Kalkınma İşlevi.....	18
B. 3. Bütçenin Diğer Makroekonomik İşlevleri.....	18
B. 3. 1. Kaynakların Tahsisi İşlevi.....	19
B. 3. 2. Gelirlerin Dağıtımını İşlevi.....	19
B. 3. 3. İstikrarı Sağlama İşlevleri.....	19
C. Bütçenin Prensipleri.....	20
C. 1. Klasik Bütçe Prensibi.....	20
C. 1.1. Genellik ilkesi.....	20
C. 1. 2. Birlik İlkesi.....	20
C. 1. 3. Açıklık İlkesi.....	21
C. 1. 4 Doğruluk Prensibi.....	21
C. 1. 5. Önceden İzin Alma İlkesi.....	22
C. 1. 6 Adem-i Tahsis İlkesi.....	22
C. 1. 7.Bütçenin Yıllık Olması İlkesi.....	22
C. 1. 8 Bütçede Tahsis Prensibi.....	23

D. Çağdaş Bütçe İlkeleri.....	23
D. 1. Toplama İlkesi.....	23
D. 2. Tek Düzelik İlkesi.....	24
IV. Türk Bütçe Sisteminde Bütçe Çeşitleri	24
A. Genel Bütçe.....	24
B. Katma Bütçe.....	24
C. Konsolide Bütçe.....	25
D. Özel Bütçeler.....	26
E. Özerk Bütçeler	26
F. Döner Sermayeler.....	26
F. 1. Genel Bütçeye Bağlı Olanlar	27
F. 2. Katma Bütçeye Bağlı Olanlar	27
G. Fonlar	27
V. Türkiye’ de Bütçe Süreci	30
A. Türkiye’ de Bütçenin Hazırlanması.....	30
B. Türkiye’ de Bütçenin Onaylanması	32
B. 1. Bütçenin Reddi ve Geçici Bütçe.....	33
C. Bütçenin Uygulanması	33
C. 1. Gelirlerin Toplanması	33
C. 2. Giderlerin Yapılması.....	34
C. 2. 1. Giderlerin Taahhüdü	34
C. 2. 2. Giderlerin Tahakkuku	34
C. 2. 3. Giderlerin Verile Emrine Bağlanması	34
C. 2. 4. Giderlerin Ödenmesi	35
D. Bütçe Hesaplarının Kapatılması	35
D. 1. Eksersiz Usulü	35
D. 2. Jestiyon Usulü	36
E. Bütçenin Denetimi	36
E. 1. İdari Denetim	37
E. 1. 1. Gelirlerin Denetimi	37
E. 1. 2. Giderlerin Denetimi	37
E. 2. Yargı Denetimi.....	38
E. 3. Yasama Denetimi	38

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’ DE BÜTÇE SİSTEMİ VE ÇEŞİTLİ İKTİSAT YAKLAŞIMLARINDA BÜTÇE POLİTİKALARI

I. Bütçe Sistemleri	39
A. Klasik Bütçe Sistemi.....	39
B. Performans Bütçe Sistemi	40
C. Milli Bütçe Sistemi	41
D. Yatırım Bütçe Sistemi.....	42
E. Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi.....	43
F. PPBS (Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi)	44
II. Bütçe Teorileri ve Bütçe Politikaları	45
A. Telafi Edici Bütçeler Teorisi	45
B. Devri Bütçeler Sistemi	46
C. Olgun Ekonomiler Kuramı ve Bütçe Politikası.....	47
D. Depresyonla Mücadelede Bütçe ve Harcama Politikası	48

D.1. Sosyal Yardımlar	48
D.2. Yatırım Harcamaları	48
D.3. Bayındırlık Harcamaları	49
E. Enflasyonla Mücadelede Bütçe Politikaları	49
III. Çeşitli İktisat Yaklaşımlarında Bütçe Politikaları	51
A. Klasik İktisat Yaklaşımı ve Bütçe Politikası	51
A.1. Klasik İktisat Bütçe Politikası	51
B. Keynesyen İktisat Yaklaşımında Bütçe Politikası	54
C. Fonksiyonel Maliye Yaklaşımına Dayalı Bütçe Teorileri	56
D. Monetarist İktisat Yaklaşımında Bütçe Politikası	57
E. Yeni Klasik İktisat Yaklaşımında Bütçe Politikası	59
F. Arz İktisadı Yaklaşımında Bütçe Politikaları	60
IV. Harcamaların Sınıflandırılması ve Türk Bütçe Sistemindeki Ayrım	62
A. Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler	64
A.1. Ekonomik Ayrıma Göre Gelişmeler	64
A.2. Fonksiyonel Ayrıma Göre Gelişmeler Eğitim Harcamaları	65
B. Bütçe Gelirlerindeki Değişmeler	68
C. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	70
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI	
I. BÜTÇE POLİTİKALARI	71
1. Cumhuriyet'in Başlangıcından İtibaren Uygulanan Bütçe Politikaları ve Uygulama Sonuçları	72
A. 1923-1932 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	72
B. 1933-1949 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	73
C. 1950-1960 Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	74
D. 1961-1975 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	75
E. 1975-1990 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	76
F. 1991-1995 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	77
G. 1998 Bütçesinin İktisadi Analizi Bağlamında Bütçelerin Değişen Yapısı	79
G.1. 1997 Bütçesinin Denkliği	79
G.2. 1998 Bütçesi ve Ekonomik İstikrar	80
G.3. Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Bileşimi	81
G.4. İdari- Fonksiyonel Ayrıma Göre Bütçe Bileşimi	83
H. 1998-2003 Yılları Arasında Uygulanan Bütçe Politikaları	85
K. 2004 Yılı Uygulanan Bütçe Politikaları	87
K.1. Önlemler	89
SONUÇ	91
KAYNAKÇA	96

TABLolar

Tablo 1 : Türk Savunma Harcamalarının Dağılımı (%).....	S.68
Tablo 2 : Türkiye'de Savunma Harcamalarının Konsolide Bütçe İçindeki Payları	S.69
Tablo 3 : Dönemler İtibariyle Eğitim ve Sağlık Harcamalarının GSMH ve Konsolide Bütçe İçerisindeki Yüzde Payları	S.70
Tablo 4 : 1923-1932 Dönemi Bütçe Değerleri ve GSMH ile Mukayesesi.....	S.75
Tablo 5 : 1933-1949 Dönemi Bütçe Değerleri ve GSMH İle Mukayesesi	S.76
Tablo 6 : 1950-1960 Dönemi Bütçe Politikası Ve Uygulama Sonuçları	S.77
Tablo 7 : 1961-1975 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	S.78
Tablo 8 : 1976-1990 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	S.80
Tablo 9 : 1991-1995 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları	S.80
Tablo 10 : 1998 Konsolide Bütçesine İlişkin Bazı Büyüklükler	S.82
Tablo 11 : Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı.....	S.86
Tablo 12 : İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamaları	S.87
Tablo 13 : 1998-2003 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri.....	S.87
Tablo 14 : 2004 Yılı Konsolide Bütçe Ay İçi Gerçekleşmeleri.....	S.89

KISALTMALAR

- ABD : Amerika Birleşik Devletleri
Age : Adı Geçen Eser
AÖF : Açık Öğretim Fakültesi
DİE : Devlet İstatistik Enstitüsü
DPT : Devlet Planlama Teşkilatı
GSMH : Gayri Safi Milli Hasıla
İİBF : İktisadi İdari Bilimler Fakültesi
İÜİF : İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi
KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KPSS : Kamu Personeli Seçme Sınavı
MPM : Milli Prodüktivite Merkezi
MUK: Muhasebeyi Umumiye Kanunu
NATO: Uluslar arası Savunma Örgütü
PPBS : Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi
SBF : Siyasal Bilimler Fakültesi
SSK : Sosyal Sigortalar Kurumu
STB : Sıfır Tabanlı Bütçeleme Sistemi
TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC : Türkiye Cumhuriyeti
TRT : Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
TSE : Türk Standartları Enstitüsü
TÜBİTAK : Türkiye Bilim Teknik Araştırma Kurulu
Ünv. : Üniversite
VUK : Vergi Usul Kanunu
YKİ : Yeni Klasik İktisatçılar

GİRİŞ

Türkiye ekonomisine ve Türkiye’de yaşanan toplumsal gelişmelere ve özellikle de merkezi bütçe çerçevesinde kamu kaynaklarının tahsisine baktığımızda 1980’lere kadar olan dönemde, sosyal devlet nitelikli bütçelerin söz konusu olduğunu, 1980 sonrası merkezi bütçenin bu özelliğini giderek yitirdiğini ve kamusal kaynakların sosyal hizmetlerin dışındaki alanlara kaydığını görmekteyiz. Hemen belirtmek gerekir ki, 1980’lere kadar izlenen bütçe politikaları ve bu politikaların sosyal devlet uygulamaları açısından yeterliliği de ayrı bir tartışma konusudur. Bütçenin toplam ekonomi içindeki payının yetersizliği, yeterli vergi kaynağının olmaması, sanayileşme sürecinin istenen düzeyde ivme gösterememesi gibi konular yaygın bir sosyal devlet uygulamasını da engellemiştir. Buna rağmen 1980 sonrası dönemle karşılaştırma yapıldığında, dönemselsel farklılıklar 1980 öncesi dönemin görece olarak sosyal devlet nitelikli bir yapı sergilediği yönündedir.

1970’lerin başından itibaren kapitalist dünyada hakim söylem haline gelen neo – liberal politikalar 1980 sonrası Türkiye ekonomisinde de yansımalarını bulmuş, kamu kaynaklarının toplumsal ihtiyaçları gidermeye yönelik uygulamaları ekonomi ve siyaset gündeminden hızla dışlanmaya başlamıştır. Uygun konjonktürün de etkisiyle bu dışlama toplumsal yaşamın yeniden kurgulanmasında piyasa egemen bir düzlemi dayatmış, buna bağlı olarak da kamu kaynaklarının yeniden dağılım sürecinde kamusal alandan piyasaya aktarımı ağırlıklı bir hale gelmiştir. İzlenen ekonomi politikaları sermaye lehine bölüşüm politikalarının düzenlenmesi şeklinde karşımıza çıkarken, iç borçlanma aracılığıyla bu aktarım yaşama geçirilmiştir

Sermayenin küreselleşme sürecinin getirmiş olduğu yeni üretim ve pazar yapılanması içinde finans kesiminin başrol oynadığı bir düzlemde, kamu kaynaklarının sistemin yapılanmasına göre şekillenmesi olağan bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Finans kesimini egemen olduğu durumda sermayenin karlılığına yönelik yapılanması gereken merkezi bütçe doğal olarak sosyal devlet uygulamaları yerine finans kesimine doğrudan kaynak aktarım mekanizmalarını ön plana geçirmiştir. İç borçlanmanın bu dönemde birincil işlevi bu aktarımı sağlamak olurken, aktarıma olanak sağlayacak yeterli kaynak bütçe kompozisyonunun değiştirilmesi ile sağlanabilmiştir. Bu değişim sosyal nitelikli harcamaların aleyhine bir seyir göstermekte, diğer harcamaların yeterli esnekliğe sahip olmaması bu alandaki daralmayı daha da hızlandırmaktadır.

Sosyal devlet kurgusu içinde eğitim, sağlık, sosyal güvenliğe yönelik harcamaların dolaylı artı değer yaratma işlevi yerini finans kesimini doğrudan desteklenmesine bırakırken, bu gelişme küreselleşme dinamiklerine de uygun bir devlet organizasyonunu zorunlu kılmıştır. Serbest piyasa söylemi altında piyasanın erdeminin sürekli yinlendiği bir ortamda, kamusal mal ve hizmet üretiminin kalitesizliği bir reklam dalgası olarak yaygınlaşmıştır. Dönemin dinamiklerine uygun olarak yarı kamusal mal olarak tanımlanan alan ticarileşme baskısını üzerinde taşımış ve taşımaya devam etmektedir.

Devlet bütçesinin denk olması görüşü klasik iktisatçılar tarafından savunulmuş ve 1929 Büyük Ekonomik Krizine kadar kabul görmüştür. Klasiklere göre devlet bütçesinin açık vermesi halinde bu açık borçlanma ile kapatılırsa, borçlar yıllarla birlikte artacak ve durum borç alacak kimse kalmayana kadar devam ederek, devleti iflasa sürükleyecektir. Eğer bütçe açıkları para arzının artırılması yönünde kapatılıyorsa, bu uygulama da enflasyona neden olacaktır. Klasikler bütçe fazlalarını da bütçe açıkları gibi arzulanmayan bir durum olarak nitelendirmişlerdir.

Kamu ya da bütçe harcamaları kamu hizmetlerinin üretimi ve gelir aktarmaları için yapılır. Kamu harcaması bütçeden verilen ve piyasa dışı yoldan sağlanmış olan kamu gelirine dayanır. Kamu harcamaları gördükleri hizmete göre işlevsel olarak, kaynakları kullanma şekline göre de ekonomik olarak sınıflanır. İşlevsel sınıflama, harcamaların ürettikleri hizmetlerin türlerine göre yapılır. (Savunma, sağlık, eğitim gibi). Ekonomik sınıflama ise harcamaları cari (tüketim), yatırım (sermaye) ve gelir aktarması (transfer) kümelerine ayrılır. Kimi cari nitelikteki, gelecek dönemlerde de kalıcı faydalar yarattığından, sermaye harcamalarına benzerler (eğitim gibi).

Kamu harcamalarının milli gelirdeki payının artışının doğal sınırı milli gelirin kendisidir. Ancak buna ulaşmadan çok önce, kişilerin çalışmalarının karşılığı olmayan gelirlerin artması, bunun toplam tüketimdeki payının yükselmesi, onların çalışma isteklerini azaltır ve ulusal gelirin düşmesine neden olur.

Türkiye’ de 1990 sonrası uygulanan bütçe politikalarının ülke ekonomisinde kronik sorunlara yol açtığı bilinmektedir. Bu çalışma da uygulanmış ve uygulanmakta olan politikaların üzerinde durulmuş ortaya çıkan sorunların sebepleri araştırılmış ve yıllardır uygulanmış politikaların yanlış ve doğru yönleri incelenmiştir. Çalışmanın temel dayanağı bu noktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde bütçenin tanımı tarihi gelişimi yapısı fonksiyonları ve prensipleri incelenmiş ve Türk bütçe sisteminde bütçe çeşitleri ayrı ayrı incelenmiştir. Ayrıca Türkiye’de bütçe sürecinin nasıl işlediği hakkında ayrıntılı olarak bilgi verilmiştir.

İkinci bölümde, bütçe sistemleri ele alınmıştır. Bu bütçe sistemlerinin benzer ve farklı yönleri ayrıntılı olarak incelenmiş, buna bağlı olarak depresyon ve enflasyon mücadelesinde nasıl bir bütçe politikası izleneceği ayrıntılı olarak irdelenmiştir. Bununla beraber klasik iktisat yaklaşımı, Keynesyen İktisat yaklaşımı, Monetarist İktisat yaklaşımı, Yeni İktisat yaklaşımı, Arz İktisat yaklaşımında bütçe politikalarına yer verilmiştir. Harcamaların sınıflandırılması yapılmış ve Türk bütçe sistemindeki ayırım incelenmiştir.

Üçüncü bölümde Türkiye’de uygulanan bütçe politikalarına dönemsel olarak ayrıntılı olarak yer verilmiş Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana bütçe uygulamalarını sonuçları istatistiksel olarak incelenmiştir.



BİRİNCİ BÖLÜM

BÜTÇENİN TANIMI, TARİHÇESİ VE DÜNYADAKİ GELİŞİMİ

I. Bütçenin Tanımı

Bütçe hakkında yapılan tanımları iki grup altında toplayabiliriz: Bunlardan birincisi ilmi tanımlar ikincisi kanuni tanımlardır.

İlmi Tanımlar: Maliye ve bütçe konusunda araştırma yapan yazarlar genellikle bütçenin bir tanımını vermek yerine daha çok niteliklerini, işlevlerini ve ilkelerini belirtmeyi tercih etmişlerdir. Bunun için bütçe tanımlarında çok farklı görüşler ortaya çıkmıştır.

Bütçe konusunda benimsenen tanım Fransız maliyeci Edgar Allix tarafından yapılan tanımdır. Allix'e göre, "Bütçe, devletin belli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur"¹.

Nihat Sayar'ın, çok genel ve geniş anlamda yaptığı tanımda bütçe; "Devlet, il ve belediye gibi kamu hükmi şahısları ile yarı resmi yada özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanun, nizamname, kararname yada idari bir tasarruftur"². Bütçenin klasik maliyecilerin anladığı dar kapsamlı bir mali denge (bütçe denklığı) aracı olmaktan çıkıp, ekonomik denge aracı olmaya geçmesi ile niteliği ve kapsamı da genişletilmektedir.

Bu nedenle, çeşitli nitelik ve işlevlerine yer verecek şekilde yapılan tanımlama ile bütçe, "Ulusal ihtiyaçları karşılayan bir yönetim planı, iktisadi politikanın bir aracı, hükümetin kamu fonlarını nasıl kullanacağına dair yasama organına sunduğu ve millete sunduğu mali bir rapor, önerileri eyleme dönüştürülecek yasama kararlarının alınması için bir istek, ulusal hedefleri ve onlara ilişkin verileri incelemek için bir araya getirilen bir belge ve hükümet programlarının daha verimli ve etkin bir şekilde icrasını mümkün kılan bir araçtır"³.

¹ Osman Nuri Torun, **Devlet Bütçesi Ders Notları** (teksir, Eskişehir, 1968, s.18.)

² Nihat Sayar, **Kamu Maliyesi İkinci Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı**, 5.Baskı, İstanbul: 1974, s.7.

³ Atilla Dicle, **Kamu Yönetiminde PPBS**, Ankara: 1973, s.26.

Kanuni Tanımlar: Kanuni tanımlar, her ülkenin kendi kanunlarında yer alan tanımlardır. Bu tanımlar, bütçelerin hazırlanması ve uygulanması aşamalarında göz önünde tutulması gerekli ve zorunlu esasları belirtirler. Kanuni tanımlar hatalara yer vermemek için, açık ve kesin tanımlardır. Muhasebe-i Umumiye Kanununun 6. Maddesinde yer alan tanım şu şekildedir: “Bütçe, devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarif muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur”⁴.

Bu tanımları şu şekilde sadeleştirebiliriz: “Bütçe, devlet ve daire kuruluşlarının bir yıllık gelir ve giderlerini gösteren ve bunların uygulama ve yürütülmesine izin veren bir kanundur”.

Genel Muhasebe Kanunu tasarısının 3. maddesinde bütçenin tanımı sade bir dil ile ifade edilmiştir. Bu tasarıda, “Bütçe, devletin bir yıllık süre içindeki gelir tahminleri ile giderleri gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur” şeklinde tanımlanmıştır.

II. Bütçenin Tarihi Gelişimi

Tarih boyunca mali teşkilat ve sistemler siyasi teşkilat ve sistemlere paralel olarak doğmuş ve gelişmiştir. Bir başka deyimle maliye teşkilatının, siyasi teşkilatı destekleyebilmesi için onu yakından izlemesi gerekmiştir. Tarihi incelemeler, bir devletin tam bir hakimiyete ve otoriteye sahip olabilmesi için, ülkesinin tamamı üzerinde bütün mali servislerini kendi elinde merkezleştirilmesini gerektiğini ortaya koymuştur.

Maliye teşkilatı ile devlet hazinesi bakımından görülen bu durumun bütçe hakkının doğuşu ve gelişmesi bakımından da görmek mümkündür. Bütçe hakkı, ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde kaydettikleri gelişme ile uyumlu ve ona paralel olarak doğmuş ve gelişmiştir.

A. Bütçe Hakkı

Bütçenin tarihi gelişiminde bütçe hakkı parlamentoların kamu gelirleri ile kamu harcamaları üzerindeki yetkilerinin tanınmasıyla ortaya çıkmış ülkelerin demokratik ve parlamenter sistemlerde kaydettikleri gelişmeye uyum sağlayacak bir şekilde gelişmiştir.

⁴ Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, Bursa: Ezgi Yayınevi, 1998, s.6.

Bu bakımdan tarihi gelişimine baktığımızda bütçenin, devletlerin karşılaştıkları ekonomik ve mali güçlüklerin bir sonucu ve demokratik toplumun bir ürünü olduğu söylenebilir⁵.

Bütçe hakkı, kamu hizmetlerinin cinsi ve tutarı ile bu hizmetleri karşılayacak kamu gelirlerinin toplanması hakkında karar verme yetkisidir⁶. Tanımdan da görüleceği gibi bütçe hakkının başlıca üç unsurdan oluştuğu görülür. Bunlar:

- a) Toplum içinde toplumsal ihtiyaç sayılan ihtiyaçlar ve bunların kamu hizmetine konu yapılma sorunu
- b) Toplumsal ihtiyaçların karşılanmasında kullanılacak kamu gelirlerinin çeşidi ve bunların toplanma sorunu
- c) Karar yetkisinin kimin, nasıl ve ne zaman kullanacağı sorunu

Bu üç unsurun ortak yanı açık bir şekilde anlaşıldığı gibi, bir tercih ve kararla ilgilidir. Bu kararın toplum hayatını ilgilendireceği, toplum içinde bulunan üyelerin yaşayışını etkileyeceği ve onları bazı konularda zorlayacağı için siyasi bir nitelik taşımaktadır. Bu siyasi niteliğinden dolayı bütçe hakkının kullanılması, tarihin her döneminde hükümlerlik hakkının ayrılmayan bir parçası olagelmıştır.

Bütçe hakkının doğuşu ve gelişimi tarihi süreçte başlıca 3 aşamada tamamlanmıştır. Bunları da şu şekilde sıralayabiliriz:

- i) İlk aşamada vergiler ve diğer gelir kaynakları parlamento onayından geçerek alınabilir duruma gelmiştir. Böylece bütçenin gelir kesimi hukuki bir yapıya kavuşmuştur.
- ii) İkinci aşamada giderlerin parlamento tarafından onaylanması sağlanmıştır.
- iii) Üçüncü aşamada ise, ilk iki aşamanın sonucu olarak devletin gelir ve giderlerine ait onay işleminin genellikle her yıl parlamento tarafından yapılması esas getirilmiştir⁷.

Bütçe hakkı ile ilgili gelişmeler ilk olarak İngiltere' de başlamıştır. İngiltere' den Avrupa ve Amerika'ya sıçramış ve bundan sonrada dünyanın dört bir yanına yayılmıştır. Bu yüzden ilk olarak İngiltere' de bütçenin gelişimini inceleyeceğiz.

⁵ Dicle, a.g.e., s.26.

⁶ Torun, a.g.e., s.47.

⁷ Edizdoğan, a.g.e., s.19.

B. Batı Avrupa’da Bütçenin Tarihi Gelişimi

B. 1. İngiltere’de Bütçenin Gelişimi

Bütçe ilk kez İngilizler tarafından hazırlanıp, geliştirilerek tüm Avrupa ülkelerine geçmiştir. Bütçenin ortaya çıkışı hakkında kesin tarih yoktur. Ancak bütçenin yerleşmeye başlaması 10-13. yüzyıla rastlamaktadır ⁸.

Bu tarihe gelene kadar İngiltere’de kralın yaptığı tüm harcamalar kendi kişisel gelirleri ile karşılanıyordu. Olağan üstü ihtiyaçların belirmesiyle kralın razı olduğu koşullar altında belirli kimselerden vergi ve özel yardımda alınabiliyordu. Bu yüzden kral istediği gibi vergi koyabiliyordu. Daha sonra devlet faaliyetlerinin artışına koşul olarak masrafların çoğalması fakat kralın kişisel gelirlerinin sabit kalması, vergiye başvurulmasını daha da sıklaştırmıştır ⁹.

1215 Yılında kralın millete bahsettiği bir ferman olan Büyük Şart (Magna Carta) ile vergi hakkı ilk olarak resmen saptanmıştır. Bu ferman ile ülkedeki her türlü vergilerin ancak Avam Kamarası (Common Council) tarafından konulabileceği kabul ve ilan edilmiştir. Böylece, Bütçe hakkının ilk şekli olan vergi koyma hakkı Halk Meclisinin yetkisine bağlanmıştır. Bununla beraber kralın vergi koyma hakkı kesin olarak sınırlandırılmıştır.

İngiltere’de bütçe, 1822 yılında Hazine Bakanı (Chancellor of Exchequer) tarafından parlamentoya sunulmaya başlanmıştır. 1822 yılı bütçe hakkının tam ve mükemmel bir şekilde kullanılmaya başlandığı yıl olarak, modern bütçelerin de başlangıcı olarak sayılır.

İngiliz devlet adamı Gladstone ilk olarak bütçeyi sadece devletin gelir ve gider tahminlerini kapsayan kuru bir mali doküman olmaktan çıkarıp ona toplumun “milli bütçe”si olma niteliği kazandırmıştır. Böylece bütçe genel politikanın ve ekonomik politikasının bir aracı olarak kabul edilmeye başlanmıştır ¹⁰. Günümüzde İngiltere’de parlamento bütçeyi onama, azaltma ya da reddetme yetkisine sahiptir. Bütçenin yürütülmesinde de yetki parlamentodadır.

⁸ Edizdoğan, a.g.e., s.19.

⁹ Edizdoğan, a.g.e., s.20.

¹⁰ Edizdoğan, a.g.e., s.22

B. 2. Fransa'da Bütçenin Gelişimi

İngiltere'den yüzyıl sonra Fransa'da da bütçe hakkının gelişme aşamaları yaşanmaya başlanmıştır. Ancak bütçenin tarihinde klasik bütçe anlayışının esası ilk kez Fransa' da ortaya konulmuştur. Daha sonra birçok ülke Fransız bütçe hukukunun temel esaslarından hareket ederek klasik bütçe uygulamasına başlamıştır. Fransa'da devlet gelir ve giderlerinin tahmini, uygulama ve denetim hakkını Millet Meclis'leri tarafından gerektiği şekilde kullanılması 1789 ihtilali sonunda milli hakimiyet ilkelerinin kabul ve ilanı sonucu olmuştur.

Daha önceleri vergide yükümlü rızasının aranması Fransa'da geleneksel bir ilke halinde idi. Ancak yavaş yavaş bu ilkedен sapılmış ve krallar keyfi vergiler koymayı alışkanlık edinmişlerdir. VIII. Charles zamanında kralın vergi alma yetkisi yeni bir reformu getirmiştir. Vergi gelirlerinin askeri harcamalar yanında diğer tüm kamusal ihtiyaçların karşılanmasında da sarf edilmesi ve böylece verginin krala devletin güvenliği ve diğer kamu harcamalarının yapılması için verildiği düşüncesi benimsenmeye başlanmıştır.

Önceleri ödenekler bakanlıklar tarafından onanırken, 1831 yılında giderlerin aralıklar itibariyle onaylanmasına geçilmiş ve böylece yasama organının gelir ve giderler üzerinde tam bir denetim kurabilmesi mümkün olmuştur.

Bütçe dokümanının biçimi, mali devre hesaplarını kapama dönemlerini saptayan emirnameler ile Sayıştay hesaplarının şekil ve kapsamı, Sayıştay'ın hazırlayacağı raporların niteliği hep bu dönemde ortaya çıkmıştır. Böylelikle Fransız bütçe sisteminde 1831 yılında tam bir gelişme sağlanmıştır.

Fransa'da 1934-1936 yıllarında parlamento bütçe hakkında yavaş yavaş hükümet lehine vazgeçmeye başlamıştır. Daha sonra 1940 yılında ise bütçe hakkı tümüyle hükümete geçmiştir. Esas ilkeye dönülmesi ise 1946 Anayasasının "bütçeyi Millet Meclis'i onaylar" hükmü ile gerçekleşmiştir ¹¹. Fransız bütçe sistemi, İngiltere'dekinden daha geç gelişmiştir. Ancak Kıta Avrupa'sını daha geniş ölçüde etkileyebilmiş ve Türk bütçe sistemine de örnek olmuştur.

¹¹T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, **Devlet Bütçesi**, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No:23, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1998, s. 16.

B. 3. Almanya' da Bütçenin Tarihi Gelişimi

Almanya'da orta çağda, kamusal ihtiyaçların karşılanması için devletin mülk gelirleri ile gümrük resimlerinden faydalanılmıştır. Fakat XV. Yüzyıldan itibaren kamusal ihtiyaçların artması üzerine yeni gelir kaynaklarına başvurulmuştur. Çoğunlukla din adamları ve şövalyeler gibi imtiyazlı sınıfların temsilcilerinden oluşan Genel Meclislerin izni alınmak suretiyle vergiler artırılmış ve yeni vergiler getirilmiştir.

1850 tarihinde Almanya'da meşrutiyet idaresine geçilmiştir. Bu tarihten itibaren gelir ve giderlerde bütçe hakkı Mebusan ve Ayan Meclislerine verilmiştir. Ancak 1862 tarihinde hükümetin savunma harcamalarını arttırma önerisinin Prusya Mebusan Meclisi'nce kabul edilmemesi üzerine hükümet başkanı Bismarck Bütçe tasarısını Mebusan Meclisinden geri alarak Ayan Meclisinin onayına sunmuştur. Bundan sonra bütçe yalnız bu Meclisin ve kralın onayı ile yürürlüğe konulmuştur.

Mebusan Meclisinin onayı alınmadan vergiye başvurulması yöntemi 1866 tarihine kadar sürmüştür. Daha sonra Bismarck'ın Anayasa hükümlerine aykırı hareket edilmeyeceği hakkında güvence vermesi ile tekrar 1850 tarihli Anayasanın uygulanmasına geçilmesiyle bütçe hakkı millet meclisleri tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

B. 4. Türkiye'de Bütçenin Tarihi Gelişimi

Türkiye, bütçe hakkını kazanma ve kullanmada en geç kalmış ülkelerden birisidir¹². Osmanlı İmparatorluğu'nda bütçe hakkı, diğer ülkelerde görüldüğü gibi ihtilaller ve inkılaplar sonucunda değil, idealist bir kısım devlet adamlarının memleket idaresine batı sistemlerinin getirme yerleştirme gayreti içinde elde edilmiştir.

Türkiye'de bütçe hakkını kabul eden ilk yasa, 1876 anayasası olmuştur. Ancak hayata geçirilmesi 1908 II. Meşrutiyet döneminde mümkün olabilmıştır. Bu nedenle, çağdaş bütçe hakkının başlangıç tarihi olarak 1908 yılının alınması yanlış olmasa gerektir. Bununla beraber tarihi incelemeler Osmanlı devletinde daha önceleri de bir tür bütçe ve muvazene (denge) belgelerinin varolduğunu göstermektedir¹³.

Türkiye'de bütçe tarihçesini bu geniş anlamıyla 4 devreye ayırarak incelemek mümkündür.

¹² Sayar, a.g.e., s.29.

¹³ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.21.

B. 4. 1. Tanzimat'a Kadar Olan Dönem

Osmanlı devletinin ilk kuruluş yıllarında, İslam mali yöntemlerinin kullanıldığı ve bir “şeriat bütçesi” hazırlandığı tahmin edilmektedir. Şeriat bütçesi sisteminde devlet gelirleri ve devlet masrafları dörder kısma ayrılıyor ve kısımların birinden diğerine hiçbir suretle aktarma yapılamıyordu. Başka bir anlatımla o dönemde “tahsisi varidat” yöntemi geçerliydi. Bu dört kısım gelirin her birine ait paralar ayrı birer sandıktan ödeniyordu. Yine bu sandıktan ödenen paralar özellikle o kısmın masraflarına ödenmekteydi.

Osmanlı İmparatorluğunda, gelir ve gider kütüklerini tutan ve bunlardan her yıl icmaller (özetler) çıkaran bir daire vardı. Bu daireye “Büyük Ruzname veya Mizan Kalemi” denilirdi. Henüz bu özetler gerektiği şekilde incelenmemiş olmakla beraber, bunların tahmin şeklinde olanlarına ve kesin hesap cetvelleri tarzında bulunanlarına rastlanmıştır.

Osmanlı Devleti'nde uygulandığı kabul edilen bu tipte bir mali düzenlemenin, bir bütçe sistemi olarak düşünülmesine imkan yoktur. Ancak bu düzenlemeler bir bütçe planı kabul edilebilir. Zira, burada söz konusu gelir ve giderlerin her sene tahmin edildiğine ilişkin bir bilgi yoktur. Bu plan daha çok, şer'i yükümler gereğince belirli gelirin belirli masraflara tahsis edilmesi gereğini belirten bir emir niteliğinde kullanılmış olsa gerekir¹⁴.

B. 4. 2. Tanzimat'tan 1876 Anayasasına kadar Olan Dönem

Maliyede bugünkü merkezîyet yöntemi Tanzimat ile başlamıştır. Eski defterdarlık teşkilatı, tanzimattan bir sene önce, 1838 yılında yerini Maliye Nezaretine(Bakanlığına) bırakmıştır. Tanzimat Fermanı herkesten iktidarına kadar vergi alınmasını, arpalık ve aidat yöntemlerinin terk edilerek yerine “maaş” sisteminin konulmasını, Hassa (padişah) Hazinesi ile giderlerinin Maliye Hazinesine mal edilmesini öne sürmüştür. Ancak , batı maliyesine yönelen bütün bu iyileştirme vaatleri arasında bütçeden hiç söz edilmemiştir. Bütçenin, bir idari belge şeklinde bile olsa, öneminin anlaşılması için 1855 Bütçe Nizamnamesi'nin yayınlanmasını beklemek gerekmiştir. Ancak Osmanlı İmparatorluğunda ilk bütçenin düzenlenmesi için aradan belirli bir sürenin daha geçmesi gerekmiştir.

1859 yılında dördü Türk, üçü yabancı olan yedi üyeli bir Islahatı Maliye Komisyonu oluşturulmuştur. Bundan bir yıl sonra bu komisyona “Hazine Meclisi Alisi” adı verilmiştir. Ancak Osmanlı Devletinin mali ve iktisadi durumda aranılan bir bilginin

¹⁴ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.21.

hemen hiçbirinin elde edilememesinden dolayı komisyonun çalışması güçlüklerle karşılaşmıştır. Buna rağmen, dairelerde toplanan ve araştırılıp belgelenmesine olanak bulunmayan bilgilere dayanılarak 1863-64 yılında ilk bütçenin yapılması sağlanabilmiştir. 1872 yılında yeni bir bütçe komisyonu oluşturulmuş, bütçe projesi meclise gönderilmeden önce kurulan bir bütçe komisyonu tarafından tetkik edilmiştir.

Söz konusu bütçe komisyonun hazırladığı bütçeye ait rapordaki imzalardan anlaşıldığına göre, komisyonda İstanbul'daki bankaların ve mali kuruluşların temsilcileri bulunmaktadır. Yani devlet bütçesi, etkileri itibariyle yabancıların katıldığı bir kurul tarafından hazırlanmaktadır. Bu dönemde böyle bir komisyon tarafından hazırlanan bütçelere, siyasi ve hukuki bakımdan bütçe denilemeyeceği gibi, teknik bakımdan bile bu belgelere bütçe demek çok güçtür.

B. 4. 3. 1876 Anayasası ve II. Meşrutiyet Dönemi

Türkiye de bugünkü anlamıyla bütçe hakkını resmen ifade eden ilk yasa 1876 anayasası olmuştur. Bu yasa, Fransız Anayasasına benzer şekilde hem vergileri onaylama hakkında hemde bütçe hakkına ilişkin hükümler koymuştur. 1876 Anayasasının 20,25 ve 96. maddesindeki hükümler, vergiyi onaylama hakkını açık ve kesin bir şekilde belirlemektedir. Yine ilk defa bu Anayasanın 102. maddesinde bütçenin yıllık olma ilkesi benimsenmiştir. Kanuni Esasi' deki diğer hükümlerle de kesin hesap yasası ve Sayıştay kontrolü sistemi kabul edilmiştir.

Bu dönemde ilk defa modern bir bütçe hazırlanmış ve onaylanmış, ayrıca modern bir Muhasebe-i Umumiye Kanunu çıkarılmıştır. Ancak bu kanun birinci dünya savaşına kadar çok kötü uygulanmıştır.

1876 Anayasası metin olarak bir bütçe sistemi kurulmasına elverişliydi ve ilk bütçe de bu esaslara göre onaylanmıştı. Fakat, bu ilk anayasanın yapılmasıyla ortadan kaldırılması arasında fazla bir zaman geçmemiştir. Yasa gerçekten yürürlükten kaldırılmadı ama Abdülhamit tarafından uygulanması ertelendi ve istibdat idaresi tam 30 yıl devam etti. Böylece 1908'de II. Meşrutiyetin ilanına kadar, tıpkı Anayasanın diğer hükümleri gibi, bütçe hakkı da siyasi ve hukuki bakımdan Osmanlı İmparatorluğunda yürürlüğe giremedi.

Bu dönemde bütçe tekniği ile ilgili olarak yapılan bütün işlemler "sal muhasebesinin" hazırlanması ve bazı tahminler yapılmasından ibaret kalmıştır. II. Meşrutiyet İdaresi, Anayasayı yeniden yürürlüğe koyarken onun başlıca gereklerinden

olarak bütçe projesini de hazırlayarak Millet Meclisine sunmuş ve Meclis tarafından görüşülüp onaylanmıştır. Osmanlı İmparatorluğunda gerçek anlamıyla düzenlenen, onaylanan ve uygulanan ilk bütçe 1909 yılına ait bu bütçe olmuştur.

B. 4. 4. Cumhuriyet Dönemi

Türkiye’de bütçe hakkının ve çağdaş bütçe kuramının tam anlamıyla yerleşip gelişmesi Cumhuriyet yönetimi ile olmuştur. Anayasadaki hükümler vergileri onaylama ve bütçeyi görüşme ve onaylama yetkisini mutlak bir şekilde TBMM’ye vermiştir. Ayrıca, Cumhuriyet Hükümetleri uygulamada Anayasaya ve 1927’de kabul edilen Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) hükümlerine uymaya, bunlardan ayrılmamaya çaba harcamışlardır.

Cumhuriyet dönemini önce 1924 tarihli Teşkilat-ı Esasiye Kanununda, daha sonra 1961 tarihli Anayasada ve son olarak 1982 Anayasasında vergi ve bütçe hakkına ilişkin hükümlerin ana hatlarına ayırarak incelemeye çalışacağız.

B. 4. 4. 1. 1924 Anayasası ve Bütçe

1924 Anayasası Türkiye’de ilk kez verginin niteliğini çağdaş görüşlere uygun olarak ifade etmiş ve 84. maddesinde “vergi devletin genel giderleri için halkın pay vermesi demektir” tanımını vermiştir. 85. maddesinde de “vergiler ancak kanunla salınır ve alınır” demek suretiyle verginin kanuniliği esasını koymuştur.

1924 Anayasası, bütçe ve devlet giderleri konusunda da açık ve kesin hükümler öngörülmüştür. Bu hükümlere göre: “Devlet malları bütçe dışı harcanamaz” ; “Bütçe Kanununun geçerliliği bir yıldır” ; “Kesin Hesap Kanunu, ilişkin olduğu yıl bütçesinin hesap dönemi içinde elde edilen gelirlerle yine o yılki ödemelerin gerçekleşmiş tutarını gösterir kanundur. Bunun şekli ve bölümleri Bütçe Kanunu ile tam karşılıklı olacaktır” ; “Her yılın kesin hesap kanunu tasarısı o yılın sonunda başlayarak en geç ikinci yıl kasım ayı başına kadar TBMM’ ye sunulur.

Bu hükümler bütçe hakkının tam ve açık ifadeleridir. 1924 Anayasası bu maddeleri ile giderleri belirlemek ve devlete ait mallardan en küçük bir parçanın bile harcanmasına izin verme hakkını TBMM’ye, yani millet temsilcilerine tanımış, bu hakkın her yıl yeniden kullanılması gerekeceğini belirtmiş ve 26. maddesiyle de bütçeyi ve kesin hesap kanununu onaylama yetkisini TBMM’nin ancak kendisinin kullanacağını belirtmiştir.

1924 Anayasasının Kanun-i Esasiye göre getirdiği bütçe hakkı ve bütçe kurumundaki üstünlüğün önemli bir kanıtı, bütçenin Devlet Başkanı tarafından yayınlanmasına ve hükümetin ek ödenek almasına ilişkin hükümleridir.

Anayasa bütün diğer yasalar gibi, Anayasanın ve bütçe kanununu yayın ve ilanı yetkisini “İrade-i Seniye” ye yani padişahın onayına tabi tutmuştu. 1924 Anayasasında ise Cumhurbaşkanı’na “Uygun bulmadığı kanunları bir daha görüşülmek üzere 10 gün içinde gerekçesiyle birlikte Meclise geri vermek” yetkisi tanınmakla beraber Anayasa ile Bütçe kanunu bu hükmün dışında tutulmuştur. Meclisin toplantı halinde bulunmadığı zaman kararname ile ödenek alma veya seçimlerin yenilenmesi halinde eski yıl bütçesinin yine kararname ile yürürlüğünü sürdürmesine karar verme yetkileri yürütme organından tamamen alınmıştır.

B. 4. 4. 2. 1961 Anayasası ve Bütçe

1961 Anayasası birçok temel haklar ile birlikte bütçe hakkını da en çağdaş şekliyle belirlemiştir. 1961 Anayasası, önce 61. maddesinde “vergi ödevini” belirlemiş ve “herkes kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi, resim ve harçlar ve benzeri mali yükümlülükler ancak kanunla konulur” hükmünü koymuştur. Bu hükmü 1961 Anayasası, 1924 anayasasındakine benzer bir vergi tanımı vermiş ve yenilik olarak herkesin mali gücüne göre vergi ödemekle yükümlü olduğuna değinerek vergilemede iktidar ilkesini kabul etmiştir. 1961 Anayasasının 126. maddesine göre: “Devletin ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır”. Genel ve katma bütçeleri nasıl yapacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.

1961 Anayasasında bütçenin “yıllık olması” ilkesi benimsenmekle beraber, kabul edilecek bir kanunla “ Kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller” konabilecektir. Bu fıkra hükmü, bütçedeki çağdaş gelişmelerin bir yansımasıdır ve yıllık olma kuralına karşı ileri sürülen itirazları kaldırmaya uygun bir ortam hazırlamıştır.

Kesin hesap kanununa yani bütçe ile verilen izinlerin yasama organınca denetlenmesi ile ilgili hükümlerde 1961 Anayasasını 128. maddesinde 1924 Anayasasındakine göre oldukça üstün bir şekilde belirlenmiştir. 1924 Anayasasında kesin hesap kanununun sunulması için 17 ay olarak kabul edilen ve mali yılbaşı tarihlerindeki değişiklikler nedeniyle 20 aya çıkmış olan süre, 1 yıla indirilmiştir.

Bu genişletme ve gelişmelere karşılık olarak 1961 Anayasası, bütçenin TBMM’de görüşülmesi sırasında, Meclis üyelerinin değiştirme teklifinde bulunma haklarını sınırlandırmıştır. Yine 1961 Anayasasında “bölüm itibariyle tasdik” yöntemini, Meclisin bütçeyi onama yetkisini her hizmetin gerektirdiği ödenek veya her gelir türü için ayrı ayrı kullanma olanağını korumaya özen göstermiştir.

B. 4. 4. 3. 1982 Anayasası ve Bütçe

7 Kasım 1982 tarihinde halk oylamasından geçen 18.10.1982 tarih ve 2709 nolu Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında bütçe ile ilgili hükümlerde 1961 Anayasasında konulan ilkelere esas itibariyle sadık kalınmıştır.

1982 Anayasasında 1961 Anayasasına göre yapılan önemli değişiklikler şu hususlardır:

Yıllık genel ve katma bütçe tasarıları mali yılbaşında 75 gün önce TBMM’ ye sunulacaktır. Tek meclisli hale gelen TBMM’de kurulan Bütçe Komisyonu kırk üyeli olacak ve iktidar grubuna en az 25 üye verilecektir.

Bütçe komisyonu, bütçe tasarısını en geç 55 günde görüşecek ve Meclis Genel Kuruluna sunacaktır.

Genel Kurulda, TBMM üyelerinin değişiklik önermelerini nasıl sunacaklarına, giderleri artırıcı veya gelirleri azaltıcı tekliflerde bulunamayacağına ilişkin 1961 Anayasasında varolan esaslar 1982 Anayasasında da aynen korunmuştur.

1982 Anayasasının 1961 Anayasasına göre kabul ettiği asıl önemli değişiklik kesin hesap kanunu ile ilgilidir. Yeni Anayasanın 164. maddesine göre, kesin hesap kanunu tasarıları ilgili mali yıl sonundan itibaren en geç 7 ay sonra Bakanlar Kurulunca TBMM’ye sunulacaktır. Sayıştay kesin hesap kanunu tasarısını verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde “genel uygunluk bildirimini” TBMM’ ye sunacaktır ¹⁵.

Bu hükümler ile 1982 Anayasası, TBMM’nin bütçe hakkını sadece gelecek yıl bütçe tasarıları üzerinde değil, uygulanmış bütçe ile ilgili kesin hesap sonuçları üzerinde de etkin bir şekilde kullanılmasını olanağını hazırlamıştır.

¹⁵ Bedi Feyzioğlu, “TBMM’ yi Bekleyen Büyük Görev”, İstanbul: Filiz Kitapevi, 1984, s.3.

III. Bütçenin Yapısı, Fonksiyonları ve Prensipleri

A. Bütçenin Yapısı

Bütçe bilançodan farklı olarak geçmişe değil geleceğe ilişkin gelir ve giderleri gösterir. Bütçe geçmiş bir zamanda elde edilmiş gelirleri ve yapılmış giderleri değil, prensip olarak gelecek bir yıl içinde elde edileceği tahmin edilen gelirlerle o yıl içinde yapılması düşünülen giderleri kapsar.

Hukuki ve teknik bir terimle bütçe, “devlet veya diğer kamu kuruluşların yıllık gelir ve giderlerini gösteren ve bunların uygulanmasına izin ve yetki veren bir kanundur”. Bu durumda bütçe her şeyden önce bir yasama belgesi yani bir kanundur¹⁶.

B. Bütçenin Fonksiyonları(İşlevleri)

B. 1. Klasik Bütçe İşlevleri

Her ekonomik kurum gibi, bütçenin de yerine getirmekle görevli olduğu belirli işlevleri vardır. Bütçe ilkeleri bütçenin niteliğinden çıkarılan, ona düşen görev ve ilkelerden doğan ve bütçe hakkında kuramsal ölçüler hizmetini görmeye yarayan kurallardır.

Bütçenin genel olarak kabul edilen anlamına göre klasik işlevleri yani yerine getirmesi gereken görevleri şu şekilde sıralayabiliriz.

B. 1. 1. Bütçenin İktisadi-Mali İşlevi

Bütçenin iktisadi-mali işlevi, devlet hizmetlerini geniş bir planlamaya tabi tutarak yapılacak işlerin her biri üzerinde diğeri kadar durmak, yani bunların önemlerine göre bir tercih sıralaması yapılarak en az maliyetle en iyi şekilde görülmesini temin etmektir.

Geleneksel bütçe anlayışına göre bütçe, devletin gelir ve harcamaları arasında denge kurmaya çalışan mali bir plandır. Bu nedenle bütçenin en eski işlevlerinden birisi mali işlevidir. Buna göre bütçenin mali dengeyi sağlayacak biçimde harcamalar ile gelirler arasında bir denge oluşturulması gerekli bir koşuldur. Oysa kamusal faaliyetler alanında gerek nitelik, gerekse nicelik yönünden meydana gelen değişme ve gelişmeler bütçeye mali işlevi yanında ekonomik işlev yüklemiştir. Böylece mali denge ile birlikte ekonomik denge düşüncesi ortaya çıkmıştır. Teknik bakımdan bütçe kanun sayılsa veya sayılmasa, karma

¹⁶ Y. Gürçan Yurtseven, **KPSS Hazırlık Klavuzu**, İstanbul: Alfa Yayınları, 2000, s. 142.

bir özellik taşıdığı kabul edilse de, yada parlamento tarafından onaylansa veya onaylanmasa iktisadi özelliğinde bir değişiklik meydana gelmez. Özellikle devletin üzerine aldığı görevler genişledikçe ve müdahale ettiği alanlar çoğaldıkça bu önem giderek artış gösterir¹⁷.

B. 1. 2. Bütçenin Siyasi İşlevi

Bütçenin siyasi işlevi bütçeyi bütün kamu idaresini etkileyecek bir araç olarak kullanmak suretiyle hükümete yol göstermek, onu yönetmek ve denetlemek olanağını vermektedir. Bu özelliğinden dolayı, siyasi işlev sadece demokratik ve parlamenter yönetim biçimine sahip ülkeler için söz konusudur.

Kuramsal olarak demokratik ülkelerde, yasama organı bütçe yardımıyla kamu yönetimi üzerindeki egemenliğini sürdürür. Yasama organı, bütçenin hazırlanması ve onaylanması sırasında yürütme organının işlemlerine izin verme ve onu denetleme imkanını elde eder. Yürütme organının bir yıllık çalışma programı olan bütçenin esasları, görüşme ve oylama sırasında yasama organı önünde açıklanacaktır.

Yasama organının, bütçe yasa tasarısının kabul edilmesi, bir takım maddelerinin değiştirilmesi veya reddedilmesi biçiminde ortaya çıkabilecek izin verme ve denetim yetkisi, siyasi otoritesini kullanma anlamındadır. Böylece bütçe siyasi bir özellik taşımaktadır ve yasama organının siyasi işlevinin yürütülmesinde en etkin araçlardan birisidir. Ayrıca yasama organı, bütçe ile verdiği izin ve yetkinin nasıl kullanıldığını denetleme olanağına sahiptir.

B. 1. 3. Bütçenin Hukuki İşlevi

Bütçenin yürütme organı ve kamu yönetimince hazırlanarak yasama organında görüşülüp onaylanması ve böylece yürütme organını ve kamu yönetimini bağlayıcı bir tasarruf olarak ortaya çıkması, onun hukuki işlevini oluşturmaktadır. Bu yönü ile bütçe, yürütme organını ve kamu yönetimini, faaliyetlerini yasalara uygun olarak yürütmeye zorlamaktadır. Ayrıca bütçe dışı veya bütçeye aykırı tüm idari işlemler yasal yaptırımlara bağlanmaktadır.

Yönetimin tüm faaliyetini kanuni normlara bağlamayı ve bütçeye aykırı bütün idari fiil ve işlemleri yasadışı saymayı gerektirir. Bu işlemler sonuç olarak yasada öngörülen

¹⁷ Atıf Hazım Kuyucak, **Bütçe**, İstanbul: İÜİF Yayını, No:60, 1952, s.13.

cezaların uygulanmasını gerektirir. Bütçenin bu işlevi ve sahip olduğu yasa gücü, bütün kamu yönetimlerinin ona uymasını sağlar.

Hukuki bir bünyeye sahip olan bütçe yürütme organı ancak izin verdiği bir gider için harcamada bulunabilmesi ve yetki verdiği bir gelirin toplanabilmesi konularında bağlar. Çünkü bütçe hukuki işlemlerin kanunlara göre yapılmasını zorunlu kılar. Bu bakımdan bütçenin hukuki işlevi, idari işlemlerin kanunlar çerçevesi içinde yapılması gereğinden ortaya çıkar¹⁸.

B. 1. 4. Bütçenin Kontrol İşlevi

Bütçe ilkelerini tamamlayan son işlev kontrol işlevidir. Kontrol işlevinde amaç bütçenin kamu yönetimini genellikle bütün işlemlerinin denetlenmesinde esas alınması ve tasarlanan ile gerçekleştirilen arasında bir karşılaştırma yapma olanağının sağlanmasıdır. Bu işlev, ilk üç işlevi tamamlayan asıl önemli işlev olarak nitelendirilir¹⁹. Diğer bir anlatımla, yasama organının yürütme organına bütçe ile vermiş olduğu yetkilerin bütçe yasasında belirtilen sınırlar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının denetlenmesidir.

B. 2. Bütçenin Makro Ekonomik İşlevleri

Devlet bütçelerinin gerek mutlak olarak, gerek milli hasılaya oranla gittikçe artan bir düzeye yükselmeleri üzerine bütçeye son yıllarda makro ekonomik yeni bazı işlevler yüklenmektedir.

Geniş anlamıyla makro ekonomik işlevle anlatılmak istenen sadece konjonktür dalgalanmalarının azaltılması ve ekonomide istikrarın sağlanması değildir. Makro ekonomik işlev, gerektiğinde bir ülke ekonomisindeki genel duraklamayı gidermek ve girişilen iktisadi kalkınmayı gerçekleştirme görevini de kapsar. Buna göre bütçenin makro ekonomik işlevlerini üç başlık altında toplayabiliriz²⁰.

B. 2. 1. Konjonktürel İşlev

Bu işleve göre bütçenin amacı, devletin gelir ve giderlerinin basit bir tahmin cetveli olmasından daha ileri gitmektedir. Bu sayede, bütçe ülke ekonomisinde kamu ve özel sektörlerin dengeli ve yüksek bir çalışma düzeyinde olmasında sağlayacak bir araç görevini görecektir. Yani bütçe milli ekonomideki enflasyonist ve deflasyonist eğilimlere

¹⁸ Akif Erginay, *Kamu Maliyesi*, Ankara: Turhan Kitapevi, 9. Baskı, 1983, s.168.

¹⁹ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.32.

²⁰ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.33.

karşı koymaya çalışacak, bunun sağlanması için de gelir ve giderler arasında yıllık denklığı feda edebilecektir.

Bütçe, konjonktürün durumuna göre ya bir bütçe fazlası veya bir bütçe açığı gerçekleştirecek ve ancak konjonktür durumu gerektiriyorsa dengede olacaktır.

B. 2. 2. Telafi Edici İşlev

Telafi edici bütçe işlevi gelişmiş ülkelerde ekonominin, iktisadi faktörlerin serbest hareket etmesi halinde yapısal bir depresyonla karşı karşıya kalacağı fikrine dayanır. Bu işleve göre bütçe yapısal depresyonlar nedeniyle özel teşebbüsün ve serbest piyasa hareketlerinin sağlayamadığı tam çalışmayı gerçekleştirmekle yükümlüdür. Yani bütçe, ekonomideki yapısal depresyonu sürekli olarak giderme görevini yüklenmelidir.

Telafi edici bütçe doktrini dayandığı varsayımlarda yanlış içindedir ve bugün için pek fazla itibar görmemektedir. Bütün bunlara rağmen bütçeler işsizliğin azaltılması ve yapısal olmayan depresyondan kurtulma politikalarından yine çok önemli bir işlev gerçekleştirebilmelidir.

B. 2. 3. Kalkınma İşlevi

Telafi edici işlevin tersine bu işlev, daha çok kalkınma atılımına girmiş az gelişmiş ülkeler için önem taşır. Aynı zamanda kalkınma adı altında ekonomik gelişme planlarına sahip gelişmiş ülkeler için de bütçelerden aynı işlev beklenir.

Kalkınma işlevinde amaç, bütçenin ekonomik kalkınmasını sağlayacak ve kalkınma planlarını gerçekleştirecek en önemli araç görevini yerine getirmesidir. Kısaca bütçenin makro ekonomik işlevleri kabul edilen hedeflere göre, iktisadi istikrarın sağlanması, ekonomik büyüme ve kalkınmanın temini için bütçeyi genel iktisadi siyasetin bir aracı olarak kabul etmektedir. Bu işlevi yerine getirebilmesi için bütçenin klasik denge kuramına bağlı tutulmaması ve optimum ekonomik gelişmenin sağlanabilmesi için tasarlanan veya planlanan milli hasıla artışına göre belirli bir bütçe açığı oranının kabul edilmesi gerekecektir.

B. 3. Bütçenin Diğer Makroekonomik İşlevleri

Devlet maliyesinin milli ekonomi içinde gittikçe artan önemi nedeniyle yürütmekte olduğu işlevleri Musgrave üç grupta toplar ²¹.

²¹ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.34

B. 3. 1. Kaynakların Tahsisi İşlevi

Bu işlevden amaç, kamusal malların sağlanmasında piyasa mekanizmasının yetersizliğinden dolayı maliyenin de ekonominin kaynaklarının tahsisi mekanizmasını müdahale etme zorunluluğunu kabul etmesidir.

Piyasa mekanizması, her ne kadar özel malların sağlanması için mübadele esasına dayanılarak iyi düzenlenmişse de kamusal mallar için durum böyle değildir. Kamusal mallardan herkes yararlanabildiği için, bunu tüketenler o malları üretkenleri kendi istekleri ile herhangi bir ödeme yapmak istemezler. Aslında bu malları üretkenler ile onları tüketenler arasında doğrudan bir ilişki de yoktur. Dolayısıyla devlet bu durumda araya girmektedir.

Diğer bir önemli güçlük ise, kamusal malların cinsini ve miktarını belirledikten sonra, tüketicilerden buna karşı ne miktarda ödeme yapmaları gerektiğini ve özellikle o kişinin bu kamusal maldan ne kadar faydalandığı belirlemede toplanmaktadır.

B. 3. 2. Gelirlerin Dağıtım İşlevi

Gelir ve servet dağılımı öncelikle üretim faktörlerinin dağılımına bağlıdır. Kazanma ve teşebbüs yeteneği, veraset yoluyla intikal eden servet dağılımı gibi kişiden kişiye farklılık gösterir. Bu durumda kişiler arasındaki gelir dağılımı, faktör miktarları ile piyasada bu faktörlere verilen fiyatlara bağımlı bulunmaktadır.

Gelirin dağılımı sorunu kamu politikasının önemli bir sorunudur. Bu konuda çalışan bilim adamları sürekli yeni öneriler geliştirmekte ve tavsiyede bulunmaktadır. İşte çağdaş bütçelere düşen önemli işlevlerden biri de gelir dağılımının en iyi şekilde olmasını sağlamaya çalışmaktır.

B. 3. 3. İstikrarı Sağlama İşlevi

İstenilen maliye politikası tam istihdam, fiyat istikrarı, dış ödeme hesaplarında denge ve uygun görülebilecek bir büyüme oranını sağlamaktır. Bir piyasa ekonomisinde tam istihdam ve fiyat istikrarı otomatik olarak meydana gelmediği için kamu politikası öncülüğünde bütçe ve vergi politikasına da başvurmak gerekmektedir.

Vergi sistemi ve vergi politikası ile toplam talep düzeyine ve yapısına etki edildiği gibi bütçe politikasındaki değişikliklerde talep değişikliğini arttırmak veya önlemek için bir araç olarak kullanılacaktır.

C. Bütçenin Prensipleri

C. 1. Klasik Bütçe Prensipleri

Klasik maliye bütçeye yüklediği işlevin gerçekleştirilebilmesi için bir takım ilke ve kurallara uyulmasını gerekli görmektedir. Bu ilkelerin başlıcaları genellik, birlik, denklik, açıklık, yıllık olma, doğruluk, önceden izin alma vs. sayılabilir.

Bütçe ilkeleri öncelikle statik ve dinamik ilkeler diye ikiye ayrılır. Statik ilkeler bütçenin kapsamını ilgilendirir. Dinamik ilkeleri ise bütçe yöntemleri ile ilgilidir.

C. 1. 1. Genellik ilkesi

Bütçenin genellik ilkesi, devletin bütün gelir ve giderlerinin gayri safi bir şekilde, diğer bir deyişle gelir ve giderlerinin ayrı ayrı bütçeye kaydedilmesidir²².

Bütçenin genellik ilkesi devletin gelir ve giderlerinin bütçede tam olarak gösterilmesini gerektirir. Bu ilkeye uyulması için devlet maliyesinin bir bütün halinde düşünülmesi gerekir.

Genellik ilkesine göre, gelirler önceden belirli bir gider, tahsis olunmaz ve gerek gelirler, gerek giderler bütçeye gayri safi olarak geçilir.

Genellik ilkesine göre, belirli gelirlerin önceden belirli giderlere tahsis edilmesi kısaca varidatın tahsisi yoluna gidilmesi halinde olur. O halde genellik ilkesine gerçekten uyulmuş olmak için;

- i- Gayri safi usule
- ii- Tahsis yapılmaması kuralına uyulması gerekir.

C. 1. 2. Birlik İlkesi

Bütçede birlik ilkesinin anlamı devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir bütçede toplanmasıdır. Bu ilkeye uyulduğunda devletin bir tek bütçesi olacak, bu bütçenin bir sütununda tüm gelirler, diğerinde tüm giderler yer alacaktır. Bütçe birliği ilkesinin önemi diğer bütçe ilkeleri ile olan ilişkilerinden kaynaklanmaktadır. Gerçekten bütçenin denklik, açıklık vs. gibi ilkeleri birlik ilkesine bağlı, hatta ona bağlı durumdadırlar. Ortada bir tek bütçe bulunduğu takdirde açıklığa kavuşmak, düzeni sağlamak ve özellikle bütçenin denk olup olmadığını, bu denliğin gerçek ve nihai nitelikte bulunup bulunmadığını kısaca bütçedeki samimiyet ve isabetin derecesini anlamak mümkün olacaktır. Yasama organının

²² Aytaç Eker, **Kamu Maliyesi**, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1998, s.201.

onayından geçsin ya da geçmesin aynı hizmet kademesindeki kamu kesimi hizmet birimlerinin birden fazla bütçeye sahip olmaları ile birlik ilkesi çiğnenmiş olacaktır²³.

C. 1. 3. Açıklık İlkesi

Açıklık ilkesi bütçe ile ilgili tahminlerin ve bütçe uygulaması sonuçlarının gerek parlamento üyeleri, gerek yükümlüler, yani incelemek isteyen herkes tarafından kolaylıkla anlaşılır şekilde düzenlenmesini gerektirir. Açıklık ilkesi, maliye uzmanı olmayan meclis üyelerinin ve halkın bütçede hangi giderlerin yer aldığını, hangi işlere ve ne ölçüde gider ayrıldığını, kaynak ve mali olanakların kullanım durumunu kolayca anlayıp incelemelerine olanak verecek biçimde düzenlenmesini sağlar²⁴.

Bu ilkenin gerçekleşmesi için, öncelikle gelir ve giderler kolay incelenmeye ve iktisadi bir anlam ve sonuç çıkarmaya elverişli bir biçimde düzenlenmesi gerekir. Buna rağmen bütçe dökümanlarının hacmi günümüzde oldukça büyümüştür. Bu nedenle açıklık ilkesinin yükümlüler ve kamuoyu açısından gerçekleşebilmesi için, bütçe ile ilgili belgelerin tablolar, grafikler vs. ile basitleştirilmiş özetlerinin ayrıca çıkarılması gerekmektedir.

C. 1. 4. Doğruluk Prensibi

Bütçe tahminlerine ilişkin olan doğruluk ilkesi, bütçelerin gelir ve gider tahminlerinin samimi ve doğru olarak yapılması gereğini belirtir. Bu ilke, samimilik (subjektif doğruluk) ve tahminlerde isabet (objektif doğruluk) ilkelerinin birleştirilmesinden meydana gelmiştir²⁵.

Doğruluk prensibi bütçede yer alan gelir gider tahminlerini ekonomik koşullara uygun olarak, gerçekçi biçimde yapılmasıdır. Yıl sonunda gerçekleşen kesin rakamlar tahminlerin doğruluğunu ortaya koyacağından bu ilkeye uygunluk kamuoyu tarafından denetlenebilecek ve Maliye Bakanlığının başarısı önemli ölçüde buna göre gerçekleştirilebilecektir.

²³ Kenan Bulutoğlu, Kurtuluş Erciş: **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, İstanbul: Ekin Yayınları, 1981, s.52.

²⁴ Bedri Gürsoy, **Kamusal Maliye**, İkinci Cilt- Bütçe, Ankara: AÜSBF Yayınları, 1980, s. 144.

²⁵ Memduh Yaşa, **Devlet Borçları**, İstanbul: Has Kutulmuş Matbaası, 3. Baskı, 1981. s. 28.

C. 1. 5. Önceden İzin Alma İlkesi

Belirli bir döneme ait harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin, yasama organınca o mali yıl başlamadan önce bir bütçe yasasıyla yürütme organına verilmesidir. Bu, gelecek bir yıl içinde gelirlerin toplanmasını ve harcamaların bütçe yasası ile getirilmiş esaslar ve sınırla içinde yapılmasına izin verilme anlamına gelmektedir. Yasama organı bu ön izin ile yürütme organına (hükümete), bütçe yasası ile öngörülen gelirleri toplama ve harcamaları yapma izni verir. Yasama organının bu izni vermemesi halinde gelir toplanamaz, harcama yapılamaz.

Yürütme organı, bütçede belirtilen ödenek kadar harcama yapabilir. Bu ödenek tutarının artırılması bir yetki yasasını gerektirir. Buna karşılık, kamu harcamaları ile ilgili olarak bütçede yazılı azami sınırın, yürütme organı tarafından mutlaka kullanılması zorunluluğu yoktur²⁶.

Önceden izin ilkesi, vergi gelirleri bakımından vergi yasalarının sürekli ve eksiksiz uygulanması anlamına gelir. Kamu borçları yönünden belli bir tutara kadar yürütme organının borçlanma yetkisini ifade etmektedir.

C. 1. 6. Adem-i Tahsis İlkesi

Devlet gelirlerini hangi kaynaktan olursa olsun bir araya toplanıp birleştirilmesini ve devletin tüm masraflarına karşılık tutulmasını, belli bir gelir kaynağını belli bir hizmetin yürütülmesine tahsis edilmemesini içerir²⁷.

C. 1. 7. Bütçenin Yıllık Olması İlkesi

Bütçe gelir ve giderlerine ilişkin izin ve yetkiler bir yıl için verilir. Bir başka deyişle bütçenin geçerliliği bir yıldır. Bütçe gelir tahminleri ve gider miktarları bir yıllıktır. Her yıl gerek gelir, gerekse giderler yasama organı tarafından onaylanır. Bu prensibin bir sonucu olarak mali yıl sonuna kadar harcanmayan ödenekler iptal edilir.

İzin ancak o bütçe dönemine ilişkin olduğu için, bu ilkenin sonucu olarak gelecekteki bir bütçenin ödeneğine mahsuben harcama yapılamaz. Yine aynı şekilde geçen bir bütçedeki ödeneğe dayanarak masraf yapma yani bir yıldan diğerine ödenek devretme de mümkün değildir.

²⁶ Yurtseven , a.g.e., s.143.

²⁷ Yurtseven , a.g.e., s.143.

Bütçenin yıllık olma ilkesi bütçenin hukuki, siyasi, iktisadi, mali denetim ve yönetim işlevleri bakımından önemli bir ilkedir. İlke, tüm bütçe işlevlerinin amaca uygun biçimde ele alınmasına ve uygulanmasına olanak sağlar²⁸.

C. 1. 8. Bütçede Tahsis Prensipleri

Kamu hizmetlerine bütün gelirlerden ödenmek üzere her hizmet çeşidine belirli bir ödenek ayrılmasıdır. Devletin herhangi bir idaresi kendisine bütçe ile ödenek ayrılmadıkça, bir gelir toplasa da toplamasa da devlet adına bir ödemede bulunamaz²⁹.

Bütçede belirli hizmetler için ayrılan ödenek ancak bu hizmetler için kullanılabilir. Bütçeden yapılacak giderler ancak bütçede bulunan miktarlar içinde taahhüt, tahakkuk ve tediyeye edilebilir. Bütçeden yapılması düşünülen giderler, o bütçe hangi dönemle ilgili ise ancak o dönemde taahhül, emir ve tediyeye edilebilir.

D. Çağdaş Bütçe İlkeleri

Bütçe kurumunun son gelişmelerine daha uygun olmasını temin ve devlet muhasebesini milli muhasebeye intibak ettirilmesi için uyulması gereken esasları belirlemek üzere Uluslararası Maliye Enstitüsü tarafından yapılan çalışmalara, klasik bütçe ilkeleri yerine toplama ve tek düzelik (yeknesaklık) adı altında iki yeni ilke ileri sürülmüştür.

D. 1. Toplama İlkesi

Bu ilkeye göre, bütçeyi liberal iktisadın hakim bulunduğu dönemde olduğu gibi, artık devletin bütün gelir ve giderlerini bir araya getiren tek bir doküman şeklinde tasarlamak mümkün değildir.

O halde, bir taraftan devletin çeşitli bütçelerinin diğer taraftan çeşitli kamu hesaplarını konsolidasyonu (birleştirilmesi) sayesinde devletin bütün işlemlerinin bir araya getirme olanağı olacaktır³⁰.

Bazı işlemlerin özellikleri itibarıyla veya önceden tahmin edilmelerindeki güçlük dolayısıyla, bütçe tahminlerinde yer almadığı durumlar vardır. Hazine işlemleri ile konjonktür değişmelerine karşı özellikle duyarlı olan bazı KİT'lerin işlemleri ve amortisman gibi işlemlerde durum böyledir.

²⁸ Gürsoy, a.g.e., s.122.

²⁹ Yurtseven, a.g.e., s.143.

³⁰ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.45.

Toplama ilkesi, fiili sonuçların alındığı muhasebe aşamasında devletin bütün gelir ve giderlerini bir araya getirilmesini gerektirmektedir.

D. 2. Tek Düzelik İlkesi

Genel bütçeye açıklık ve düzen getirmek amacıyla kabul edilmiştir. Birbirine benzeyen gelir ve harcamaları sınıflandırılmaktadır. Tek düzelik ilkesine göre, gelir ve giderlerin niteliklerine ve birbirlerine benzerlikleri itibariyle düzenlenerek, kısım ve bölüm adedini olanaklar ölçüsünde azaltmak gerekir. Kısımların her birine özel bir statü verilmesi, bu taksimatın bütçenin ana ilkelerinin uygulanmasına olanak vermek üzere ayarlanması gerekir.

IV. Türk Bütçe Sisteminde Bütçe Çeşitleri

A. Genel Bütçe

Genel bütçe devleti oluşturan kurumlarla devletin yüklendiği kamu hizmetini yapan, yürüten kuruluşların bütçelerinden oluşur. Genel bütçe merkezi idare için yapılan bütçedir. Türkiye’de genel bütçe; yasama (TBMM), yargı (Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay) ve yürütme (Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık ve bazı bakanlıklara bağlı bağımsız bütçeli kuruluşlar) organları bütçelerinden oluşur³¹.

Genel bütçe için bu kuruluşların, kamu hizmeti görme amacı taşıyan harcamaları yanında, bu harcamaların karşılanması için gerekli olan gelirleri de yer almaktadır. Bütün gelirler bütçeye tamamen brüt olarak yazılır. Ancak gider arkasına gelir gizlenmesine önlemek için genel bütçe içinde yer alan bakanlıklar bütçe ile kendilerine verilen ödeneklerden fazla harcamalarda bulunmazlar ve bu ödenekleri özel gelir ile çoğaltamazlar.

B. Katma Bütçe

Katma bütçeler merkezi idare düzeyinde, tüzel kişiliğe sahip idarelerin bütçesidir. Bu idarelerin gelirleri genel bütçe içinde yer alır. Yasalaşma usulü genel bütçenin yasalaşmasına benzer. Bu idarelerin her biri bir bakanlığa bağlıdır.

M.U.K Md.115’ te : “ Harcamalarını kendi gelirleri ile karşılayan ve genel bütçe dışında yönetilen bütçelere katma bütçe denir ”

³¹ Edizdoğan, a.g.e., s.59.

Katma bütçeli kuruluşlar kamu hizmeti üreten kuruluşlardır. Genellikle yarı kamusal mal ve hizmet üretirler. Dolayısıyla sosyal faydaları özel faydayı aşar. Sosyal maliyeti özel maliyetini aşan mal ve hizmetler katma bütçeli idareler tarafından üretilir. Katma bütçeli idarelere Hazine yardımının gerekçesi sosyal faydalarının bulunması, üretimlerinin dışsallığıdır. Bu durumu aşağıdaki denklemle ifade edebiliriz:

Özel fayda (özel gelir, harç) + Ek sosyal fayda(Hazine yardımı) = Hizmetin Toplam Faydası (hizmetin üretilmesi için katlanılan giderler toplamı)³².

Katma bütçeli idareler ekonomik ya da sosyal amaçlarla ve yasa ile kurulurlar. Katma bütçeli idarelerin büyük bir çoğunluğunun döner sermayeleri ve tüzel kişilikleri vardır. Bu idarelerin kendi organları katma bütçeyi hazırlarlar, hazırlanan bütçe tasarıları bağlı buldukları bakanlığın bütçesi ile görüşülür ve kanunlaşır. Katma bütçeli idareler M.U.K' a tabi olup, işlemleri Sayıştay'ın denetiminden geçer.

Katma bütçeler, ilk kuruluş yıllarında daha çok ticari nitelikte hizmet üreten ve ürettikleri malları satabilen kuruluşlar için uygulanmıştır. Nitekim, 3460 sayılı kanunla, KİT olan devlet demiryolları, posta idaresi, hava yolları gibi kuruluşlar ilk zamanlar katma bütçe ile yönetilmişlerdir³³.

C. Konsolide Bütçe

Günümüzde kamu gelirleri ve kamu harcamalarının bir arada görülebilmesi için konsolide bütçeler yapılır. Kamu ekonomisinin ulusal ekonomide yerinin ve öneminin anlaşılması itibariyle, genel, özel, özerk, katma bütçe gelirlerinin toplanması ve bunlara fon idaresi gelirleri ve döner sermayeli idarelerin gelirlerinin eklenmesiyle konsolide bütçeye ulaşılır. Dar anlamda ise konsolide bütçe, genel bütçe ve katma bütçeler toplamından oluşur. Türkiye'de konsolide hesabı bu ikinci şekilde yapılmaktadır.

³² T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.293.

³³ Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi- Türk Bütçe Sistemi**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1986, s.34.

D. Özel Bütçeler

TRT gibi anayasal kuruluşlarla, Merkez Bankası dışında, esas itibariyle kamu hizmeti gören, devlet ya da diğer kamu tüzel kişilerinden mali yardım alan belirli kamu kuruluşları özel bütçeli idare olarak nitelenmektedir. Örneğin TSE, TÜBİTAK, MPM gibi kuruluşlar katma bütçeli idare ya da KİT olmayan, yönetimleri özerk nitelik taşımayan ancak kuruluş yasalarından kamu hizmeti türünde görev ve yetkiler verilen kuruluşlardır³⁴.

Her türlü madde ve mamuller ile usul ve hizmet standartlarını yapmak amacıyla kurulan TSE, kamu ilanlarının yönetimini ve devlet haber ajans görevini üstlenen Basın İlan Kurumu ve Anadolu Ajansı gibi kuruluşları özel bütçeli kamu kuruluşları örnekleri içinde saymak mümkündür.

E. Özerk Bütçeler

Devletin tekeline aldığı belirli kamu hizmetlerinin yönetimi genel bütçe dışında özerk bütçelerle yapılır. Radyo ve televizyon hizmeti veren TRT Kurumu ile para basma tekeline sahip T.C. Merkez Bankası özerk bütçeli kuruluş örnekleridir.

Anayasal bir kuruluş olan radyo ve televizyon idaresinin ancak devlet eliyle kurulacağı ve yönetimlerinin tarafsız bir kamu tüzel kişiliği halinde düzenleneceği belirlenmiştir. TRT Kurumunun yönetim ve denetiminde, yönetim organlarının oluşturulmasında ve her türlü radyo ve televizyon yayınlarında tarafsızlık ilkesinin gözetilmesi gerekmektedir³⁵.

Para ve kredi politikasını yürütme görevini üstlenen ve Türkiye' de banknot ihracı imtiyazını elinde bulunduran T.C. Merkez Bankası da söz konusu tekeli görev ve yetkilerinden dolayı özerk bir yönetime ve bütçeye sahip bulunmaktadır.

F. Döner Sermayeler

Genel bütçe içinde idare edilen sınai ve ticari müessese ve idarelerin ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile uzman ve işçi ücretleri, döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile yönetilir ve ödenir. Bu müessese ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan miktarı iptal edilir ve kullanılan sermayeden doğan gelir fazlaları da gelir yazılır.

³⁴ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.297.

³⁵ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.297.

Türkiye’ de döner sermayeli işletmeler MUK hükümleri ve özel kuruluş yasası hükümleri uyarınca faaliyet göstermektedir. Türkiye’ de döner sermaye işletmelerini genel ve katma bütçeli idarelere bağlı olmak üzere iki genel kategoriye ayırmak mümkündür.

F. 1. Genel Bütçeye Bağlı Olanlar

Genel bütçe içinde Gençlik ve Spor Bakanlığına bağlı meslek okulları, Sağlık Bakanlığına bağlı hastaneler, Adalet Bakanlığına bağlı cezaevleri, Tarım ve Orman Bakanlığına bağlı tarımsal işletmeler döner sermayeli olarak faaliyet göstermektedir.

F. 2. Katma Bütçeye Bağlı Olanlar

Katma bütçe içinde üniversite hastaneleri ile Orman Genel Müdürlüğüne bağlı orman işletmeleri en büyük ağırlığı oluşturmaktadır.

G. Fonlar

Belirli bir sosyal veya ekonomik gaye için özel kaynaklardan elde edilerek bir hesapta toplanan ve gayeye harcanan paralar olarak tanımlanabilir. Fonların kuruluş nedenleri başlıca çeşitli hizmetlerde ani ve hızlı karar vermek ve bunu uygulamak, bunun için gerekli imkanları hazır bulundurmak, belirli yatırımların hızla yapılmasını veya uzun vadeli yatırım hizmetlerinin devamlılığını sağlamaktır.

Kanunlarla veya kanunların verdiği yetkiye dayanılarak kurulmuş olan fonlar, TBMM’nin denetimine tabidir. Fon bütçeleri, bağlı oldukları bakanlık bütçeleri ile birlikte incelenerek ayrıca karara bağlanır.

Günümüzde devletlerin sürekli olarak büyüyen ve gelişen ekonomik ve sosyal ihtiyaçlar karşısında görevlerini yerine getirirken ek finansman ihtiyaçları da önemli ölçüde artmıştır. Devletlerin fonksiyonlarını yerine getirirken kullandığı kaynaklardan en önde geleni bütçelerdir. Devlet gelirlerinin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin veren bütçeler çağdaş devletlerde bütçe hakkı ile bütçe hukukuna dayandırılmış ve söz konusu haklar da ifadesini bütçe kural ve ilkelerinde bulmuştur. Gelişimi uzun yıllar alan ve önemi konusunda geniş kabul gören bütçe ilkelerinin bazı istisnaları bulunmaktadır. Bu istisnalardan birisi de fon uygulamalarıdır³⁶.

³⁶ <http://www.treasury.gov.tr/fonlar230801.htm>

Kamu bütçesinden yapılması gereken harcamaların belirli kurallara bağlanması, bazen hızlı bir şekilde uygulamaya konulması gerekli politikaların yerine getirilmesini güçleştirebilmektedir.

Fon uygulamalarına başvurma nedenleri;

- Mevcut mali mevzuatın katılığından kurtulma
- Bütçe kaynaklarının yetersizliği karşısında gittikçe büyüyen ihtiyaçların karşılanabilmesi için ek kamu kaynağı yaratarak bu kaynakların belirli harcamalara tahsis edilebilmesi,
- Alınan kararların süratle uygulamaya konulabilmesi,

şeklinde sayılabilir.

Buna karşın

-Bütçe sistemimizin temel ilkelerinden olan "bütçe birliği" ve "adem-i tahsis" prensiplerine ters düşmesi,

-Harcamalarda disiplini ortadan kaldırarak israfa yol açması,

-Kamu kaynakları ile finanse edilen mal ve hizmetlerde hizmet önceliğini kaldırarak önceliği olmayan bazı mal ve hizmetleri ön plana çıkarması,

-Hazinenin nakit denetimini ve birliğini ortadan kaldırması,

-Gelirleri ve harcamaları kamusal nitelikte olmasına rağmen Türkiye Büyük Millet Meclisi denetiminin dışında tutulabilmesi,

gibi unsurlar fon uygulamalarının sakıncalı yönlerini oluşturmaktadır.

Ülkemizde de özellikle 1980'li yıllarla birlikte her alanda hızla yaygınlaşan fon uygulamaları kamu maliyesinin belirleyici bir unsuru haline dönüşmüş ve ayrı bir alt mali sistem oluşturmuştur. Fonlar, giderek hemen her alandan kaynak toplayan, kullanım amaçları dışına çıkabilen, kaynakların etkin kullanımından uzaklaşılmasına yol açan, yeterli ve etkin denetimleri yapılamayan ve süresiz çalışan bir sisteme dönüşmüştür.

Kamu gelirlerinin belirli amaçlar için kullanılmak üzere merkezi bütçe dışında izlenmesi ülkemizde 1930'lu yıllara kadar gitmektedir. Başlangıçta fonların kuruluş amacının yeni kaynaklar bulmak ve bu kaynakları değerlendirmek olduğu, bütçe kanunları ve temel mali mevzuatın esaslarından kaçınma isteğinin ikinci planda olduğu söylenebilir.

1980'lere gelindiğinde ise yürütme tarafından doğrudan idare edilen fonların sayısında hızlı bir artış olmuş ve bu fonlar olabildiğince yasama organının denetimi dışında

tutulmuştur. Fonların kuruluşu, gelirlerinin toplanması ve harcamalarının yapılması kanun, kanun hükmünde kararname, bakanlar kurulu kararı ve hatta yönetmeliklerle yerine getirilmiştir. Bu durum, yürütme organına temel mali mevzuatın dışında rahat kullanabileceği bir kaynak elde etme imkanı vermiştir.

Fon sisteminin gelirlerini başlıca 5 ana başlık altında şöyle sıralayabiliriz:

1. Vergi gelirlerinden alınan paylar,
2. Vergi benzeri gelirler,
3. Bütçe ödenekleri,
4. Fonlardan aktarmalar,
5. Borçlanma yoluyla sağlanan kaynaklar.

Fon sayısındaki ve gelirlerindeki hızlı artış, fonların kaynaklarının çeşitliliği ve yer yer birbiri içerisine geçmiş karmaşık yapısı, harcamalarının bütçe dışında yapılması fonların izlenmesini zorlaştırmıştır.

1980'li yıllardan 1990'lı yılların başına kadar fon uygulamalarındaki bu aşırı artış neticesinde gelirleri ve harcamaları açısından bütçenin önemli bir büyüklüğüne ulaşan fon sisteminin disiplin altına alınması ve bu suretle kamu mali sisteminin etkinliğinin artırılması gereği oldukça yoğun bir şekilde hissedilmiş ve bu çerçevede, 1991 yılında başlatılan çalışmalar sonucunda 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununda yapılan düzenleme ile, fonların gelir ve giderlerinin disiplin altına alınması yolunda ilk adım atılmış ve fonların gelir ve giderleri T.C. Merkez Bankasında Hazine adına açılan "Müşterek Fon Hesabı" içerisinde izlenebilir hale getirilmiştir.

1993 yılından itibaren de, bütçe ve hazine birliğini teminen fonların büyük bir bölümü bütçe içerisine alınmıştır. Mevcut fonlar için halen uygulanmakta olan bu sistemde; bütçe içi ve bütçe dışı tüm fonların gelirleri "Müşterek Fon Hesabı"nda toplanmakta, bu gelirlerden borçlanma, satış hasılatı, kredi geri dönüşleri ile üniversite araştırma fonlarının döner sermayeden aldıkları paylar bütçeye gelir kaydedilmeden doğrudan fonlar tarafından harcanmak üzere ilgili fonun gider hesabına aktarılmaktadır. Diğer gelirler ise bütçe içi fonlarda bütçeye gelir kaydedilmekte, bütçe dışı fonlarda ise, Başbakan onayı ile belirlenen oran ve miktarlarda bütçeye kesinti yapıldıktan sonra kalan kısmı fon gider hesaplarına aktarılmaktadır. Bütçe içi fonların gelirleri bütçeye

aktarıldığından bu fonlar hizmetlerini bütçe kanunu ile kendilerine tahsis edilen ödeneklerden kendi mevzuatında yer alan hükümler doğrultusunda yerine getirmektedirler.

Bütçe dışı fonların genel olarak gelir ve giderleri bütçe ile ilişkilendirilmemekte bu fonlar gider hesaplarına aktarılan kaynaklardan özel mevzuatına göre faaliyetlerini sürdürmektedirler. Mevcut fon sistemi içerisinde, gerekli görülen hallerde Başbakanlık onayı ile fonların gider hesapları veya bütçe ödenekleri arasında aktarma yapılabilmektedir.

Kendi mevzuatında yer alan özel hükümler doğrultusunda fonların bir kısmı, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 832 sayılı Sayıştay Kanunu gibi temel mali mevzuat hükümlerine tabi bulunmamaktadır. Sayıştay genel ve katma bütçeli idarelerin sermayesinin yarısı veya yarısından fazlasına katılmak suretiyle fon şeklinde kurulan kurum ve teşebbüslerin denetimini yapma görevini üstlenmiştir. Fonların gelir, gider ve mal varlıkları Sayıştay denetimine tabi bulunmaktadır. Fonların denetim dışı kalabilmesi devletin katılma payının fonun sermayesinin yarısından az olmasına bağlıdır³⁷.

V. Türkiye' de Bütçe Süreci

Türkiye'de modern anlamda bütçe hükümlerine ve uygulamasına Cumhuriyet döneminde başlanmıştır. Cumhuriyet zamanında 1924 tarih ve 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu, Muvazaneyi Umumiye (bütçe) hakkında bazı hükümler koymuştur.

Yapıları bakımından bütçeler; hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetimi olmak üzere başlıca dört dönemde incelenir.

A . Türkiye' de Bütçenin Hazırlanması

Günümüz modern devletlerinde bütçeler yürütme organları tarafından hazırlanmaktadır. Bütçelerin yürütme organları tarafından hazırlanması bir ihtiyaç ve zorunluluğun sonucudur. Gerçekten bütçeler, yürütme organının bir yıllık programıdır. Kamu hizmetlerinin ve bunların yapılması imkanlarını yakından bilen veya bilmesi gereken organ yürütme yani hükümettir. Hükümet kendi geniş örgüt ve organlarıyla, ülkenin bütün ihtiyaçlarını değerlendirebilecek en yetkili organdır.

³⁷ Yurtseven, a.g.e., s.148.

Önce gider bütçesi hazırlanır ki bunu üç aşamada inceleyebiliriz.

i- Bakanlıkların Hazırlık Aşaması : Bakanlıklardan her biri kendi bütçesini hazırlayarak haziran ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Maliye Bakanı da kendi bakanlığının gelir ve gider bütçesini hazırlayıp ötekilerle birleştirerek devletin yıllık genel bütçe tasarısını meydana getirir. Bu tasarı Bakanlar Kurulu tarafınca incelenerek onandıktan sonra en geç 15 Ekim' e kadar TBMM' ye sunulur.

Kamu ihtiyaçlarının önem sırasına göre bütçede yer almasını bütçenin rasyonel şekilde hazırlanması denir. Kamu ihtiyaçları sonsuz olduğu halde, bunları karşılayacak olan gelirler sınırlıdır. Bu durumda bir çok kamu ihtiyacı arasında bir seçim yapılarak bütçe hazırlanır. Bütçe hazırlanırken bu konularda Bakanlık ileri gelenleri ve Bakan, Maliye ve Gümrük Bakanlığı arasında incelemeler ve görüşmeler yapılır.

Bakanlıklar tarafından hazırlanan bütçeler, haziran ayı sonunda mali yıl başı 1 Ocak olduğundan bu tarihten 6 ay önce Maliye gönderilir. Bu bütçelere ilgili bakanlıklara bağlı katma bütçelerde eklenir.

ii.- Maliye ve Gümrük Bakanlığının İnceleme Aşaması: Maliye ve gümrük bakanlığında toplanan bütün gider bütçeleri, bu Bakanlığın Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünde incelenir. Bu inceleme sırasında maddi hata olup olmadığı gider kanunları ile öngörülen ödeneklerin konulup konulmadığı, bunların yetip yetmeyeceği, önceki bütçeye göre fazla ödenek istenmiş ise bunun nedenleri vb. araştırılır. Bütçenin gerekçesi ve yıllık iktisadi rapor Maliye Bakanlığınca hazırlanır.

iii- Bakanlar Kurulunun İnceleme Aşaması : Gelir bütçesini Maliye ve Gümrük Bakanlığı hazırlar. Gelir bütçesinin hazırlanması demek, devletin çeşitli vergi , harç, resim ve benzeri kaynaklarından elde edeceğini tahmin ettiği gelir miktarını tespit etmesi demektir. Yapısı bakımından giderlerden farklı olduğu için gelir tahminleri çeşitli usullerle yapılır.

A - Otomatik Usul: Kişisel takdir ve tahmine yer verilmeksizin, eski yıllar gelir rakamlarının bazı tertiplere göre yeni bütçede aynen gösterilmesi usulüdür. Normal olarak bir ülkede nüfusun, üretimin, yatırımların, milli gelirin vb. artması ile devlet gelirleri de artar.

1- Bir önceki yıl usulü : Bu usule göre yeni yıl bütçesinin gelir rakamları yeni yıla göre bir önceki yılda elde edilen kesin gelir rakamlarıdır.

2- Ortalama usulü : Bu usulde geçmiş birkaç yılın kesin gelir rakamlarının ortalaması alınarak yeni bütçeye yazılır.

3- Ortalama artışlara göre artırma usulü : Bu usulde örneğin , 5 yılın kesin gelirlerinin artış miktarları ortalamasına göre artırılır ve böylece bulunan rakam yeni yıl bütçesinin gelir tahminlerini oluşturur.

B- Doğrudan Doğruya Takdir Usulü: Bu usulde eski yıllardaki rakamlardan yararlanılmakla beraber bunlara bağlı kalınmaksızın ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullar, uluslar arası ticaret ve ilişkiler göz önünde bulundurularak rakamlar doğrudan doğruya tespit edilir.

Ülkemizde gelir tahminleri prensip olarak, doğrudan doğruya takdir usulüne göre Maliye Bakanlığı Gelirler Genel Müdürlüğüne yapılır. Ancak geçen yıllar bütçe kesin gelir sonuçlarından yararlanır. Gider bütçeleriyle gelir bütçesi bu şekilde hazırlandıktan sonra Maliye Bakanlığının en önemli görevi genel bütçenin denkliğini kurmaktır.

Bakanlar Kurulu bütçeyi TBMM' ye sunulmadan önce inceler. Bakanlar Kurulu bütçenin öncelikle denkliğini araştırır. Daha sonra son şeklini alan devlet bütçe tasarısı bütün ekleriyle en geç Ekim ayı ortasına kadar TBMM'ye sunulur³⁸.

B. Türkiye' de Bütçenin Onaylanması

Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarılarıyla milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yılbaşında en az 95 gün önce TBMM' ye sunar. Bu tasarılar ve rapor önce üyeler tarafından bütçe komisyonu tarafından incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda iktidar grubuna veya gruplarına en az 25 üye verilmek şartıyla siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili göz önünde tutulur. Bütçe Komisyonu, 55 gün içinde kabul ederek, TBMM' ye gönderir ve Meclis bunların mali yılbaşına kadar karara bağlar.

TBMM üyeleri genel kurulda, bütçeler hakkında düşüncelerini her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar, bölümler ve değişiklik önerileri üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya sunulur. Ancak üyeler görüşmeler sırasında gider artırıcı veya gelir azaltıcı önerilerde bulunamazlar.

Bütçe komisyonu, bütçe tasarısı üzerinde her türlü değişikliği yapmaya yetkilidir. Ancak iktidarda olan ve bütçe tasarısını sunmuş olan hükümetin çoğunluğu komisyonda fazla değişikliğe meydan vermemektedir.

³⁸ Yurtseven, a.g.e., s.145.

B. 1. Bütçenin Reddi ve Geçici Bütçe

Bütçelerin uygulama süreleri bir yıldır. Her mali yıl sonunda yeni bütçenin kabul edilmesi ve gelecek mali yıl başından itibaren yürürlüğe konulması gerekir. Bütçeyle gelecek bir yıl içinde gelirlerin toplanmasına izin ve giderlerin yapılmasına yetki verildiğine göre, bütçe kanununun kabul edilmemesi halinde gelirler toplanamayacak ve giderlerin yapılması mümkün olmayacaktır. Bütçenin reddi siyasi anlamda hükümete duyulan güvensizliği ifade etmektedir.

Bütçenin reddedilmesi durumunda kamu hizmetlerinin durmaması için geçici bütçe yapılır. Geçici bütçe yıllık bütçe kabul edilinceye kadar bir veya birkaç ay için belirli sınırlar içinde gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren bir kanundur. Genellikle geçici bütçeler bir aylık yapıldığı için bunlara onikide bir bütçe de denir. Bu bütçe geçmiş yıl ödeneklerinde her harcama için onikide bir kadar sarf yetkisi verirken toplam miktar halinde yine onikide bire yakın bir miktar tespit edilir ve bunun bütçe hizmetlerine dağıtma yetkisi yürütme organına bırakılır.

C. Bütçenin Uygulanması

Bütçenin uygulanmasında iki esas vardır. Bunlar gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasıdır. Bütçe uygulanması sırasında gelir ve giderlerin şekillendirilmesi gerekir ki buna hazine işlemleri denir.

C. 1. Gelirlerin Toplanması

Yürürlükteki vergi kanunlarına göre vergilerin tarh, tahakkuk ve tahsilidir. Bir verginin tarhı, vergi matrahına kanunda gösterilen miktar veya oranın uygulanması suretiyle alınacak vergi miktarının hesaplanması demektir. Tarh işlemi aynı zamanda vergi miktarının tebliğini de içerir.

Tahakkuk, verginin dava açmasının süresinin geçmesi veya davanın ret edilmesiyle tahsil edilecek duruma gelmesidir. Tahsil ise tarh ve tahakkuk eden vergi borcunun vergi kanunlarına göre devlet hazinesine zamanında ödenmesidir.

Vergi harç ve benzeri yükümlülükleri toplama görev ve yetkisi merkezde Gelirler Genel Müdürlüğüne illerde Gelir Müdürlükleri ile Vergi dairelerine ilçelerde ise Gelir Memurlukları ile Vergi Dairlerine aittir.

C. 2. Giderlerin Yapılması

Hukuki bir deyişle gider, devlet namına doğan bir borçtur. Bir giderin yapılması başlıca dört işlemin yapılmasına bağlıdır. Bunlar giderlerin taahhüdü, tahakkuku, verilen emrine bağlanması ve ödenmesidir.

C. 2. 1. Giderlerin Taahhüdü

Giderlerin taahhüdü bütçeye konmuş bir ödeneğin devleti borçlu duruma sokan bir işlem ile ilgili bulunduğu hizmete bağlanması şeklinde tanımlanabilir. Bir kısım giderler belirli kanunlara dayanır. Bunlar aynı zamanda devamlı bir mahiyette olup, daha önceden kabul edilmiş olan kanun ve sözleşmelere dayanmaktadır. (Örneğin, memur aylıkları). Bir kısım giderlerin tespitinde Bakanlıklar kendileri karar verebilirler. Bakan bu gibi giderlerin yapılmasını erteleyebileceği gibi bazı durumlarda da bunların taahhüdünden vazgeçebilir. Örneğin bir yol, köprü inşaatı gibi. Bakanlar bu gibi giderler için ihale kanuna göre hareket etmek zorundadırlar.

C. 2. 2. Giderlerin Tahakkuku

Taahhüt esaslarına göre devlete yapılan bir hizmetin veya teslim edilen bir malın karşılığını tespit etmek suretiyle devlet namına bir borcun kabul edilmesidir. Tahakkuk işlerini ülkemizde yürüten tahakkuk memurları tahakkuk işlemlerinde bazı koşulların varlığını ararlar:

- Hizmetin veya işin taahhüt tarihi, sözleşmeye bağlı ise bunun metni
- İşin ve hizmetin yapılmış olması
- Bu hizmetin taahhüt koşullarına uygun olması
- Borcun zaman aşımına uğramaması

C. 2. 3. Giderlerin Verile Emrine Bağlanması

Verile emri devlet adına tahakkuk eden bir borcun hak sahibine ödenmesine ilişkin saymanlıkça İta amiri ağzından sorumlu gider saymanına yazıları ve İta amiri tarafından imza edilen bir emirdir. Burada asıl rol ise İta amirine düşmektedir. “İta amirleri, devlet hizmetlerine müteallik masarifin muvakkat veya kati surette tediyesi hakkında muhasiplere emir ve mezuniyet veren kimselerdir”.

Verili emrinde giderlerin daire bütçeleri, paranın miktarı, hangi yıl bütçesine ait olduğu, hangi programda bulunduğu ve hal sahibinin kimliği yazılır, ayrıca tüm taahhüt ve tahakkuk evrakları eklenir.

C. 2. 4. Giderlerin Ödenmesi

Saymanlar bu işlere ilişkin her türlü gönderme ile bunlarla ilgili para ve mala ilişkin her çeşit mali işlemleri yapan ve Sayıştay' a idare zamanı hesap veren memurlardır. Saymanlar para saymanı, mal ve eşya saymanları olmak üzere ikiye ayrılır. Mal ve eşyalarına sorumlu saymanda denir. Ödeme sırasında saymanlar bütün kağıtların tamam ve giderin verilen izin içinde olup olmadığını vb. bakarlar³⁹.

D. Bütçe Hesaplarının Kapatılması

Devlet bütçesi belli bir dönem içerisinde gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için hükümete yetki veren bir yasa olduğundan uygulama sonunda hesapların kapatılması gerekir. Ancak bazı durumlarda mali yıl sona erdiği halde gelirlerin bir kısmı tahsil edilmiş, bir kısmı tahsil edilmemiş olabilir ya da kamu harcamalarının bir kısmı yapılmış bir kısmı yapılamamış olabilir. Bu durumlarda ne yapılması gerektiği, geçmiş mali yıl hesaplarının nasıl kapatılacağı konusunda iki yöntem uygulanır. Bunlar eksersiz usulü ve jestiyon usulüdür.

D. 1. Eksersiz Usulü

Hesap dönemi de denen bu usulde bütçe dönemi sona erdiği halde hesaplar kapanmayıp o bütçe ile kabul edilmiş olan gelirlerin toplanmasına ve giderlerin yapılmasına devam edilmektedir. Bu usule göre mali yıl sonunda bütçe dönemi sona erse ve yeni bir bütçe dönemi yürürlüğe girse, süresi biten bütçenin hesapları kapatılmaz.

Eksersiz usulü bütçeye bir bütünlük niteliği kazandırması yönüyle olumludur. Ancak hesapların idari bakımdan izlenememesi, karışıklığa yol açması, denetim güçlüğünün bulunması eksersiz usulünün olumsuz yönlerini oluşturmaktadır.

³⁹ Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi, Bütçe Uygulaması*, Ankara: AÖF Yayını, No:76, 1984, s.195.

D. 2. Jestiyon Usulü

Yönetim dönemi de denilen jestiyon usulüne göre mali yıl süresi veya saymanın görev süresi içinde bütçe faaliyetleri devam etmektedir. Bir jestiyon hesabı bir mali yıl kadar, yani en çok bir yıl devam eder. Buna yıllık jestiyon denir. Mali yıl sonunda bütün bütçe hesapları kapanmaktadır.

Jestiyon usulünün bir diğer uygulaması, saymanın yönetimde bulunduğu dönemin hesabını vermesi şeklindedir. Saymanın bütçe mali yıl içinde görevinden ayrılırken görevde bulunduğu zaman kadar yaptığı işlemlerden sorumludur.

Jestiyon usulünün en önemli özelliği, hesapların mali yıl sonunda kesin olarak kapatılması zorunluluğudur. Bunun için bütçe ile ilgili işlemler, günü gününe hesaplara kaydedilir. Mali yıl bitince bütün işlemler durdurulur artık o mali yıla ilişkin giderler yapılamaz ve giderler toplanamaz.

Jestiyon usulü bütçenin yıllık olması ilkesine uyumlu olması yanında, hesap sisteminde sadeliğe imkan vermesi, bütçe yılı içerisinde önceki yıllarla ilgili hesaplar tutulması, yeni bütçe hazırlıklarından gelir-gider tahminlerine esas alınacak verilerin kısa zamanda sağlanması, denetimin kolay ve etkili olması vs. gibi yararları bulunmaktadır.

E. Bütçenin Denetimi

Bütçe yasama organınca gelirlerin toplanması, giderlerin yapılması için yürütme organına verilen bir yetki olduğuna göre, bu yetkinin kullanılmasının denetlenmesi de doğaldır. Bütçe denetimi gerek uygulama sırasında, gerekse uygulama sonrasında yapılır.

Bütçe denetiminin amacı kamu gelirlerinin yasaya uygun olarak toplanıp toplanmadığını, kamu harcamalarının yasalara uygun olarak yapılıp yapılmadığını kontrol etmektir. Bütçe denetiminde daha çok harcamaların denetimi üzerinde durulur. Bu hukukilik denetimidir. Günümüzde etkinlik denetimi de önem kazanmıştır. Etkinlik denetiminde ise en az girdi ile en çok çıktı elde edilmesi, hizmet programlarında öngörülen amaçlara ulaşılması vb. gibi amaçların denetimi sorgulanır.

Ülkemizde bütçe uygulamasında denetim, bütçenin uygulanması sırasında ve uygulanmasından sonra yapılmaktadır. Bütçenin uygulanması sırasında giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanması, uygulamadan sonra ise sayman hesaplar ile diğer kesin hesaplar üzerinde bütçe denetimi gerçekleştirilmektedir. Denetim organları dikkate alınarak; idari denetim, yasama denetimi ve yargı denetimi aşamaları göz önüne alınarak denetim konusu incelenebilir⁴⁰.

E. 1. İdari Denetim

İdari denetim Maliye Bakanlığı ve Sayıştay tarafından bütçenin uygulanması sırasında yapılır. İdari denetim gelirlerin denetimi ve giderlerin denetimi olarak ikiye ayrılır.

E. 1. 1. Gelirlerin Denetimi

Maliye Bakanlığı hiyerarşisi içinde yapılan bir denetimdir. Üst kadem görevlisi alt kademe görevlisinin gelirleri ile ilgili işlemlerini denetler. Maliye Bakanlığı içinde mali denetim, hesap uzmanları, maliye müfettişleri ve gelir kontrolörleri tarafından gerçekleştirilir.

Sayıştay ise gelir saymanlarının işlemlerini hukukilik bakımından denetler. Bütçe yasası ile tahsiline izin verilen devlet gelirlerinin, gerek kendi yasalarında gerek bu VUK' ta mevcut hükümlere uygun şekilde tarh, tebliğ, tahakkuk ve tahsil edilmelerini sağlamak amacıyla yapılan denetim idari denetimin gelirlerle ilgili yönünü oluşturur.

E. 1. 2. Giderlerin Denetimi

Giderlerin denetimi Maliye Bakanlığı Saymanlık Müdürleri, Sayıştay ve sorumlu sayman tarafından yapılır. Giderlerin denetimi çeşitli gider aşamalarına göre yapılır. Bunlar giderlerin taahhütlerinin denetimi, Sayıştay'ın denetimi, giderlerin tahakkukunun denetimi, verile emrine bağlanma aşamasının denetimidir.

Denetimin giderlerle ilgili yönünü ödeneklerin yasalar uygun olarak yerinde ve zamanında kullanılmasını sağlamak için başlıca taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme aşamalarında gerçekleştirilen denetimler oluşturur.

⁴⁰ Abdurrahman Akdoğan, **Vergilerin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi**, Ankara: G.Ü. Yayını, No: 165, 1991, s.289.

E. 2. Yargı Denetimi

Bütçenin ve giderlerin yargı denetimi denilince klasik olarak Sayıştay denetimi anlaşılır. Sayman hesaplarını ilgilendiren ve bütçenin uygulanması sırasında İta amiri, tahakkuk memuru ve sayman gibi sorumluk taşıyan görevliler yasalara aykırı olan hatalı, usulsüz ve yolsuz işlemlerinin ortaya çıkarılmasını amaçlayan bir denetimdir.

Bütçe uygulaması sırasında kamu harcamaları nedeniyle devletten alacaklı olanların yapılan işlemlerden dolayı çeşitli yetkili mahkemelere başvurmaları söz konusu olabilir.

E. 3. Yasama Denetimi

Kamusal hizmetler için yapılacak giderlerin çeşit ve miktarını belirleme ve onaylama hakkını ifade eden bütçe hakkı yasama organına aittir. Bütçeyi onaylayan yasam organı, bütçe uygulamasını kanun ve yönetmeliklere uygun bir şekilde yapılıp yapılmadığını da kontrol eder. Yasama denetimin esasını kesin hesap yasa tasarısı oluşturmaktadır. Bu denetim uygulama sonrasında TBMM' ce yapılan bir denetimdir.

Uygulama sırasında da TBMM denetim yapabilmektedir. Bu denetim Anayasa yönünden Bakanların Sorumluluklarına dayanır. Bütçe yılı içinde herhangi bir Bakandan uygulamaya ilişkin bilgiler ve açıklamalar soruyla istenebildiği gibi, bu konuda gensoru da açılabilir.

İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE' DE BÜTÇE SİSTEMİ VE ÇEŞİTLİ İKTİSAT YAKLAŞIMLARINDA BÜTÇE POLİTİKALARI

I. Bütçe Sistemleri

Bütçe yapılmasında hedeflenen amaçlar; kamu kesimine ayrılan kaynakların hangi hizmetlere hangi ölçüde dağıtılacağına ait kararları yansıtan bir plan yapılması, kamu hizmetlerini etkinlik ve verimlilik açısından mukayese etme imkanı verecek sistemin meydana getirilmesi, kamu yönetiminin başarısının ölçülmesi ve icra organına gelirlerin toplanması ile harcamaların yapılmasına ilişkin yetki verilmesi ve bu yetkinin denetimiyle ekonomik dengeyi takip amaçlarını sıralayabiliriz⁴¹.

Bütçeleme yapılırken yukarıdaki amaçların tümüne katkıda sistemin tercih edilmesi önem arz etmektedir. Bütçeleme sistemlerini sırasıyla incelemeye çalışalım.

A. Klasik Bütçe Sistemi

Klasik bütçe anlayışına göre bütçenin denk sayılması için, giderlerinin devletin normal gelirleri ile karşılanması gerekir. Normal gelirlerden amaç ise , vergiler, harçlar ve resimler ile devlet mülklerinden ve işletmelerinden elde edilen hasılatdır⁴².

Klasik bütçe anlayışının bugün için oldukça eskimiş olduğunu ifade edebiliriz. 20. yüzyılın başından beri istikrazlara oldukça fazla başvurulmuştur. Devlet gelirleri arasında dönem ve ülke hemen hemen olmamıştır olabilir. Oysa klasik maliye kuramına göre istikrazlar asla normal gelirlerden sayılmaz. Bu nedenle, giderlerinin bir kısmının istikrazla karşılanması öngörülen bütçe, açık bir bütçe demektir⁴³.

Bu fiili durum karşısında bütçe denklğine ilişkin yine klasik anlayış içinde ikinci bir görüş ortaya çıkmıştır. Buna göre bütçe, yapılması kararlaştırılan istikrazın mürettebatını (faiz ve anaparanın yıllık taksitini vs.) kapsar ve bu ödenekte normal gelirler ile karşılanabilirse, bütçe dengede sayılır.

Bütçe denklğinin klasik anlamına ilişkin bütçenin dengeli olması kavramı gelirlerin giderleri karşılamaya yettiği veya gelirlerin giderleri aştığı manasına gelmektedir.

⁴¹ T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.305.

⁴² İsmail Türk, *Maliye Politikası*, Ankara: S Yayınevi, 1985, s.223.

⁴³ M. Sait Ceyhan, *Bütçe Politikaları, Türk Bütçe Sistemi ve Bütçe Uygulamaları*, Malatya: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1996, s.9.

Çünkü bir matematiksel denge söz konusu olsa bütçenin gelir ve gider unsurları arasında tam bir eşitliğin bulunması ve bu eşitlik gelir fazlası dolayısıyla ihlal edildiği takdirde bile bütçe dengesizliğinden söz edilmesi gerekir.

H.Dalton, bu durumun farkını belirtmek üzere denk olan, denk olmayan ve gelir fazlası veren bütçe kavramlarını kullanmakta ve böylece karışıklığı tamamen önleyen isabetli bir terminoloji geliştirmiş bulunmaktadır. Bu terminolojide de denk olmayan bütçe ile giderleri gelirlerini aşan bir bütçenin kastedildiği görülmektedir⁴⁴.

Görüldüğü gibi klasik anlayışa göre bütçe dengesi sorunu oldukça basittir. Bütçe kavramının ve bütçe fikrinin yapısında varolduğu düşünülürse bütçenin denkliği klasik doktrinde bir ilke düzeyine yükselmiştir. Klasik anlayışa göre bütçeyi mutlaka dengeli tutmak bir maliye bakanına düşen en önemli görev halini almaktadır.

B. Performans Bütçe Sistemi

Bu bütçe yöntemi ilk önce ABD' de görülmüş ve uygulanmaya başlanmıştır. Performans bütçenin uygulanması ile erişilmek istenen amaç, devlet faaliyetlerinin etkinlik derecesini arttırmaktır⁴⁵. Bu itibarla sözü geçen bütçe sisteminin uygulanmasında üzerinde önemle durulan konu, çeşitli dairelerin ihtiyaç duyduğu ödeneklerin tahsis edilmesinden çok erişilmesi istenen amaçların belirlenmesi ve bunların ne dereceye kadar gerçekleştirildiğinin araştırılmasıdır.

Bu sayede kamu ekonomisi alanında belirli bir giderin yapılmasından daha fazla çıktı (output) elde etmenin veya belirli bir mal ve hizmet için daha az gider yapmanın söz konusu olabileceği kabul edilmektedir. Her iki şekilde de kaynaklardan tasarruf sağlandığı ve kamu üretimi özel üretimden daha az fedakarlık pahasına sağlandığı takdirde milli gelir artacaktır ve iktisadi refah düzeyi yükselecektir.

Performans bütçenin başlıca özelliği, giderlerin (ücretler, yolluklar vs.) kategoriler itibariyle değil de, işlev(fonksiyon), program, iş veya proje itibariyle sınıflandırılmasıdır⁴⁶.

Performans bütçe sistemi, satın alınan şeyler yerine devletçe yapılan işlere önem vermektedir. Performans bütçe yönteminin diğer bir özelliği ise tamamlanan işlere ve onların maliyetine ilişkin olanakları ölçüsünde fazla sayısal bilgi göstermesidir.

⁴⁴ Türk , a.g.e., s.321.

⁴⁵ Seyit Köse, **Çeşitli İktisat Yaklaşımlarında Bütçe Politikaları**, İstanbul: Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1990, s.14.

⁴⁶ Köse, a.g.e., s.16.

Performans bütçede hesapların maliyet esasına dayanması gerekir. Bununla beraber, projelerin bir çoğunda tam maliyetin bilinmesine ihtiyaç yoktur. Harcama esasına dayalı bilgiler yeterli görülebilir⁴⁷.

Performans bütçe yöntemi, genellikle devlet iktisadi teşebbüsleri için tavsiye olunmaktadır. Bunlar ticari bir muhasebe sistemine sahip olduklarından, maliyetin hesabı için gerekli bilgiler esasen hazır demektir. Performans bütçe sistemine geçiş, maliyet verileriyle uyumlu olarak diğer sayısal bilgilerin temini suretiyle sağlanabilecektir.

Performans bütçe, yasama organına ve yükümlülere, vergilerin sarf edildiği amaç ve projelerle bunlardan elde edilen sonuçlar hakkında klasik bütçenin temin ettiği kadar çok daha kolay bilgi sağlar.

Yine performans esasına göre bir rapor hazırlanması özellikle projelerle faaliyetler arasında veya bütçe tahminleriyle elde edilen sonuçlar ve bunların maliyeti hakkında karşılaştırmalı bilgi vermesi bu sistemin diğer bir avantajıdır. Bu sistem, özellikle teşkilatın program sorumluluğuna uyumunu sağlamak bakımından organizasyonu ilerletmeyi özendirir.

C. Milli Bütçe Sistemi

Bir ülkenin genel iktisat siyasetinin doğru olarak belirlenmesi için özel sektörle birlikte devletin genel, katma, özerk bütün bütçe türlerini de kapsayan analiz yöntemleri olarak milli muhasebe ve milli bütçe yöntemleri bulunmuş ve ikinci dünya savaşından sonra uygulanmaya başlanmıştır. Milli muhasebe bir ülkenin bir dönem zarfındaki milli gelir ve giderleriyle iktisadi faaliyeti hakkında muhasebe tablolarıyla toplu ve genel görüş sağlamaya yarayan bir tekniktir⁴⁸.

Milli muhasebe “bir ekonomik sistemde, üretim, tüketim veya servete ilave şeklinde oluşan tüm iktisadi işlemleri ve bunların sistematik konsolidasyonunu muazzaf usule göre tutulan gelir ve gider hesapları içinde, dengeli olarak ve milli ölçüde gösteren bir sistemdir” diye ifade edilir.

Eğer geleceğin tahmini ve gelecek belli bir dönem süresince milli ekonominin toplam gelir ve giderlerinin ulaşacağı toplamın tahmini söz konusu olursa bu tabloların tümüne birden “milli bütçe” veya “milli iktisadi bütçe” denir. Milli bütçe, milli ekonominin gelecek yıl için ayrıntılı bir projeksiyonudur.

⁴⁷ T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.314.

⁴⁸ Türk, a.g.e., s.233.

Milli muhasebe tekniğinin kuramsal ve uygulama alanlarının gelişmesi ve ilerlemesi ile de milli bütçelerin düzenlenmesi olanağına kavuşulmuştur.

Milli muhasebe ile milli bütçe arasında birinin geçmiş bir süreye, diğerinin gelecek bir döneme ait olması itibarıyla bir nitelik farkını kabul etmek ve korumak gerekir.

Bu anlayışa göre planlı ekonomilerde yıllık uygulama programları bile milli bütçeye en çok yaklaşmakla birlikte yine her yerde tam anlamıyla ona karşılık olduğu söylenemez. Planın yıllık uygulama programlarının ancak topyekün ve emredici bir planlama sistemine sahip ülkelerde milli bütçe sayılması doğrudur. Türkiye’ de tam bir milli muhasebe sistemi henüz kurulmadığına göre milli muhasebe ile eş anlamda bile olsa, bir milli bütçe düzenlendiğini kabul etmeye olanak yoktur⁴⁹.

Dünyada ilk defa milli bütçeye bir anayasa kurumu niteliği vererek 1961 tarihli TC Anayasasında yer almış 1982 TC Anayasasında da korunmuş olan ve her yıl parlamentoya milli bütçe tahminlerinin sunulmasını gerektiren hükmün bütçe gerekçelerinin başına bir milli gelir ve gider tablosu konulmakla yerine getirilmiş sayılamaz. 1970’ den bu yana bütçe gerekçelerinden çıkarılıp biraz daha genişletilerek bütçe tasarısı ile birlikte TBMM’ ye sunulan “Yıllık Ekonomik Rapor” lar her ne kadar İngiltere ve Fransa’dakilerden esinlenerek hazırlanmakta olsa bile bu raporları da tam anlamıyla bir milli bütçe olarak kabul etmek mümkün değildir⁵⁰.

D. Yatırım Bütçe Sistemi

Devlet yatırımlarının miktarının ve öneminin artması bu bütçe sisteminin gelişmesini sağlamıştır. Yatırım bütçelerinin ayrı yapılmasının çeşitli faydaları vardır. Bunları şu şekilde sıralamak mümkündür. Bunlar harcamaların maliyet ve özelliklerine göre farklı analiz tekniklerinin oluşu, kaynak ihtiyacı ve finansmanın şeklinin, miktarının belirlenmesini kolaylaştırır⁵¹.

Yatırım ve cari hizmetlere yönelik harcamaları gösteren ayrı bütçelerin hazırlanmasında çeşitli kriterler vardır. Bunların her birinin ekonomideki etkileri farklıdır. Nitekim 1973 yılına kadar yatırım harcamaları etüt ve proje giderleri, yani tesis ve büyük onarım giderleri olmak üzere ayrılmıştır.

⁴⁹ İlker Belek , “Krizin Gölgesinde Türkiye Bütçesi” , *İktisat Dergisi*, İstanbul: Tunç Ofset Matbaacılık, 2002, s.69.

⁵⁰ “Yıllık Ekonomik Raporlar”, <http://www.dpt.com.tr>, 22.03.2004 .

⁵¹ Ceyhan, a.g.e., s.53.

E . Sıfır Tabanlı Bütçe Sistemi

Ekonomik koşullarda olağanüstü değişmelerin olduğu dönemde geleneksel bütçeleme tekniği planlama ve denetim işlevlerini gerçekleştirmedi yetersiz kalmaktadır. Özellikle enflasyon dönemlerinde yapılan baskıların sonucunda sınırlı kaynakların rasyonel şekli ile dağılımını sağlayarak etkin bir bütçeleme sürecine ihtiyaç doğurmaktadır⁵².

Ekonomik koşullarda hızlı değişmelerin olduğu bu durumlarda, sınırlı kaynakların etkin bir biçimde dağılımını sağlamak ve klasik bütçeleminin eksik yanlarını gidermek için yeni bir bütçeleme tekniği geliştirilmiştir. Bu teknik sıfır tabanlı bütçeleme (STB) olarak adlandırılmaktadır⁵³.

STB tüm faaliyet ve harcamaların temel gerekçesini yeniden ve baştan belirlemektir. Burada yapılan eylem; bütçedeki her harcama maddesini değerlendirilmesini yapmak, bütçe kaynaklarından pay talep eden harcama alternatiflerini birbirleriyle kıyaslama ve program faaliyetleri belirlemektir.

STB'nin ilk hazırlık çalışmaları ve ilk uygulaması ABD de olmuştur. STB 1970'lerin siyasal ve ekonomik sorunlarına bir reaksiyonu yansıtır. STB diğer bütçeleme sistemlerindeki boşlukları doldurmak ve diğer sistemlerin anlamsız olduğu yerlerde bir araç yada temel uygulama olarak geliştirilmiştir.

STB, üst yönetimi arzulan hedeflere ulaşmak için gerekli olan parayla ilgili ayrıntılı bilgi sağlar. Departmanların bu konudaki çabalarını gösterir. Önceki yıldan artan yada eksilen yüzdelerden çok, programlar için gerek duyulan parayı ayarlar, departman ve kısımlar için öncelikli olanları belirtir⁵⁴.

Oluşturulmuş ayrı ayrı önceliklere göre bu örgütsel sınırlar arasında karşılaştırma yapmayı sağlar ve her faaliyetin yada işlemin istenildiği gibi gerçekleşip gerçekleşmediğini tanımlamak için performans izin verir. İstenilen harcama düzeylerindeki değişimler, girdi bütçesinin yeniden ele alınmasını gerektirmez. Ancak sınırlandırılmış olan karar paketleri bu faaliyet ve işlemleri tanımlar.

⁵² T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.334.

⁵³ Süreyya Hiç, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul, 1994, s.43.

⁵⁴ Rıdvan Karluk, *Türkiye Ekonomisi*, İstanbul: Beta Yayınları, 1996, s.234.

STB' de esas olan; program açmalarını ve faaliyetlerinin yeniden değerlendirilmesidir. Bunun için tutulan yol, yeni ve eski programlara aynı kıstasların uygulanmasıdır. Sonuçta faydası azalan, süresi dolan ve önemi artan mal ve hizmetler belirecektir⁵⁵.

Bütçenin hazırlanması ile ilgili diğer sistemlerde her yeni mali yılın bütçesi, büyük ölçüde bir önceki yıl bütçesindeki ödeneklere bağımlı olarak hazırlanır. STB öncelikle bu bağımlılığı ortadan kaldırmak ister. Yeni bir bütçe tasarısı hazırlanırken cari yıl bütçesinde çeşitli kuruluş ve hizmetler için ayrılan ödenekler hiç yokmuş gibi hareket edilir. Böylelikle herhangi bir hizmete daha önceki yıllar bütçelerine yer verildiği için değil adeta yeni kuruluyormuş gibi bir başka deyişle, sıfır başlıyormuş gibi yeniden değerlendirilmesi yapılarak ödenek ayrılacak veya ayrılmayacaktır. Bu ise daire veya hizmetlerin öncelik sırasındaki yerine göre belirlenecektir.

Ne var ki, diğer çağdaş bütçeleme sistemleri gibi, STB' de çok faydalı sonuçlar verebilmiş değildir. Bu sisteme göre bir bütçenin hazırlanması, klasik sisteme göre çok katı bir zaman ve iş yükü gerektirmektedir. STB, yöneticilerin programı değerlendirme yeteneklerini abartmaktadır. Buna karşılık teknik ve politik yönlerini ihmal etmektedir. Sistemin diğer önemli bir eksikliği ise, sadece giderlerle ilgilenmesi ve bütçenin gelir yönüne ilişkin yeni bir bakış açısı getirmemektir.

F. PPBS (Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi)

PPBS; geleneksel bütçe, performans sistemlerini kaynak dağılımında etkinlik konusunda sağladığı yararları ek olarak bütçeleme konusunda yeni bir boyut getiren sistemdir⁵⁶.

PPBS "Hükümetin faaliyet programlarını belirlemek için amaçların ve kaynakların aralarındaki ilişkilerin ele alındığı bir süreç" olarak belirtilir. PPBS, çeşitli faaliyetlerin programlar içinde toplanarak her programı bir yöneticinin yetki ve sorumluluğuna vermek ve etkinliğini sağlamak için yeniden örgütlenmeyi gerektiren bir sistem olarak kabul edilir. Sahip olduğu özelliklerin dışında yapılan tanıma göre, "PBBS, stratejik hedef maliyetlerinin ve sonuçlarını belirleyerek değerlendirmek (planlama), bu hedeflerin gerektirdiği insan gücü ve malzemeyi zaman göre saptamak (programlama) amacıyla geliştirilen sistematik bir süreçtir.

⁵⁵ T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.342.

⁵⁶ ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaba1.doc

PPBS' nin geliştirilmesine yönelik ilk adımlar ABD de bir araştırma firması tarafından 1948 yılında atılmıştır. 1955 yılında Hoover Komisyonu "Program Bütçe" kavramını yaratarak tanımını yapmış ve ilk kez hukuki temelini oturtmuştur⁵⁷.

PPBS' de bütçe, bir plan anlayışı içinde ve uzun süreli olarak hazırlanır. Öncelikle hedeflerin saptanması, hizmetlerin gelecek yılda göstereceği gelişme bu planlar aracılığıyla belirli hale getirilir. Ortalama 5 yıllık, bazen de daha uzun plan ve tahminlere girilir. PPBS bütçelemeye uzun vadeli çıktılar açısından bakar yine PPBS' de bütçe harcamaları, kamu kesimince girişilecek fonksiyonlara göre sınıflandırılır ve fonksiyonlar bir bütün olarak ele alınır. PPBS' de satın alındığı yerine ne yapıldığı ve niçin yapıldığı sorunlarının cevabı aranır. PPBS'de her amaca farklı çözümlerle varılacağından, her alternatifin maliyet ve faydaları araştırılır ve amacı gerçekleştirme açısından değerlendirme yapılır⁵⁸.

PPBS' nin bütçe kararlarında planlama ve sistem analiz, teknikleri kullanılır. Bu teknikler karar verme organına bütçe kararlarında yeterince yardımcı olur.

PPBS'nin yapılmasında üç aşama vardır. Bunlar:

- a) Amaçların belirlenmesi
- b) İşlerin belirlenmesi
- c) Program analizi

PPBS ne yapılacağı üzerinde durur; ancak nasıl yapılacağını belirlemez. Yine PPBS maliyetleri belirlerken sadece planlama ve programlama basamaklarındaki kararlara dayanır. Gerçekte var olan politik kararları ve alternatifleri göz önünde bulundurmaz. PPBS öncelikle yeni programlarda veya devam eden programlardaki önemli artışlar üzerinde yoğunlaşır.

II. Bütçe Teorileri ve Bütçe Politikaları

A. Telafi Edici Bütçeler Teorisi

Telafi edici bütçeler teorisinin özelliği maliye politikasını değil ekonomik politikayı esas almasıdır. Telafi edici bütçe doktrini, çağdaş ekonominin iktisadi faktörlerin serbest çalışmasına terk edilmesi halinde, yapısal bir depresyona itileceği fikrinden hareket eder.

⁵⁷ Köse, a.g.e., s.56.

⁵⁸ T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.347.

Bunu önlemek için bütçenin dengeyi bırakıp sürekli bir açık durumunu kabul etmesi gerektiğini ileri sürer. Bütçe denkliğinin temin edilmesi, ancak toplam talebin toplam arzı aştığı durumlarda düşünülür. Böylece dengenin sağlanması ekonomik kıstasa bağlanır⁵⁹.

Telafi edici bütçe doktrinine uygun bir bütçe politikası izlenebilmesi için milli gelirin önemli bir kısmını kamu sektörünün meydana getirmesi şarttır. Telafi edici bütçe doktrininin hipotezleri kabul edilecek olursa, ekonomideki duraklama nedenlerinden dolayı olgunlaşmış ekonomilerde tasarruf özel yatırımları aşma eğilimi gösterecektir.

Bu nedenle tasarrufun toplamı ile özel yatırımlar arasında sürekli bir açık meydana geldiğinde bu açığın kamu giderleri bir başka deyişle bütçe açığı yoluyla kapatılması gerekir denilmektedir.

Telafi edici bütçe doktrini dayandığı hipotezlerin gerçekleri yansıtmakta düştüğü yanılgılar kadar, sonsuz bir açıkla bütçenin süresiz yürütülemeyeceğinin anlaşılması dolayısıyla, yürürlüğe konulamamıştır.

B. Devri Bütçeler Sistemi

Bu sistemin hareket noktası, konjonktürel inip çıkmalara paralel davranmak suretiyle bütçenin yıllık denkliğini sağlamaya çalışan bir mali siyasetin başarısızlığa mahkum edildiğine ilişkin düşüncedir. Bu başarısızlık, öncelikle klasik maliyenin bütçe denkliğini sınır ve çerçevesini açık olarak belirleyememesinden kaynaklanmaktadır⁶⁰.

Klasik maliyeye göre bütçe denkliği bu bütçeye konulan cari giderlerin normal gelir kaynaklarıyla karşılanmasını gerektirir. Borçlanma ise, cari giderlerin karşılanması için hiçbir biçimde kullanılmayacaktır.

Ekonomik dalgalanmaların vergi hasılatı ve dolayısıyla bütçe üzerine yaptığı etkiler dikkate alınınca, her yıl bütçe denkliğini sağlamaya çalışan bir mali politika depresyon zamanında vergilerin artırılmasından başka giderlerin kısıtlanmasını gerektirecek, ekonomik kalkınma döneminde ise vergilerde indirim yapılarak kamu giderlerinin artırılması yoluna gidilecektir. Başka bir deyişle böyle bir siyaset kamu yönetiminin faaliyetini özel sektörde görülen eğilime paralel kılmaya çalışacaktır⁶¹.

⁵⁹ Ö.Faruk Batırel, **Kamu Bütçesi**, İstanbul: Marmara Üniversitesi Yayınları, 1984, s.43.

⁶⁰ Türk, a.g.e., s.230.

⁶¹ Türk, a.g.e., s.231.

Devri bütçe doktrini, bu politikadaki yanlış düzeltmek iddiasıyla ortaya çıkmıştır. Devri bütçe taraftarlarına göre böyle bir siyaset, buhran zamanında deflasyonun yıkıcı etkilerini kuvvetlendirmekten ve “BOOM” esnasındaki gelişme eğilimlerini artırmaktan başka bir sonuç veremez. Bir depresyon esnasında kamu ekonomisi daraltılırsa bu daralma, kişilerin iktisadi faaliyetlerinde ortaya çıkacak daralmalardan ileri gelen işsizliği artıracaktır. Bu nedenle devri bütçe taraftarları tepkileri kamu ekonomisinde de hissedilecek olan olumsuz ekonomik etkilere engel olunmak isteniyorsa maliye politikası özel sektörde gidişin aksi yönüne yöneltmesini savunmuşlardır. Kısaca, bütçe tedbirleri konjonktür hareketlerine paralel yönde değil, aksi yönünde alınmalıdır⁶².

Özet olarak devri bütçe kuramı bütçe denkliliği düşüncesinden tamamıyla vazgeçmez; fakat bu ilkenin klasik ve yıllık şekli yerine, daha geniş ve daha esnek bir anlayış getirir. Yani bu görüşe göre devri bütçe uygulanırsa yine bir denge olacak ancak gelir ve giderler her sene birbirine denk olmayacak; bu denklik bütün bir konjonktür dönemini kapsayan 7-8 yıllık bir süre içinde sağlanacaktır.

C. Olgun Ekonomiler Kuramı ve Bütçe Politikası

Olgun ekonomiler kuramı uzun süre devam eden tam istihdamın altındaki depresyon ile refah devrelerinin ortaya çıkardığı bir düşüncedir. İktisadi devrede, bu iki ekonomik safhanın bazı kalkınmış ülkelerde çok belirli bir duruma gelmesi iktisatçı ve maliyecilerin bir kısmının devamlı işsizliğin gelecekte bu ekonomilerin temel özelliği olacağı yani tam istihdamın gerçekleştirilemeyeceği düşüncesine sevk etmiştir. Bu durumun ise yeni yatırım imkanlarının daralmasından meydana geldiği iddia edilmektedir⁶³.

Telafi edici bütçe doktrininin hipotezleri kabul edilecek olursa, ekonomideki duraklama nedenlerinden dolayı olgunlaşmış ekonomilerde tasarruf, özel yatırımları aşma eğilimi gösterecektir. Bu nedenle tasarrufun toplamı ile özel yatırımlar arasında sürekli bir açık meydana geldiğinde bu açığın kamu giderleri bir başka deyişle bütçe açığı yoluyla kapatılması gerekir denilmektedir.

⁶² T.C Anadolu Üniversitesi Yayınları, a.g.e., s.352.

⁶³ Türk, a.g.e., s.136.

Telafi edici bütçe doktrini dayandığı hipotezlerin gerçekleri yansıtmakta düştüğü yanımlar kadar, sonsuz bir açıkla bütçenin süresiz yürütülemeyeceğinin anlaşılması dolayısıyla, yürürlüğe konulamamıştır.

D. Depresyonla Mücadelede Bütçe ve Harcama Politikası

Devlet depresyon ile mücadele ederken harcamaları çeşitli biçimde etkileyebilir. Bunlardan başlıcaları sosyal yardımlar, yatırım harcamaları ve bayındırlık harcamalarıdır

D. 1. Sosyal Yardımlar

Depresyonu doğuran en önemli neden, talebin mal ve hizmet arzını karşılayamamasıdır. Talebin dolayısıyla tüketimin artırılması, satın alma gücünün artırılmasına bağlıdır. Bu politikadaki amaç vasıtalı ve vasıtasız bir şekilde tüketicilerin tüketim kapasitesini artırmak üzere yeni çalışma imkanlarının artırılmasını tespit etmektir. Bunu da bütçe açığı ile gerçekleştirmek gerekir. Bu açık vergiler düşürülerek mükelleflerin tüketime ayıracakları alım gücünü artırılması yoluyla yapılabilir.

Vergilerin indirilmesi yerine bütçeden sosyal yardımlarda bulunmak suretiyle de tüketim artırılabilir. Şiddetli bir depresyon döneminde gelir transferi buhranın atlatılmasında büyük yarar sağlar. Ancak bunun sakıncası depresyon döneminde artırılmış yardımların konjonktürün düzelmesi halinde azaltılmasına büyük engeller meydana getirmesidir.

D. 2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları sosyal yardımlardan farklılık arz etmektedir. Bu harcamaların özelliği karşılıklı oluşudur. Devlet, yatırım harcaması yapmak için birçok imkana sahiptir. Devlet bayındırlık hizmetlerine girişebilir, KİT yatırımlarını artırabilir, zarar eden devlet kuruluşlarının zararını telafi edebilir⁶⁴.

Bunların dışında devlet kredi teşvikinde bulunabilir ve vergi kolaylıkları sağlayabilir. Bütün bunlar bütçe açığına ve genel talep seviyesinin yükselmesine neden olacağı gibi çarpan mekanizmasının işlemesi sonucunda ekonomik istikrarı sağlayıcı sonuçlar doğurabilir.

⁶⁴ Köse, a.g.e., s.44.

D. 3. Bayındırlık Harcamaları

Klasik teoriye göre bayındırlık işlemlerinin borçlanma ile karşılanması gerekir. Günümüzde artık böyle bir şart söz konusu değildir. Herhangi bir kaynakla bu yatırımlar finanse edilebilir. Ancak hangi kaynakların ve bayındırlık işlerinin seçileceği önem taşımaktadır. Çünkü ülke kaynakları her bayındırlık harcaması için yeterli olmayabilir⁶⁵.

Burada asıl önemli olan büyük bir işsiz kitlesine iş bulmaktır. Keynes bu konu ile ilgili olarak yatırım yapmanın tek başına yeterli olmadığını savunmaktadır. Yapılacak yatırımın krizin durumu, süresi, genişliği, şiddeti vb. göz önüne alınarak kararlaştırılması gerekir.

E. Enflasyonla Mücadelede Bütçe Politikaları

Enflasyon; fiyatlar genel seviyesinde meydana gelen sürekli artış olarak tanımlanabilir. Enflasyonun en önemli nedeni, milli ekonomide toplam talebin toplam arzdan yüksek olmasıdır. Makro ekonomide, toplam talep ile toplam arz arasındaki farka enflasyon boşluğu "İnflationary gap" denir⁶⁶. Günümüz dünya ülkelerinde artış üzerinde en çok durulan ekonomik problem, enflasyon krizi ve onunla mücadele meselesidir. Gerçekten özellikle az gelişmiş dünya ülkelerinde maliye ve özellikle iktisat politikaların en ciddi konusu fiyat artışlarıdır. Bazı iktisatçılar, enflasyonun çözümünde iyimser olmadıklarını açıklamaktan çekinmemişlerdir. Samuel Brittan, hızlı enflasyonlarda işsizliğin artış nedenlerinin geçmişteki örneklerle açıklamıştır. James Robertson, Keynes sisteminin günümüzdeki meselelere çözüm getirmeye yetersiz kaldığını savunmuştur. Paul A. Samuelson , "Keynes sonrası çağda yaşamaktayız. Dünya seçmenleri refah ağacının meyvesini tatmışlardır ve eski sıkıntılara dönülmesini kabul etmeyeceklerdir" şeklinde fikrini ortaya koymuştur.

Kamu kesimi ile ilgili ve talep artırıcı en önemli faktör konsolide bütçe açıklarıdır. Gerçekten konsolide bütçe geliri, konsolide bütçe giderlerinin sürekli altında kalarak fiyatlar genel seviyesini etkilemektedir.

⁶⁵ Köse, a.g.e., s.44.

⁶⁶ Feridun Ergin, **Dünya Ekonomisindeki Enflasyon Teorileri**, Ankara: Ayyıldız Matbaası, 1976, s.3.

Devlet bu açıkları kapatabilmek için iç borçlanma yoluna gitmektedir ve borçlanma imkanı kalmadığında Merkez Bankası kaynaklarına başvurmaktadır. İç borçlanma gelirlerinin cari bütçe harcamaları ve bununda ötesinde tahvil ve bono faizlerinin ödenmesinde kullanılması enflasyonu doğuran ve besleyen bir özellik arz etmesine neden olmaktadır⁶⁷.

Devalüasyon enflasyonun dış ticaret üzerindeki etkisin silmek üzere kullanılmakta ise de enflasyon doğurucu sonuçlarda meydana getirmektedir.

Gerçekten devalüasyon ithal edilen malların fiyatlarını yükselterek, ithalatı kısarak talebin yurt içine dönüşünü sağladığı gibi diğer yandan döviz değerinin yükselmesinden kaynaklanan ihracat gelirinin nominal ve reel artışı toplam talebin artmasına neden olmaktadır. Ayrıca ülkede mal stokları yetersiz ve üretim esnekliği küçük ise ihracatın artışı yurt içi toplam arzı azaltacağından fiyatlar yükselme eğilimi göstermektedir.

Yurt dışından gelen işçi ücretleri sermaye transferleri ve müteşebbis karlarının girişi talep artışını önemli ölçüde etkilemektedir. Merkez Bankasının Hazineye açtığı kredilerde enflasyonu körükler özelliklere sahiptir. Sürekli bütçe açığı veren ülkelerde, hazinenin bu açığı finanse ederken kullandığı kısa vadeli kredilerin enflasyon üzerinde etkili olduğu görülmektedir.

Çeşitli ülkelerde hükümetler, tarımsal üretimi destekleme politikası uygulamaktadır. Bu politikalar son yıllarda daha büyük gelişme kaydetmektedir. Bu durum bir taraftan bütçe açığına neden olarak enflasyonu körükler. Yine aktarılan bu kaynağın tüketim harcaması olarak talebi etkileyerek enflasyonu arttırdığı gözlemlenmektedir. Enflasyon sadece talebin yükselmesinden değil maliyetlerinden yükselmesinden de kaynaklanabilir. Bazen ise enflasyon bu iki faktörden aynı anda beslenebilir

Maliyet artışını doğuran ve enflasyonu doğuran bir çok neden vardır. Alt yapı yatırımlarının yetersizliği teknoloji eksikliği, üretimin genellikle küçük ölçekli birimlerde yapılması, döviz kurlarının yüksekliği, kalifiye personel yetersizliği, çeşitli nedenlerle eksik kapasite ile istihdam, faiz haddinin yüksekliği, tam rekabet ve serbest piyasa mekanizmasının işlememesi de enflasyonu maliyetler açısından etkileyen önemli faktörlerdir⁶⁸.

⁶⁷ Özhan Uluatam, *Makro İktisat*, Ankara: Ankara Üniv. SBF Yayınları, No:363, 1975, s.277.

⁶⁸ Mahfi Eğilmez, Ercan Mumcu, *Ekonomi Politikası*, İstanbul: Om Yayınevi, 2002, s.113.

III. Çeşitli İktisat Yaklaşımlarında Bütçe Politikaları

A. Klasik İktisat Yaklaşımı ve Bütçe Politikası

Klasik iktisat görüşünde ekonominin reel kesimiyle para kesimi arasında bir bağlantı yoktur. Başka bir deyişle para kesimindeki değişimler reel kesimi etkilemez. Klasiklere göre ekonomide herhangi bir nedenle değişiklik ortaya çıkabilir.

Bu gibi beklenmedik durumlarda işsizliğin ortaya çıkması veya fiyat istikrarının bozulması ortaya çıkabilir. Bu durumların giderilmesinde mali araçların yerine parasal araçlar tercih edilmelidir⁶⁹.

A. Smith, rekabet içindeki piyasayı güçlendirmek için kamu faaliyetlerinin sınırlandırılmasını önermiştir. Ancak piyasa mekanizmasının işleyişini kolaylaştırmak için belirli alt yapı ve eğitim kuruluşlarına izin verilir. A. Smith' e göre, fiyat kontrolleri ve subvansiyonlar kaynak dağılımını çarpıtacaktır. Bunun sonucunda devlet müdahalesi sosyal kayıplara yol açacaktır.

Ancak J.B. Say, üretimi teşvik etmenin iyi bir devletin amacı olduğunu, tüketimi tercih etmenin ise kötü bir devletin amacı olduğunu ileri sürmüştür. Verginin hiçbir şekilde milli servete yardımcı olmadığını, aksine vergileme sınırlarının aşılması hallerinde bu zorlamanın yoksulluk yaratacağını işaret ederek, kişileri fakir bıraktığı gibi devleti de zenginleştirmedigini savunmaktadır.

Klasik iktisatçılara göre devlet pasif bir görünümde ve iktisadi hayata müdahale etmemelidir. Çünkü bir ekonomide özgürlük ve kişisel yarar iktisadi faaliyetleri düzenleyen temel unsurdur. Devlet, kendi geleneksel görevleri dışındaki iktisadi faaliyetleri şahsi teşebbüs ile serbest rekabete bırakmalıdır.

A. 1. Klasik İktisat Bütçe Politikası

Klasik bütçe politikası anlayışı, tüm bu düşünceler ve varsayımlara dayalı teorik çerçevede şekillenen maliye politikasının sonucudur. Klasik bütçe politikasının başlıca çıkış noktaları üç aşamada toplanabilir.

a. Kamu Harcamalarının Minimum Düzeyde Tutulması

Klasiklere göre, devletin zorunlu görevlerini yerine getirebilmesi için iktisadi kaynakları kullanması gerekir.

⁶⁹ Köse, a.g.e., s.9.

Ancak kamu faaliyetlerinin etkinliği çok dūşūktür. Bunu verdikleri örneklerle, kamu kesimlerinde kullanılan kaynakların ekonominin bütünü açısından israf olduğunu kanıtlamaya çalışırlar.

Kamu kesimine ayrılan kaynaklar; idareciler, yöneticiler ve askerler tüketimi için kullanılır. İktisadi kaynakların üretimden çekilip kamu ekonomisine aktarılması, toplam üretimi olumsuz yönde etkiler ve iktisadi durgunluğa yol açar.

Kamu kesimine ayrılan kaynakların artması, bu kesimin güçlenmesine neden olduğu gibi devletin piyasaya müdahale olanaklarını arttırır. Piyasa işlemlerine dıştan müdahale iktisadi düzenin etkinliğine ve toplumun refahını azalttığından kamu harcamalarının minimum düzeyde gerçekleşmesi gereklidir.

Kamu harcamaları büyük rakamlara ulaştığında, devletin toplaması gerektiği vergilerde artar. Bu durum ekonomik ve sosyal müdahaledeki artış demektir. Dolayısıyla devlet faaliyet alanını ve hizmetlerini dar çerçevede tutmalıdır. Klasik maliyeciler devlet bütçesini aile bütçesi gibi düşünerek devlet gelirleri oranında harcama yapılması gereği üzerinde durmuşlardır⁷⁰.

b. Devlet Bütçesinin Denk ve Küçük Hacimli Olması

Geleneksel iktisat kuramında, devletin temel görevi, kamusal mal ve hizmetleri sağlamaktadır. Devlet bu görevini yerine getirebilmek için toplumu vergilendirir. Vergi ödemeleri tıpkı tasarruflar gibi, elde edildiği halde fertler tarafından harcanmayan gelir kısmını oluşturur.

Vergilerin toplam arz-toplam talep eşitliğin kurulabilmesi için devlet tarafından tekrar harcanması gerekir. Bu nedenle devlet bütçesi denk olmak zorundadır⁷¹.

Denk bütçe ilkesinde, kamu harcamalarının minimum düzeyde tutmak gereği rol oynamıştır. Kamu harcamaları toplanabilen vergi miktarları ile zorunlu olarak kısıtlanır. Eğer devlet bütçesi denk olarak hazırlanır ve uygulanırsa, toplumsal ihtiyaçlarının en zorunlu olanları seçilir, ekonomik ve sosyal hayata en az müdahale eden vergilerle bu harcamalar finanse edilir. Bunun sonucunda bütçe iktisadi bir kararsızlık unsuru olarak ortaya çıkmaz, ekonomik istikrarsızlıktan kaçınılmış olur.

⁷⁰ Coşkun, a.g.e., s.20.

⁷¹ Vural Savaş, *Keynesyen İktisat Yıkılırken*, İstanbul: Beta Yayınevi, 1986, s.28.

Klasik iktisat görüşüne göre, ekonomi kendiliğinden dengede olduğu için, bu dengenin bütçe dengesizliği ile bozulmaması gerekir. Çünkü bütçe açığı ya da fazlası ekonominin reel dengesini, klasik ekonomi varsayımları gereği değiştiremiyordu⁷².

Klasik iktisat teorisinin yıllık bütçe denklığı ilkesine sıkı sıkıya bağlı olması sonucunda; bütçe gelirlerinde kendiliğinden meydana gelen azalmanın veya artışın ülke ekonomisinde bir depresyona veya bir refah dönemine girildiğinin bir göstergesi olduğu düşünülmemektedir. Denge ilkesi uğruna giderler yönünde alınacak paralel tedbirlerin ekonomide ne gibi tepki doğuracağını hesaplamamaktadır. Sadece matematiksel bir denklığı amaçlayıp, her ne pahasına olursa olsun, onu korumakla yetinmektedir⁷³.

Klasik iktisat düşüncesi bütçe açıklarına, prensipte karşıdır. Ancak, bazı olaylar ve harcamalar için, sınırlı ölçüde açık finansmana izin vermektedir.

Bütçe açığının borçlanma ile karşılandığı varsayımında; borçlanma, yatırımların ve tasarrufların düzeylerini değiştirir. Ancak bu değişiklik ekonominin reel üretim düzeyini etkilemez. Sadece faiz haddi değişerek yeni bir denge oluşur⁷⁴.

Klasik varsayım gereği daha yüksek bir faiz haddinde yatırım-tasarruf eşitliği kurulacaktır.

Ekonomide toplam harcama miktarı(yatırım) değişmeyecek, sadece harcayan değişecektir, piyasadaki fonlar özel kesimden kamu kesimine aktarılmış olacaktır. Ancak, bu durumda, klasiklere göre kamu kesimi verimsiz olduğundan, tam kullanım varsayımları olsa da reel hasıla azalabilecektir.

Devletin milli geliri etkilemesi isteniyorsa emek arz ve talebini, toplam üretimi değiştirecek önlemler alması gerekir. Toplam üretimi etkileyecek teknolojik gelişme, nüfus artışı bütçe politikası ile değiştirilemeyeceğinden, klasik iktisat ilkelerine dayalı bir bütçe politikası uygun olmaktadır⁷⁵.

Aslında klasik maliye düşünce sistemi bütçe açıklarına olduğu kadar, bütçe fazlalarına da karşıdır. Ancak, ülkelerin maliye tarihlerinde bütçe açıklarının sakıncaları ile daha çok karşılaşmıştır. Mali denge, devlet bütçesinin açık ve fazla verilmeksizin yürütülmesidir. Klasik maliyecilere göre, bütçe fazlalarının politik sakıncaları kolay, devamlı hale gelmelerini önlemek ve sürdürmek zordur.

⁷² Türk, a.g.e., s.4.

⁷³ Fezyoğlu, a.g.e., s.109.

⁷⁴ Batrel, a.g.e., s.136.

⁷⁵ Avni Zarakolu, *İktisadi Düşünceler Tarihi*, Ankara: Oluç Matbaası, 1981, s.112.

c.Vergilerin ve Harcamaların Tarafsız Olması

Vergilerin tarafsız olması, vergilerden dolayı kişiler ve firmalarca alınan ekonomik kararların değişmemesi gerekir.

Klasikler piyasada oluşan dengeleri, özellikle kaynak dağılımını bozmayacak bir vergi türünü araştırmışlardır. İyi bir örnek olarak, herkesten aynı miktar alınan baş vergisini göstermişlerdir.

A. Smiht sistemin işleyişine az zarar vereceği için, bira ve tütün gibi alışkanlık yapan mallardan alınan vergileri önermiştir.

Kamu giderleri dolaysız vergilerle karşılanırsa, ekonomik ve sosyal hayatı etkiler. Çünkü dolaysız vergiler, gelir ve servet üzerinden alınır. Oysa dolaylı vergiler etkilerini daha çok, genellikle harcamaların kısılması biçiminde gösterirler. Esasen harcamaları kısmakla vergiden kaçınabileceği gibi, klasiklere göre erdem sayılan bu durum, tasarrufu da artırır⁷⁶. Özellikle, selektif vergilerle belirli kişileri ve sektörleri vergilemenin sakıncalarına dikkati çekerler.

Klasiklere göre, harcamalarla vergilerin tarafsız olması; yani bireylerin tüketim, tasarruf ve yatırım kararlarında sapmalara neden olmaması gerekir. Oysa ki reel harcamalar, belirli varsayımlar altında, kıt kaynakların kamu kesimi ile özel kesim arasındaki dağılımını etkilemektedir. Bunun yanında artması ve bireylerin elindeki kullanılabilir gelirin az olması sonucunu doğuracaktır⁷⁷.

B. Keynesyen İktisat Yaklaşımında Bütçe Politikası

Gerçek anlamda bir bütçe politikasından, Keynes'in iktisat teorisi sonrasında söz edilebilir. Devlet bütçesi Keynes'in genel ekonomi kuramı ile iktisat politikasının önemli bir aracı olarak, teoriye ve uygulamaya girmiştir.

Keynesyen iktisadi anlayışın temel yaklaşımlarına bakıldığında bütçe denkleğinin ancak piyasada tam istihdamın olduğu durumlarda gerçekleşeceği öngörüsü vardır. Tam istihdamın oluşmasının bir ütopya olduğu düşünülürse, keynesyen yaklaşımın, bütçe denkleğini temelde kabul etmediği varsayılabilir⁷⁸.

⁷⁶ Türk, a.g.e., s.4.

⁷⁷ Ceyhan, a.g.e., s.14.

⁷⁸ http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-denkbütce.htm

Keynesyen politikaların öncü savunucularından Abba Lerner'e göre fonksiyonel maliyenin aslında böyle bir hükme ihtiyacı yoktur. Önemli olan mali istikrar değil, iktisadi istikrardır. Bunun için vergiler kamu harcamalarının finansmanı için değil, sadece enflasyonun önlenmesi amacıyla toplanabilir

Bütçe politikası, belirli ekonomik amaçlara ulaşmak için bütçenin bir bütün olarak miktar ve bileşiminin ayarlanmasıdır. Devlet, özellikle makro ekonomik amaçlara ulaşmak için bütçenin genel hacmini, kamu harcamalarının bütçedeki finansman şeklini bir araç olarak kullanabilir. Bütçe açıkları hem tüketimi, hem milli geliri uyaracağından tasarruflar ve sermaye birikimi bundan olumsuz şekilde etkilenmeyecektir. Böylece zamansal olarak iyi ayarlanmış açıklar faydalı sonuçlar doğuracaktır⁷⁹.

Bir başka deyimle, bütçenin büyüklüğü, dengesi, dengesizliği ve açığın finansman şekli (borçlanma ve para basma) belirtilen amaçlara ulaşmada araç olarak kullanılabilir⁸⁰. Kısaca, bütçe politikası, bütçeye ilişkin araçlardaki ayarlamalar yoluyla amaçlara ulaşmaktır şeklinde tanımlanabilir.

Çağdaş mali düşüncede meydana gelen değişmeye paralel olarak bütçe konusunda değişik fikirler ortaya çıkmıştır.

Kamu hizmetlerinin gelişimi, kamu gelir ve harcamalarının genişlemesine ve bunların toplam talep üzerindeki etkilerin artmasına neden olmuştur. Hükümetler, böylece vergi ve harcama politikalarını genel talep durumuyla bağlantılı olarak düşünmek ve ekonomideki dalgalanmaları düzeltebilmek için bir araç olarak, bütçeyi kullanma gereğini anlamışlardır. Böylece, bütçe politikası ekonomik denkliğin sağlanmasında kullanılan araçlardan biri olmuştur⁸¹.

Bugün sosyal ve ekonomik hayatı etkileyen araçların en önemlisi devlet bütçesidir. Bütçe gelir ve gider politikalarıyla, bir toplumda sistemli bir şekilde derin değişiklikler yapma mümkündür. Vergilerin mükellef grupları veya iktisadi sektörler için sistemleştirilmesi; giderlerin belirli bir amaca yöneltilmesi bir toplumun iktisadi yapısı üzerinde çok güçlü etkiler yapabilir.

⁷⁹ <http://www.kho.edu.tr/yayinlar/bilimdergisi/bilimder/doc/2001-2/4-bilder.doc>

⁸⁰ Coşkun, a.g.e., s.20.

⁸¹ Akif Erginay, **Kamu Maliyesi**, Ankara: Turhan Kitapevi, 1985, s.123.

C. Fonksiyonel Maliye Yaklaşımına Dayalı Bütçe Teorileri

1930 buhranından sonra, Amerikalı İktisatçı A.P. Lerner tarafından, iktisadi düşünüşteki devrimin maliye alanında tam uygulanmasını oluşturan bir fonksiyonel maliye görüşü savunulmuştur. Devletin borçlanması ve vergilenmesinde önemli olan, milli gelirin artışıdır. Bir başka deyişle, devletin borçlanmayı ve vergilemeyi bir ekonomi politikası aracı olarak kullanılmasıdır. Çünkü para basma imkanına sahip olan devletin, giderlerini karşılaması için vergileme yollarına başvurmasına gerek yoktur. Bu düşünce yaklaşımın özünü oluşturur⁸².

Fonksiyonel maliye, devletin iktisadi alanda en önemli görevinin tam istihdamı sağlamak olduğu düşüncesinde hareket eder. Devlet bu amacını gerçekleştirmek için üç çift mali araca sahiptir; satma- satın alma, vergi alma-vergi indirimi(ve harcama),borçlanma-borç verme(ve borç ödeme).

Bu üç çift mali araç, devletin, toplam harcama ve vergileme hacmini etkileme konusundaki bütün imkanları içerir.

Ayrıca devlet ihraç ettiği parayı; satın almalarda, kamu borçlarını ödemedeki veya kamu harcamalarında kullanmak zorundadır. İhraç edilen para, ancak bu yollarla iktisadi hayatın akışında yer alabilir.

Fonksiyonel maliyenin temeli, enflasyon ve deflasyonun önlenmesine ve bu nedenle bir devlet müdahalesinin gerekli olduğuna inanır⁸³.

Fonksiyonel maliye politikası yaklaşımına çeşitli eleştiriler yönelmektedir. En önemlisi, bu görüşün kamu harcamaları ve vergiler arasında bir bağ kurulmazsa, kamu harcamalarının israf düzeyine çıkacağıdır. Bir diğeri de bu görüşü savunanların ekonomide sürekli durgunluk dönemlerinin yaşanacağını tahmin etmek eğiliminde olmalarıdır⁸⁴.

Sonuç olarak, fonksiyonel maliyenin çok sağlam mantığı temellere dayandığı, çeşitli mali araçların etkilerini açık bir şekilde ortaya çıkardığı söylenebilir. Ancak, kısmen alışkanlıkların kolay yıkılmaması, kısmen psikolojik faktörleri ihmal etmesi yüzünden bütün mantığı sonuçları ile hiçbir ülkede devamlı olarak başarıyla uygulanamamıştır.

⁸² Türk, a.g.e., s. 252.

⁸³ Türk, a.g.e., s.253.

⁸⁴ Yılmaz Büyükerşen, **Kamu Maliyesi**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1986, s.282.

D. Monetarist İktisat Yaklaşımında Bütçe Politikası

Para ile ilgili konularda çok yer ayran ve para politikasına büyük önem veren Friedman, mali politikaya çok az değinmiştir. Söyledikleri ise; özel harcamalarla hükümet harcamalarının birbirlerini dışladığı ve birini arttırmanın ancak diğerini azaltarak mümkün olacaktır.

Ayrıca Friedman hükümet harcamalarının vergi gelirlerinden fazla olmaması gerektiğini ve ekonomi üzerinde hiçbir olumlu genişletici etki yapmadığını, parasal geliri bir miktar artırsa bile bunun yine hükümet harcamaları tarafından emileceğini söylüyor. Vergilerle ilgili olarak da durgunluk dönemlerinde düşük, genişleme dönemlerinde yüksek tutulabileceğini savunuyor.

Bu düşünceden hareketle maliye politikasına karşı olan Friedmancı monetarizmin bütçe politikası yaklaşımı şu üç noktada toplanabilir:

- Bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanına veya kamu harcamalarındaki artışın vergilerdeki artışla karşılanmasına karşıdırlar. Çünkü bu durum, özel kesimin kaynak ihtiyacını etkileyecektir.
- Bütçe açıklarının para arzıyla finansmanına da enflasyonist etkisi nedeniyle karşıdırlar.
- Maliye politikası ekonomik istikrarın sağlanması için gerekliyse, devlet bütçesinin harcamalar tarafı yerine vergiler tarafının uygulanması önerilir.

Bu noktalardan birincisine göre Monetaristler maliye politikasına karşıdırlar. Çünkü onlara göre pür bir maliye politikası(para arzında değişikliğe neden olmayan bütçe açığının ödünç verilebilir fonlar piyasasından borçlanma ile finansmanı halinde) faiz oranlarının yükselmesine neden olacak, bu da özel yatırım harcamalarının azalması sonucunu doğuracaktır.(crowding-out) Monetaristler bu durumun, maliye politikasının ekonomi üzerinde yaratacağı genişletici etkiyi büyük ölçüde azaltacağı kanısındadırlar. Temel dayanağı Say yasası olan bu durumda, özel kesim üretken yatırımların aleyhine bir sonuç ortaya çıkacaktır.

İkincisi ise; Monetaristler bütçe açığının Merkez Bankasından yapılan borçlanma ile finansmanına da karşıdırlar. Çünkü bu durumda para arzı artacağı için enflasyonist etki ile karşılaşılacaktır.

Enflasyon oranı üzerinde önemli bir etkiye sahip olabilmek için vergi oranları ve devlet harcamalarındaki bir değişme ile para arzı oranlarındaki düşme birleştirilmelidir. Friedman bu öneriyi şöyle açıklar: “Açıklar nasıl finanse edildiklerine bağlı olarak enflasyona yol açarlar. Eğer sık sık para basılıp finanse ediliyorsa, tartışmasız enflasyonist baskı oluştururlar. Eğer halktan borçlanarak finanse ediliyorsa, yine daha düşük olmak kaydıyla enflasyonist baskıya neden olabilir”. Kısacası açık devam ettiği sürece ve para basmak ile finanse edildikçe para ile finanse edilen bir maliye politikasının enflasyonist etkisi çok güçlü olacaktır. Bu bağlamda moneteristler bütçe açıklarından ziyade(karşılıksız) para basılarak finansmanın enflasyonist etkiye yol açtığını, dolayısıyla harcamaları kısarak borçlanma ve vergilerin arttırılması ile bütçe açıklarını önlenmeye yönelik tedbirler önce para arzı artış hızını düşürmeyi hedef alır. Anlaşılacağı üzere enflasyona karşı asıl önlem, para arzı artış hızının ne olursa olsun kısılmasıdır. Bütçe açıklarını önlemeye yönelik maliye politikası sadece para politikasının bir yardımcısıdır.

Üçüncü olarak; her şeye rağmen, maliye politikasının ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik olarak uygulanması gerekiyorsa devletin bütçesinin harcamalar tarafı yerine vergiler tarafını kullanması daha olumludur.

Bir denge çarkı olarak kullanılabileceği ve kullanılması gerektiği görüşü benimsense bile, bütçenin harcamalar yanının bu yolda kullanılma zorunluluğu yoktur.

Vergi yanı da aynı amaçla kullanılabilir. Ulusal gelirdeki bir düşme otomatik olarak federal hükümetin vergi gelirlerinin daha büyük oranda düşmesine neden olmaktadır. Böylece bütçeyi açık vermeye doğru iter. Bir tırmanış da bunun tam tersi olur. Eğer daha fazla bir şeyler yapmak isteniyorsa vergiler gerileme süresince indirilebilir ve genişleme süresince de yükseltilebilir. Açıktır ki; monetaristler ekonomik istikrarın sağlanmasında, gerekiyorsa yardımcı olarak bütçenin vergi yanının, önce otomatik istikrar sağlayıcı bir maliye politikası şeklinde ya da gerekirse aktif vergi oranı düzenlemeleri şeklinde ilave önlemlerle düzenlenmesini önerirler. Artan oranlı bir gelir vergisi sistemini benimsedikleri anlaşılır.

E.Yeni Klasik İktisat Yaklaşımında Bütçe Politikası

Bütçe politikasıyla, maliye politikası ve para politikasının birlikte ve birbiriyle bütünleşmiş şekilde olduğunu anlıyoruz. Literatürde yeni iktisat yaklaşımı(YKİ), bütçe politikasından çok, para politikasıyla ilgilidir. Bu bağlamda, bütçenin harcama ve finans yönü YKİ yaklaşımının temel varsayımları ve teorik yapısı içinde açıklanabilir⁸⁵.

Aktif politikalar, önce üretimde, istihdamda veya diğer büyüklüklerde normal dalgalanmaları telafi etmekte mevcut modellerin başarılı olamayacağını önerdiği için, frenlenmelidir. Aktif politikalar bazı durumlarda, belki ekonomik faaliyeti etkileyebilir. Fakat faaliyet konjonktürü yumuşatamaz.

Aktif politikalar, etkilerinin çoğu belirsiz olduğu için frenlenmelidir. Amaçlandıkları yöne işletildiklerini bilsek de, gerçekte ne yaptıklarını anlayamayız. Her ekonomik teori, etkileri daha az belirli olduğu zaman, politikanın çok daha tedbirli olması gerektiğini önerir. Belli sebep için yanlış anlaşılabilir bir politika, sorunları daha küçük kötüleştirir. Politikalar, daha yavaş bir şekilde, daha küçük adımlarla yürütülmelidir. Böyle bir politikayı kullanıyorken ekonomik büyümeyi teşvik etmeye çalışılmamalıdır. Çünkü, bu koşulların başarılacağı kesin değildir.

Kararlı bir şekilde yürütülen genişletici politika çok çabuk, hızlı bir enflasyona neden olabilir. Kararlı ve saygın bir kısıtlayıcı politika ise enflasyonun hızlı gerilemesine neden olur.

Doğal işsizlik oranında, yalnızca kısa süreli sapmalar olacaktır. Diğer bir deyişle, düşük bir işsizlik oranını hedef alan bir politika enflasyon felaketine neden olabilir. Buna karşılık, istikrarlı fiyatları hedef alan kararlı bir politika, işsizlik felaketine yol açmaksızın, başarılı olabilir. En iyi seçim, istikrarlı fiyatları hedef alan kararlı bir politika izlenmesidir. Bunun da yolu para miktarını arttırmaktır.

Aktif politikalar yerine, istikrarlı politikalar kullanılmalıdır. İstikrarlı politikaların hangisinin en iyisi olduğu tartışmalı olmakla birlikte, genel bir yaklaşım belirlenebilir.

Buna göre devlet, politikaları ve diğer düzenlemeleri belirlemeli ve bireyler hangi imkanların kendilerine açık olduğunu bilip kararlarının muhtemel sonuçlarını kestirebilmelidir. Örneğin; vergi politikaları saptanmalı ki, insanlar vergilerinin bu yıldan gelecek yıla arttığını veya düştüğünü öğrenebilsinler.

⁸⁵ İlker Parasız, "Monetarist-Keynesgil Tartışması", Bursa: Uludağ Üniversitesi Yayınları, **İİBF Dergisi**, C.VI.No:1, 1995, s.8.

Harcama politikaları da önceden iyi duyurulmalıdır. Harcama politikaları açıklanmalı ki, insanlar zararlı kararlar almak için yanıltılmasınlar. Mali politikalar üzerindeki düzeltmeler sistematik olmalıdır, aydan aya değiştirmek yerine, iyi duyurulmalıdır. İflasa ilişkin düzenlemelerin de daha önceden tahmin edilebilir olması gerekir. Dolayısıyla kurumlar, gelecekte ne beklediklerini önceden öğreneceklerdir.

Optimum politikanın, bireylerde hataları yaratacak kadar belirsizlikten uzak , yani en fazla öngörülebilir olması gerekmektedir⁸⁶. Aksi takdirde bu, iktisadi dalgalanmaların başlıca nedeni olacaktır. Kısacası, YKİ bütçe politikasının gerisindeki temel, klasik iktisadın parasal-reel kesim ikilemidir.

F. Arz İktisadı Yaklaşımında Bütçe Politikaları

Arz iktisadı yaklaşımı bir iktisat politikası aracı olarak vergileri ön plana çıkardığı için, bütçe politikasının da vergiler yönüne ağırlık vermesi doğaldır. Bu bağlamda, arz iktisadı yaklaşımında bütçe politikası ile daha çok vergi politikası kastedilmektedir⁸⁷.

Arz iktisadı yaklaşımı vergi politikaları için dikkatleri, vergi yükümlülüğünden çok, alternatif vergi sistemlerinin üzerinde toplamıştır. Böylece teme amaç, marjinal gelir vergisi oranlarını düşürerek çalışmanın, tasarrufun ve yatırımın nispi maliyetini azaltmaktadır.

Arz iktisadı yaklaşımına göre vergi indirimleri yoluyla tasarruf ve kapital birikiminin artırılması, verimlilik ve reel ücret artışının aleyhine sorunlar yaratmaz.

Aksine tasarruf ve kapital birikiminin artması sermayenin yoğunluğunu artırarak, emeğin veriminin artmasına neden olur ve dolayısıyla reel ücretin artmasına sebep olur.

Arz iktisadı devlet harcamaları ve vergi politikaları konusunda Keynesyen sistemden farklı yaklaşımı dolayısıyla, toplam talebi etkilemek için maliye ve bütçe politikaları üzerinde durmaz. Ne devlet harcamaları toplam talebe yapacağı sanılan katkısı dolayısıyla amaçlanır, ne de toplam vergi gelirleri toplam ekonomik faaliyeti etkileyen bir politika aracı olarak planlanır. Önemli olan, toplam vergi gelirleri veya bunlardaki değişiklikler değil, alternatif vergilerin tasarrufu, çalışmayı ve yatırımı teşvik edecek olan marjinal vergi oranlarındaki değişikliklerdir. Aynı şekilde bütçe açığının hacmi de ulaşılması hedeflenen toplam gelir, arz ve istihdamdaki büyüme oranlarına ilişkin bir politika değişkeni değildir.

⁸⁶ Köse, a.g.e., s.108.

⁸⁷ Köse, a.g.e., s.111.

Arz iktisatçılarının bu farklı yaklaşımı ; mali uygulamaları, sadece birinci derecede fiyatlar etkisi dolayısıyla, toplam talebi etkileyici araçlar olarak ele alınmasından kaynaklanmaktadır. Keynesyen analizde ise, mali uygulamalar birinci derece de gelir etkine sahip olduğundan, toplam talebi doğrudan etkileyebilmektedir. Yine Keynesyen analizde bir vergi sistemleri üzerinde durulmaz. Önemli olan toplam vergi miktarındaki indirimlerdir.

Analizdeki bu farklı yaklaşımlar herhangi bir iktisadi sorun için farklı politika önerilerini doğurmaktadır.

Keynesyen yaklaşımın aksine Arz İktisadı yaklaşımında, mali uygulamalar önce toplam talebi değil, nisbi fiyatları değiştirecektir. Keynesyen iddiaların aksine mali uygulamalar, birinci derecede gelir etkisine değil, birinci derecede fiyat etkisine sahiptir. Örneğin; enflasyonist bir ortamda, mali uygulamalar yoluyla toplam talep doğrudan etkilenmeyeceği için, vergi ve harcama politikaları istenen sonuçları vermeyecektir. Yaklaşımına göre, gelir vergisi oranında bir azalma nispi fiyatları etkileyerek emek, sermaye ve arzda bir artışa yol açacaktır. Arzda ortaya çıkan bu artış ise kendisine denk reel toplam talepte bir artışa yol açacaktır. Bu süreçte arz iktisatçı yaklaşımına göre, enflasyonist baskı artırılıp azaltılmayacaktır. Enflasyonist baskıda azalmalar ve yükselmeler, para arzının daralmasına veya genişlemesine bağlıdır. Eğer ekonomi yüksek bir enflasyonist ortamda ise, önerilen, gereksiz para arzının daraltılmasıdır. Enflasyonist bir ortamla karşılaşmamak için para arzının istikrarlı ve ulusal ekonomilerin büyüme oranlarına bağlı olarak artırılması gereklidir.

Arz İktisatçılarının temel politik önerilerinden biri de, bütçe açığı ile para arzındaki artış arasındaki geleneksel kuramsal ilişkinin ortadan kaldırılmasıdır. Arz iktisadı yaklaşımına göre, açık bütçenin zorunlu olarak enflasyonist olması gerekmez. Önemli olan bütçe açığı değil, bu açığın nasıl finanse edildiğidir. Bütçe açıklarının, para arzını arttırmasına engel olunmalıdır. Para arzı, ulusal ekonominin büyümesine bağlı olarak yavaş ve istikrarlı bir artış göstermeli, bütçe açıkları ile ilişkisi olamamalıdır.

Arz iktisadı yaklaşımı, geliri artırmanın ve işsizliği düşürmenin tek yolunun talebi genişletmek olduğu görüşünü reddeder. Talep yönlü model yerine ekonominin arz cephesinin harekete geçirilmesinin gerekliliğine değinir. Arzın harekete geçirilmesi ise, alternatif vergi oranlarındaki indirimlere bağlıdır. Devlet müdahalelerinin olmadığı serbest piyasa mekanizmasında marjinal vergi oranlarındaki indirimler. Özel sektör yatırımlarının

hacmini artıracak ve böylece uzun dönemde sermaye birikimi ve kapasite oluşumu gerçekleşecektir. Para arzının da sınırlı limitlerde artırıldığı böyle bir ekonomide, sonuçta, düşük enflasyonla birlikte yüksek büyüme hızı amacına ulaşılabacaktır.

IV. Harcamaların Sınıflandırılması ve Türk Bütçe Sistemindeki Ayrım

Kamu harcamalarının zaman içerisinde çoğalması ve kamunun ekonomi içindeki ağırlığının artması, birbirinden kamu harcamalarının belli kriterlere göre sınıflandırılmasını zorunlu hale getirmiştir. Türkiye’ de bütçe harcamaları ile ilgili olarak yapılan sınıflandırmalar üçe ayrılmaktadır.

Bunlar; yönetsel sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırmadır. Yönetsel sınıflandırma, harcamaların kuruluşların yönetim yapıları çerçevesinde idari bilimler bazından ayrılmasıdır. Fonksiyonel sınıflandırmada kamu hizmetlerini yapan kuruluşlar değil harcamaların hangi amaçla yapıldığı önem taşımaktadır. Harcamalar sağlık, eğitim, savunma enerji gibi sektör bazında ayrılmaktadır. Ekonomik sınıflandırma da ise harcamalar gerçek ve transfer harcamaları olarak ikiye ayrılmaktadır. Gerçek harcamalar cari ve yatırım harcamalarını kapsar. Dolayısıyla Türk bütçe terimleri ile ifade edilirse ekonomik sınıflandırma cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak üçe ayrılmaktadır⁸⁸.

Ekonomik sınıflandırma, bütçe tekniği olarak harcamaların değerlendirilmesine en uygun olanıdır.

Cari harcamaların faydası, yapıldığı dönemde yok olur. Kamu kuruluşları tüketim için yaptığı harcamalar bu gruba girer.

Hizmetler ile bir yıl içinde kullanılıp bitecek dayanıksız mallara yapılır ve büyük bir bölümü personele yöneliktir.

Eğitim ve sağlık harcamaları insan üzerinde gelecek dönemlerde de kalıcı etkileri olmasına rağmen, kamu muhasebesinde cari harcama kapsamına girer. Ancak, sonraki dönemler üzerindeki olumlu etkileri sebebiyle bunlara “kalkınma cari harcamaları” da denir. Yatırım harcamalarının faydası, yapıldığı dönemden sonraya kalır. Üretim kapasitesini artırmak için yapılır ve birden fazla kullanılmakla tüketilmeyen dayanıklı mallar ile üretimde kullanılacak mallara, diğer bir deyişle gelecek dönemlere kalıcı varlıklara yapılan harcamaları kapsar. Transfer harcamaları, kamu otoritesinin satın alma

⁸⁸ Karluk, a.g.e., s.132.

gücünü gerçek veya tüzel kişilere karşılıksız olarak devretmesidir. Üretim faktörü karşılığında olmadığından kişiler açısından doğan gelirler milli gelire dahil edilmez. Bütçe açısından transfer harcamaları üç şekilde incelenir: “Ekonomik olanlar”, kamunun yatırımlara katkıda bulunmak amacıyla özelliklere KİT’ lere yapılır. “Mali Transferler”, Emekli Sandığı, SSK ve Derneklere yapılan ödemeler ile öğrenci burslarını kapsar. “Faiz ve Anapara Ödemeleri”, iç ve dış borçların faiz ödemeleri ile anapara ödemelerini kapsar. Transfer harcamaları GSMH’ ya doğrudan katkısı olmayan ancak, kamu kesiminin elinde bulunan kaynakların bir kesimden diğerine aktarılmasına imkan sağlayan harcama türüdür.

Türk Bütçe Sisteminde, 1951 yılına kadar bütçe harcamaları yönetsel sınıflandırmaya göre ayrılmıştır. Bu sınıflandırmada sadece yönetim birimlerinin (TBMM, Başbakanlık, Bakanlıklar v.b.) toplam harcamaları göstermiştir. Bunun dışında harcamaların dağılımı ile bir bilgi bulunmamaktadır. 1951 den sonra yönetim birimlerinin her birinin harcamaları cari ve yatırım olarak ikiye ayrılmıştır. 1963 yılında planlı dönemin başlamasında, planın yatırım tercihinine uygun harcamaların bütçe yatırımı olarak gösterebilmek için harcamalarda; cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak üçe ayrılmıştır⁸⁹.

1973 yılında program bütçe uygulanmasına geçildiğinde, bu sistemin gerektiği fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış, hizmetlerin sınıflandırılmasında idarelerin teknik fonksiyonları açısından sınıflandırılmasına gidilmiştir. Ekonomik sınıflandırmada ise klasik bütçede mevcut cetvellerde gösterilen cari, yatırım ve transfer harcamaları, program bütçe sistemine uygun olarak (I), (II), (III) ödenek türünde programlara dağıtılmıştır.

Günümüzde Türk bütçesinde ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma olmak üzere harcamaları iki ayrı şekilde göstermek mümkündür. Ekonomik sınıflandırmada, 1964 yılından bu yana uygulanmakta olan cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklindeki üçlü ayrım korunmaktadır. Ayrıca cari harcamalar kendi içinde “personel ödeneği” ile “diğer cari hizmet ödeneği” olarak ikiye ayrılmaktadır. Fonksiyonel tasnife göre ise, “genel hizmetler”, “sağlık hizmetleri”, “eğitim hizmetleri”, “savunma hizmetleri”, “adalet ve emniyet hizmetleri” gibi fonksiyonlar sınırlı bir sınıflandırma yapılabilmektedir.

⁸⁹ Halil Dirimtekin, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: Sevin Matbaası, 1984, s.73.

A. Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler

Günümüz ekonomilerinde bütçe etkin bir fonksiyona sahiptir. Çünkü devlet, bütçe aracılığıyla çok önemli bir mali kaynağı kullanarak ekonomik hayatın istikrarına, gelir dağılımına, sermaye birikimine, talep yetersizliğinden kaynaklanan işsizliğin önlenmesine etki edebilmektedir. Bu sebeple bütçe, kamunun, ekonomi ve sosyal yaşam üzerinde etkili bir şekilde kullanabileceği önemli bir araçtır. Gelir ve gider politikalarıyla devlet, toplumda büyük değişikliklere yol açabilir. Bütçenin gelir kadar önemli diğer yanı giderleri, bir başka deyişle harcamalarıdır⁹⁰.

Türkiye’de Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllarda günümüze kadar geçen süre içinde bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı, uygulanan ekonomik politikalarına paralel olarak %10 ile % 30 arasında değişmiştir. 1924-1934 yılları arasında bütçe giderlerinin GSMH içindeki payları ortalama % 17 olmuştur. Bütçe harcamaları, 1930 yılından itibaren artmaya başlamış ve GSMH’nin % 20’sine ulaşmıştır.

A. 1. Ekonomik Ayrıma Göre Gelişmeler

Bütçe harcamalarının ekonomik ayrıma göre değerlendirilmesi, uygulanan ekonomik ve sosyal politikaları sonuçlarının görülüp değerlendirilmesine imkan sağlar. Bu tür sınıflandırma ile harcamaların ne ölçüde maaş ve ücretlere, mal ve hizmet alımlarına, yatırımlara ve borç faiz ödemeleri ile diğer transfer ödemelerine ayrıldığı açık bir şekilde görülür ve değişimler göre tedbir alınabilir.

Ekonomik ayrıma göre harcamaların üç grubunu cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları oluşturmaktadır.

a) **Cari Harcamalar:** Cari harcamaların payı 1980’li yılların ortalarına kadar azalma eğiliminde olmasına karşılık daha sonra yeniden artış eğilimine girmiştir. Bütçe içindeki payı 1930’larda %60 civarında olan cari harcamalar, 1985’te %32’ye kadar gerilemiş 1990’larda yeniden %40 civarında bir paya sahip olmuştur. Böylece bütçe harcamalarının ortalama yarısının cari harcamalar tek başına kapsamına almıştır. Devlet tarafından yerine getirilmesi zorunlu olan hizmetlerin ve tüketime yönelik harcamalar bu çerçevede değerlendirilmektedir⁹¹.

Cari harcamalar kendi içinde personel harcamaları ve diğer cari harcamalar olmak üzere iki alt gruba ayrılmaktadır. Personel harcamaları genel ve katma bütçeli kuruluşlarda

⁹⁰ Karluk, a.g.e., s.235.

⁹¹ <http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/turkbutce.pdf>

çalışanların aylıkları, sözleşmeli personel ücretleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminat ve ödüller, tedavi yardımlar ve diğer personel giderlerini kapsamaktadır. 1995 yılın sonu itibariyle 503 trilyon TL' ye ulaşan personel giderleri bütçe harcamalarının %29'unu meydana getirmektedir.

Personel harcamaları dışındaki diğer cari harcamalar devletin temel fonksiyonlarını yerine getirebilmesi için hizmet, tüketim malı, demirbaş ve malzeme alımlarına kapsamaktadır. Bu harcamaların toplam bütçe harcamaları içindeki payı % 10 civarında kalmaktadır. Özellikle savunma hizmetleri ile harcamalar bu grupta önemli bir ağırlığa sahiptir.

b) Yatırım Harcamaları: Makine teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve onarım giderlerini kapsayan yatırım harcamalarının bütçe harcamaları içindeki payı son yıllarda azalarak %15' ler civarından %10'nun altına düşmüştür⁹².

Ancak bu düşüşten özellikle 1980'li yılların ortasında önemli alt yapı yatırımlarının bütçe dışı fonlar yardımıyla yapılmış olmasının ve bu harcamaların bütçeden yapılan yatırım harcamaları içerisinde yer almamasının rolü büyüktür.

Türkiye'de 1995 yılında toplam sabit sermaye yatırımlarında kamu sektörünün payı %18.9'tur. Kamu sektöründe ağırlıklı pay %30.7 ile konsolide bütçeye aittir. Daha sonra %24.3 ile KİT'ler, %19.1 ile yerel yönetim ve %15.6 ile fonlar gelmektedir.

c) Transfer Harcamaları: Genel bütçeden diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel ve tüzel kişilere aktarılan kaynaklar, transferler başlığı altında bütçeleştirilmekte ve harcama kalemi bazında; kamulaştırma, bina satın alımlar, kurumlara katılma payları , İktisadi Transferler ve yardımlar, sosyal yardımlar ve borç ödemelerinde oluşmaktadır.

Transfer harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki payı yıllara göre değişmesine rağmen genel olarak %35 ile %50 arasında gerçekleşmektedir⁹³.

A. 2. Fonksiyonel Ayrıma Göre Gelişmeler

Fonksiyonel (idari) sınıflandırmada kamunun yürüttüğü hizmetler, hizmeti yürüten kuruluşa bakılmadan eğitim, sağlık, tarım gibi hangi faaliyet kolunda gerçekleştirildiğine bakılarak değerlendirilmektedir.

Genel hizmetler kaleminin son yıllarda bütçe harcamalarının yaklaşık dörtte birini oluşturduğu görülmektedir. Bu grupta; TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Anayasa

⁹² [http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/28-01-2003\(2\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/28-01-2003(2).htm)

⁹³ <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01>

Mahkemesi, Danıştay, Başbakanlık, DPT Müsteşarlığı, DİE, Diyanet İşleri Başkanlığı, Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlıkları, Gümrük Müsteşarlığı, İçişleri, Dışişleri, Maliye ile Sanayi ve Ticaret Bakanlıkları gibi bir çok kamu kurumu yer almaktadır.

Savunma harcamalarının kapsamına Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığının giderleri girmektedir. Bu harcamaların bütçeden aldığı pay zaman içinde fazla değişmemiş ve % 15 civarında olmuştur. Adalet ve Emniyet hizmetlerinin bütçe harcamalarındaki payı son yıllarda bir miktar artmıştır. Adalet Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Yargıtay, gibi kurumların yargı ve iç güvenlik ile ilgili harcamaları bu gruba dahildir⁹⁴.

Tablo : 1
Türk Savunma Harcamalarının Dağılımı (%)

Yıllar	Personel	Ekipman	Altyapı	Diğer Operasyonel
1980-84	45,3	9,1	13,2	30,1
1985-89	37,1	18,2	5,4	38,4
1990-94	50,1	23,7	3	22,5
1995-99	48,2	26,5	4,4	20
1997	48,4	27	4,2	20,4
1998	48,5	20,6	6,1	24,8
1999	47	25,5	8,5	19
2000	41	33,6	6,2	18,3

Kaynak : <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01>

Görülen odur ki, ekipman harcamalarının payında ilgili dönemde bir artış söz konusudur. Operasyonel harcama payı ise 1985-1989 döneminde en üst seviyeye ulaşmış ve daha sonra giderek azalmıştır.

Savunma harcamalarının ekonomiye zararlı olup olmadığı ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Türkiye konusunda yapılan 1950-1994 arasındaki savunma harcamalarının incelenmesi sonucu ekonomik büyüme ile savunma harcamaları arasında pozitif bir ilişki bulunmuştur . Benzer bir çalışma Yunanistan savunma harcamaları için yapılmış fakat savunma harcamalarının bu ülke ekonomisi üzerinde olumsuz etkiye sahip olduğu ispatlanmıştır⁹⁵.

⁹⁴ Karluk,a.g.e., s.243.

⁹⁵ <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01>

Savunma harcamalarının büyüklüğü konusunda en çok kullanılan ve belirleyici olan ölçü, o ülke savunma harcamasının o ülkenin toplam gayri safi yurt içi hasılasına oranıdır.

Tablo : 2
Türkiye'de Savunma Harcamalarının Konsolide Bütçe İçindeki Payları

Yıllar	Savunma Bütçesi/ Konsolide Bütçe
1930	30,2
1950	27
1970	18,2
1990	17,9
1994	15
1998	10,4
1999	10,1
2000	9,5
2001	12,41

Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01>

Savunma bütçesinin gelişimine baktığımızda, (Tablo 2) savunma bütçesinin payı yıllar itibariyle konsolide bütçe içerisinde azalış göstermektedir. Bununla birlikte bazı savunma harcamalarının bütçe dışında kalması (Savunma Sanayi Fonu) ve faiz giderlerinin görünmemesi bütçe payını olduğundan düşük göstermektedir.

Savunma harcamalarına NATO verileri ile baktığımızda bir artış söz konusudur⁹⁶.

Sağlık harcamaları, temel olarak sağlık bakanlığı ve sağlıkla ilgili diğer kurum ve kuruluşların harcamalarını ifade etmektedir. Bu harcamaların bütçe harcamaları içindeki payı 1983'te %2.7'lerden 1995'te %3.6'ya çıkarak bir miktar artış göstermiştir.

Aslında sağlık harcamalarının kapsamı biraz daha geniş tutulup konsolide bütçeden ödenen tedavi giderleri ile kuruluş bütçelerine konulan tedavi ödenekleri gibi kalemlerde dikkate alındığında, bütçedeki payı daha artmaktadır⁹⁷.

⁹⁶ Selami Sezgin, *Savunma Harcamaları Terörizm ve Ekonomi*, İstanbul: Doğan Yayınları, 1997, s.381.

⁹⁷ http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=170

Tablo : 3
Dönemler İtibariyle Eğitim ve Sağlık Harcamalarının GSMH ve Konsolide Bütçe İçindeki Yüzde Payları

Dönemler	Kon.Büt.Eğitim Har.	Kon.Büt.Sağlık Har.	Eğitim Harcamaları	Sağlık Harcamaları
	(GSMH Payı) (%)	(GSMH Payı) (%)	(Kon.Büt. Payı) (%)	(Kon.Büt. Payı) (%)
1950-1960	1,95	0,58	11,45	3,41
1961-1980	2,94	0,69	15,14	3,54
1981-1990	2,38	0,51	13,26	2,90
1991-1994	3,69	0,88	16,71	3,99
1995-2001	3,48	0,88	11,16	2,86

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5; 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı; <http://www.bumko.gov.tr>; <http://www.muhasibat.gov.tr>.

Fonksiyonel ayrıma göre bütçe harcamalarının kapsamına bu sayılanların dışında madencilik, kültür-turizm ve sosyal hizmetler kalemi de girer. Ancak bunların her birinin payı oldukça düşük değerlerdedir. Fonksiyonel ayrımda eğitim savunma, genel hizmetler en fazla paya sahiptir. Personel dışı cari giderlerde savunma en fazla payı almaktadır. Yatırım giderlerinde ise su işleri ilk sıradadır.

Türkiye’de son yıllarda borç faiz ödemelerinin sürekli artış eğiliminde olduğu görülmektedir. Faiz harcamalarındaki büyümeler, diğer kalemlerin bütçe içindeki paylarının azalmasına yol açmaktadır. Gelişmiş ülkelerde bu oran çok düşüktür. Örneğin 1994 yılında borç faiz ödemelerinin İngiltere bütçesindeki payı %7’dir. Türkiye’de ise 1990 yılında %20.4 olan bu oran 1994’te 33.1 olarak gerçekleşmiştir.

B. Bütçe Gelirlerindeki Değişmeler

Bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinin üzerinde seyretmesi, Türkiye’de bütçe açıklarının kalıcı hale gelmesine yol açmıştır. Bu açıklar son 20 yılda giderek artma eğiliminde olmuştur.

Bu artışta; devlet yapısı ile idari teşkilatın değişmesi ve genişlemesi ile devletin sosyal anlamda ve ekonomideki faaliyet ve hizmetlerinin yer alması rol oynamıştır⁹⁸.

1980 sonrasındaki bütçe açıklarında, personel harcamaları ile yatırım harcamaları ve transferler içinde yer alan ücret ödemelerindeki artışların önemli etkisi olmuştur.

⁹⁸ Karluk, a.g.e., s.256.

Ayrıca iç ve dış borç faizleri, vergi iadeleri, KIT'lere transferler gibi sebeplerle transfer harcamalarındaki artışlar bütçe açıklarının oluşuma etkisi açısından dikkat çekmektedir. Bütçe açıklarının azaltılması için alınması gereken önlemler arasında;

i-Kamu kurumlarının mümkün olduğunca sayısının artırılmamasına ve mevcutların genişletilmesine çalışılması

ii- Kamu personel sayısının azaltılarak mevcutların verimliliğinin sağlanmasına dikkat edilmesi

iii- Transfer harcamalarını azaltıcı önlemler alınması

iv- Tüm kamu kurum ve kuruluşlarında tasarruf önlemlerine özen gösterilmesi

v- Konut edindirme yardımı, tasarrufu teşvik kesintisi gibi yasal yüklerin yeniden gözden geçirilmesi sayılabilir.

Son yıllarda konsolide bütçe gelirleri içinde en önemli pay, genel bütçe gelirlerine aittir. Konsolide bütçe gelirlerinin ortalama %75'i vergi gelirleridir. Vergi gelirlerindeki tahsilatı artırmak amacıyla son 20 yılda hükümetler sekiz vergi affı çıkarmışlardır. Buna rağmen vergi gelirlerinde önemli bir artış olmamıştır. Servetten alınan vergiler 1990-1993 arasında %1'in altına kalmış, 5 Nisan kararları sonucunda 1994 yılında %5'e yükselmiştir. Konsolide bütçe gelirleri içinde ikinci önemli kalem, mal ve hizmetlerden alınan vergilerdir. 1990-1994 döneminde bu tip vergiler toplam vergi gelirleri içinde ortalama 1/4'lük bir yer tutmuştur. Konsolide bütçe gelirleri içinde üçüncü önemli gelir kalemi dış ticaretten alınan vergilerdir. Bu vergilerde zaman içinde bir düşme gözlenmektedir⁹⁹.

Konsolide bütçe vergi gelirlerine vasıtasız vergilerin payında son yıllarda bir düşüş gözlenmiştir.

Gelirden alınan pay genel eğilime paralel olarak düşerken servetten alınan payda azda olsa bir artış gözlenmiştir.

Bu artışta 1994 yılında 5 Nisan kararlarıyla bir defaya mahsus olarak alınan ek motorlu taşıtlar ve net aktif vergilerinin etkisi vardır.

Vasıtalı vergilerin bütçe vergi gelirlerindeki payı, 1992-1995 döneminde bir miktar artmıştır. Dış ticaretten alınan vergilerde önemli bir değişiklik olmazken mal ve hizmetlerden alınan vergilerin toplam içindeki payı yükselmiştir

⁹⁹ <http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/veristgor?OpenForm>

Türkiye’de konsolide bütçenin gelir ve giderlerinde meydana gelen bu açık (bütçe açığı), iç ve dış borçlanma ve hazine bonoları ile kapatılmaya çalışılmıştır¹⁰⁰.

C. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

1985-1995 döneminde bütçe giderleri ve bütçe gelirlerinin GSMH’ a oranları sürekli artmıştır. Bütçe giderlerinin GSMH’ a oranı 1985 yılında % 15.3 iken 1993 yılında %24.6 ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Bütçe harcamalarında tasarruf sağlanması amacıyla alınan tedbirlerden sonra bu oran azalma eğilimine girmiş ve 1995 yılında %22.4 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönem içerisinde bütçe harcamalarının GSMH’ a oranı 7.1 puanlık bir artış göstermiştir. Bu artışta en önemli pay, faiz harcamalarına aittir. Faiz harcamalarının payı %1.9 dan %7.5’e yükselerek 5.6 puan artmıştır. Geriye kalan 1.5’lik fark ise faiz dışında kalan bütçe harcamalarından kaynaklanmıştır.

Bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı da dönem içinde artmıştır. 1985 yılında %13 olarak gerçekleşen bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı 1995 yılında %18.2 olmuştur. Bütçe gelirlerinin 1994 yılındaki artışında, bu yıl tahsil edilen ek vergilerin önemli bir payı vardır.

Bütçe açıklarının GSMH’ a oranında özellikle 1990 yılından sonra önemli artışlar olmuştur. 1990 yılında %3 olan bütçe açıklarının GSMH içindeki payı, 1993 yılında %6.7’ye yükselmiştir. 1994 yılında uygulamaya konulan 5 Nisan kararları çerçevesinde alınan önlemlerin etkisiyle bütçe açıkları azalmıştır¹⁰¹.

¹⁰⁰ Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995), (1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Ankara, 1995.

¹⁰¹ <http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01/>

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI

I. Bütçe Politikaları

Devlet vergi alarak, harcama yaparak ve borçlanma yetki ile imkanlarından yararlanarak ekonomiye müdahale edebilmektedir. Bu işlemler maliye politika araçlarını ifade etmektedir. Monetarist okulun önemli ismi M.Friedman para arzının genel dengeyi etkilemede önemli bir rol oynadığını savunurken maliye politikasını savunanlar para politikalarına nazaran bütçe politikalarının üstünlüklerinden söz etmektedirler¹⁰².

Bütçe politikası genel olarak uygulanabildiği gibi sektörlere ve bölgelere göre de kullanabilme imkanına sahiptir. Örneğin bütçenin fazla ve açık vermesi genel olarak ekonomide etkilere yol açarken, çeşitli vergi ve harcamalar farklı şekillerde kullanılmak suretiyle farklı amaçların gerçekleştirilebilmektedir. Ayrıca bütçe politikalarının amaçları daha kesin olması nedeniyle para politikasına göre daha etkin sonuçlar doğurmaktadır. Bütçe politikasının temeli bütçenin denk olarak yada açık veya fazla olarak yürütülmesine dayanır. Enflasyon dönemlerinde bütçe fazlaları vermek suretiyle harcamalar kısılmakta, depresyon dönemlerinde ise terine bütçe açıkları verilmek suretiyle talep ve dolayısıyla üretim miktarı artırılmaktadır.

Bütçe politikası üç alt başlık altında yürütülebilir. Bunlar; vergi politikası, harcama politikası ve borç idaresinden oluşmaktadır. Ancak ekonomideki kesin sonuçlarını görebilmek için bu üç politikanın da ahenkli ve bir arada uygulanması gerekmektedir.

Vergiler fertlerin harcama güçlerini kontrol etmek açısından oldukça etkili bir araç konumundadır. Toplam talep seviyesi azaltılmak istendiğinde vergiler artırılır, tersi istendiğinde vergiler azaltılır.

Harcama politikası ile bütçenin açık ve fazla vermesi vergilerin artırılıp eksiltilmesi yoluyla olduğu gibi, vergi gelirleri sabitken harcamaların artırılıp eksiltilmesi yoluyla da sağlanabilmektedir.

Harcama politikasının hükümete, harcama seviyesini fiilen etkileme imkanını verme gibi büyük bir üstünlüğü vardır.

¹⁰² M.Akif Hamzaçebi "Geleneksel İktisat Cephesinde Neler Oluyor", İktisat Dergisi, No:257, İstanbul: Tunç Ofset Matbaacılık, 1986, s.52.

Borç idaresi politikası bütçe politikasının en etkin yanını teşkil etmektedir. Devlet, borçlarını artırmak ve azaltmak suretiyle para hacmine ve harcama seviyesine etki edebilmektedir¹⁰³. Borç idaresinin birbirini tamamlayan iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, tahvil fiyatlarını ve faiz hadlerini kontrol eden yanıdır. Borç idaresi bu yönüyle tamamen para politikasına benzeyip açık piyasa işlemleri kullanılmaktadır. İkincisi ise bütçe denklığı ile ilgilidir. Bilindiği gibi bütçe açık verdiği zaman borçlar artar, fazla verdiği zaman borçlar azalır. İşte borç idaresinin bu yanı bütçe açıklarının nereden borçlanarak kapatmak gerektiğini ve bütçe fazlaları ile de hangi çeşit borçların ödenmesinin uygun olacağına tespit etmekle ilgilidir.

1. Cumhuriyet'in Başlangıcından İtibaren Uygulanan Bütçe Politikaları ve Uygulama Sonuçları

Bu bölümde dönemler itibariyle Türk bütçe politikaları üzerinde durulacak Türkiye' de bütçe uygulama sonuçlarını birçok yönüyle analiz etmeye çalışacağız.

A. 1923-1932 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları

Bu dönem kalkınma ve sanayileşmenin özel sektörden beklendiği bir dönem olarak değerlendirilir. Ancak bu dönemde bütçenin vergi geliri ve vergi yükü başlangıçtan itibaren yükselen bir seyir izlemiştir. 1924 yılında %10 olan vergi yükü 1932 yılında %18'e yükselmiştir.

Aynı dönemde bütçe giderleri de %11 den %14.8' e yükselmiştir. Bir başka deyişle devlet sektörünün payı gittikçe artış kaydetmiştir. Bununla birlikte özel sektöre teşvik tedbirlerinin uygulandığı ancak buna rağmen sanayileşmenin sağlanamadığı da ifade edilmektedir¹⁰⁴.

¹⁰³ Türk, a.g.e., s.98.

¹⁰⁴ Demirhan Uçar, Türkiye'de Uygulanan Maliye Politikaları ve Sanayileşme, Ankara: Maliye ve Tetkik Yayınları, 1975-212, s.23.

Tablo : 4

1923-1932 Dönemi Bütçe Değerleri ve GSMH ile Mukayesesi (Milyon)

Yıllar	GSMH	Ver.Gelirleri	Ver. Yükü	Büt. Gel.	Büt. Gid.	Büt. Gid/GSMH
1923	952.6	95.3	10	-	-	-
1924	1.203.8	115.2	9,5	129.2	140.4	11,6
1925	1.525.6	138.3	9	153.0	183.9	12,1
1926	1.650.5	149.4	9	190.1	190.1	9
1927	1.471.2	163.4	11,1	202.2	194.4	11
1928	1.632.5	180.1	11	202.0	207.1	12,6
1929	2.073.1	182.5	8,8	224.1	220.4	10,8
1930	1.580.5	164.6	10,4	217.4	222.6	14,1
1931	1.171.2	141.4	12,3	165.2	186.5	15,8
1932	1.177.5	214.3	18,2	186.8	196.1	14,3

Kaynak: Bütçe Gelirleri Yıllığı Maliye Dergisi Ocak-Şubat 1978 Sayısı

Aynı dönemdeki, özel sektör teşviki politikasına paralel olarak bütçe ölçeği de dar tutulmaya çalışılmıştır. Ancak GSMH' da dönem başı ve dönem sonu itibariyle %22.2 artış meydana gelirken, kamu gelirlerinde %45 oranında artış olduğu görülmektedir¹⁰⁵. Bu durum devletin dönem sonunda ekonomiye ağırlığını koymaya başladığını göstermektedir. Bu dönemde 1927, 1929 ve 1932 yılları hariç diğer yıllarda önemli miktarda bütçe açığı meydana gelmiştir.

B. 1933-1949 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları

Bu dönem sanayileşmenin devletçe başlatıldığı ve sürdürüldüğü, başka bir ifade ile devletçilik politikasının hakim olduğu bir dönem olmuştur. Bu dönemde bütçe hedeflerinin tutturulamadığı görülmektedir. 1945 yılı hariç diğer bütün yıllarda gider tahminlerinin üstüne çıkmıştır. Gider bütçesindeki bu hedefi aşma durumu gelirlerde de meydana geldiği görülmektedir. Bu dönemde bir önceki dönemin aksine sürekli bütçe fazlalıkları bulunmaktadır. Bunun da ekonomik durgunluğa neden olduğu bilinmektedir. Ancak dikkati çeken diğer bir olayda 1933-1944 döneminde devletin topladığı vergilerin toplam devlet gelirlerinin oldukça altında, zaman zaman %50'nin altında seyretmesi olayıdır. Bu dönemde, vergi yükünün düşük gösterildiği dikkate alındığında diğer kamu gelirlerinin büyük ölçüde vergilere dahil edilmesi değerlendirilmektedir.

¹⁰⁵ Gündüz Gökçün, Türkiye İktisat Kongresi, Ankara: A.Ü. SBF Yayınları, 1971, s.195.

Tablo : 5
1933-1949 Dönemi Bütçe Değerleri ve GSMH İle Mukayesesi (Milyon)

Yıllar	GSMH	Ver. Gel.	Ver. Yüğü	T. Büt. Gel.	T. Büt. Gid.	Uyg. Sonuçları
1933	1.141.4	156.5	13,7	174.2	173.6	0,6
1934	1.216.1	143.6	11,8	207.2	228.8	-21
1935	1.310.0	155.0	11,8	231.3	259.8	-28,2
1936	1.695.0	135.4	7,9	271.0	252.4	18,6
1937	1.806.5	163.1	9	314.1	287.1	27
1938	2.063.7	203.2	10,7	322.9	303.8	19,1
1939	2.063.1	196.2	9,5	389.7	387.2	2,5
1940	2.403.4	231.5	9,6	550.2	535.8	14,4
1941	2.982.3	313.2	10,4	648.1	574.5	63,6
1942	6.195.9	730.5	11,7	978.1	885.1	93
1943	6.634.7	758.2	8,2	1.031.4	1.010.1	12,4
1944	5.469.8	835.4	12,4	1.017.1	1.077.4	-60,3
1945	6.857.6	523.0	9,5	658.7	600.6	58,1
1946	7.542.6	739.7	10,7	1.041.9	1.018.8	22,6
1947	9.492.0	1.105.1	14,6	1.615.0	1.564.2	50,8
1948	9.054.4	1.084.3	11,4	1.467.7	1.407	66
1949	9.694.2	1.399.2	15,4	1.628.1	1.572.0	56

Kaynak: Bütçe Gelirleri Yıllığı Maliye Dergisi Ocak-Şubat 1978 Sayısı

Yıllar itibariyle devletin GSMH' in %16-20' sini bütçe kanalıyla elde ederek harcadığı görülmektedir. Dönem sonu itibariyle başlangıç yılına göre devletin ekonomideki ağırlığının daha da yüksek olduğu söylenebilir. Bu dönemde genellikle bütçe fazlası verilmiş olması ekonomik durgunluğun doğmasına ve ekonomik gelişmeyi önlemesine neden olmuştur.

C. 1950-1960 Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları

Bu dönem sanayileşmede yeniden öncelik verme dönemidir. Ayrıca bu dönemde sanayileşme ile birlikte tarıma da ayrı bir önem verilmiş ve devletçilik bir yana bırakılmıştır.

Yine bu dönemde bir önceki döneme oranla önemli bir artış olmamış, tersine vergi yükünde önemli denecek seviyede azalma olduğu gözlenmiştir. Nitekim vergi yükünün %15.4, bütçe gelirlerinin GSMH'ye oranı %20 olduğu 1949 değerlerine mukabil, bu dönemde vergi yükü %10-12 arasında değişmiş ve toplam bütçe gelirleri genellikle GSMH'in %15'ini geçmemiştir.

Tablo : 6
1950-1960 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları

Yıllar	GSMH	V.Gelirleri	Vergi Yüğü	B. Gelirleri	B.Giderleri	Uyg. Sonuçları
1950	6.692.2	1.252.2	12,8	1.419.4	1.467.2	-47,8
1951	11.644.3	1.236.6	10,6	1.645.9	1.590.5	55,4
1952	13.389.3	1.580.6	11,8	2.235.8	2.248.8	-13
1953	15.607.4	1.707.9	10,9	2.272.1	2.294.0	-21,9
1954	15.914.5	1.940.9	12,1	2.390.7	2.564.7	174
1955	19.117.4	2.254.7	11,7	3.148.3	3.308.8	-160,5
1956	22.047.0	2.587.3	11,7	3.304.8	3.487.1	-182,3
1957	29.309.0	3.023.6	10,3	3.966.6	4.162.7	-196,1
1958	34.999.9	3.563.8	10,1	4.822.0	4.977.0	155
1959	43.670.0	5.053.4	11,5	6.385.8	6.728.0	-322,1
1960	46.664.3	5.177.2	11	6.933.2	7.320.2	-387

Kaynak: Bütçe Gelirleri Yıllığı 1976 Maliye Bakanlığı Yayınları, Maliye Dergisi Ocak-Şubat 1978 Sayısı

Aynı zamanda devletin milli gelirden aldığı payda bir düzenlilik olduğu görülmektedir. Devletin ekonomik sahaya karışması söz konusu değildir. Tarımdaki gelişme büyük ölçüde dış krediler ile sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dönemde devlet sanayileşmekten ziyade vergi adaleti sağlama, tarımı destekleme ve kamu alt yatırımlarını teşvik etme politikasını izlemiştir¹⁰⁶.

Devlet bütçesinde sürekli artış olmakla birlikte, 1951 yılı hariç diğer bütün yıllarda bütçe açıkları bulunmaktadır. Bu dönemde yapılan tarım ve altyapı yatırımları sonraki dönemlerde sanayileşmeye katkıda bulunmuştur. Bu dönemde ki bütçe açıklarının en büyük nedeni yatırımlardaki artış olmuştur. Bu dönemde bütçenin ortalama %30'u yatırım harcamalarını ihtiva etmektedir. Özellikle 1951 yılında bütçenin %50.3'nün yatırımlara ayrılması bütçe politikası ile yatırıma ne kadar önem verildiğini göstermektedir. Bu yatırım artışları sanayileşmeye ve milli gelir artışlarına yardımcı olmuştur. Altyapı yatırımları sonucunda özel sektör sermaye birikimini gerçekleştirdiği gibi, bütçe açıkları neticesinde de talep artışı doğmuş ve bu iki faktörün etkisi ile de özel sektörün yatırım arzusu ortaya çıkabilmiştir.

¹⁰⁶ Demirkan, a.g.e., s.29.

D: 1961-1975 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları

Bu dönemde karma ekonomi ile planlı kalkınma prensibi benimsendiğinden, sanayileşmeye elverişli vergi politikası açısından oldukça zor bir döneme girilmiştir. Devletin sanayi yatırımlarının finansmanı için bir yandan vergiler yoluyla kaynak bulmak gerekirken, diğer yandan da özel sektörden az vergi almak ve özel sektörü vergi indirimleri ile özendirerek, bu sektöre kaynak bırakmak gerekmiştir.

Tablo : 7
1961-1975 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları (Milyon)

Yıllar	GSMH	V.Gelirleri	Vergi Yüğü	B. Gelirleri	B.Giderleri	Uyg. Sonuçları
1961	49.535	6.078	12,2	10.932	11.382	-448
1962	57.592	6.394	11,1	9.017	9.118	-100
1963	66.801	8.424	12,6	11.730	11.725	5
1964	71.312	9.292	13	12.920	13.535	-613
1965	76.726	10.294	13,4	13.587	14.488	-900
1966	91.419	12.464	13,6	16.557	17.248	-691
1967	101.480	14.882	14,6	20.386	20.288	98
1968	112.493	16.239	14,4	20.630	21.222	308
1969	124.892	19.114	15,3	23.560	25.386	-1826
1970	147.776	23.003	15,5	33.120	32.866	254
1971	192.602	31.424	16,3	40.823	40.269	553
1972	240.809	39.013	16,2	50.952	50.921	31
1973	309.829	51.951	16,7	61.433	64.287	-2854
1974	427.097	65.156	15,2	73.500	80.500	-8000
1975	531.581	94.076	17,6	112.828	114.228	-1400

Kaynak: 1) Maliye Dergisi, Ocak-Şubat 1978 Sayısı
2) Türkiye İstatistik Yıllığı 1985 DİE Yayını No:1950 f

Tabloda görüldüğü üzere; vergi yükü bir önceki döneme göre sürekli bir artış göstermiştir. Böylece devlet ekonomideki ağırlığını tekrar arttırmıştır. Nitekim 1961 yılında vergi gelirlerinin GSMH' a oranı %12.2'den 1975 yılında %17.6'ya çıkmıştır. Yine bütçe gelirlerinin toplamının GSMH içindeki payı 1961 yılına %20.2'den 1975 yılında % 21.2'ye yükselmiştir. Bu durum devletin bütçe gelirleri içindeki vergi gelirlerini, vergi dışı gelirlere göre daha çok artırdığını göstermektedir.

Özel sektörle kamu sektörünün birlikte gelişmesini gerçekleştirilmesi beklenen bu dönemde, bütçe ölçeklerinin giderek artan bir oranda büyüdüğü görülmektedir. Bu dönemin sonundan itibaren program bütçe uygulamalarına başlanmıştır. Ancak bu uygulamalar sistemin gerektiği "maliyet-etkinlik" analizleri, görev ve faaliyetlerin daha

E: 1975-1990 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları

Bu dönemde Türkiye ekonomisinin şiddetli bir enflasyonist baskı altına olduğu bilinmektedir. Bir önceki dönemin devamı özelliği taşıyan vergi yükü artışı, bu dönemin 1981 yılına kadar devam etmiştir. Aynı zamanda bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı da başlangıçta %22 seviyesindeyken, ekonomik krizin hakim olduğu ilk beş yılda %25'ler seviyesinde seyretmiştir. 1981 yılından itibaren 1990 yılına kadar gerek vergi yükü ve gerekse bütçe gelirlerinin GSMH oranının 1983 yılı hariç %18'i geçmemesi dikkat çekicidir.

Bütçe giderleri açısından incelediğimizde, bütçe gelirlerinin aksine bütçe harcamalarının daha büyük oranda yükselme trendi gösterdiği görülmektedir. Dolayısıyla dönemin başından sonuna kadar her yıl bütçenin açık verildiği görülmektedir. Bu açıkların süreklilik arz etmesi ve açıkların bazı yıllarda bütçe gelirlerinin %20'lerini oluşturması sonucu, gerek bütçe politikasına gerekse ekonomik politikaya kötü etkileri meydana gelmiştir.

1980 yılına kadar meydana gelen bütçe açıklarının, 1980 yılındaki 24 Ocak ekonomik istikrar Tedbirlerinin etkisiyle azaldığı görülmektedir. 1983 yılından sonra bu iyileşme tekrar bozulma eğilimi göstermiştir. Dolayısıyla bütçe, ekonomik mali, sosyal problemlerin çözüm aracı olması gerekirken, bilakis bütçe açıkları kronikleşerek söz konusu problemlerin bir yerde esasını teşkil eder hale gelmiştir. Nitekim bu dönemde iktidara gelen bütün partilerin programında bütçe açıklarının giderilmesi ve bütçe dengesinin oluşturulmasına ilişkin kalıcı hedefler bulunmasına rağmen, söz konusu açıkların giderilmesine dönük herhangi bir başarının sağlanamadığı görülmektedir. Bütçe açıklarının bütçe gelirlerine oranı 1976 yılında %2.8' den 1977'de %22.4 yükselmiş, müteakip yıllarda dalgalanma göstererek 1990'da %20.8 ile kapanmıştır.

Tablo : 8
1976-1990 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları (Milyar)

Yıllar	GSMH	V.Gelirleri	Vergi Yüğü	B. Gelirleri	B.Giderleri	Uyg. Snuçları
1976	675.0	127.1	18,8	150.7	155.0	-4,3
1977	873.9	168.3	19,3	196.1	240.2	-44,41
1978	1.290.7	246.5	19,1	323.6	347.7	-24,1
1979	2.199.5	405.6	18,4	544.1	611.4	-66,3
1980	4.435.1	750.1	16,9	942.6	1.101.7	-159,1
1981	6.553.0	1.190.5	18,2	1.443.4	1.539.4	-96
1982	8.735.0	1.305.9	14,9	1.591.0	1.654.7	-63,7
1983	11.549.1	1.938.2	16,8	2.512.4	2.783.1	-270,7
1984	18.352.8	2.375.8	12,9	2.805.0	3.784.0	-943
1985	27.796.8	3.829.1	13,8	4.612.0	5.395.0	-783,2
1986	39.369.5	5.972.0	15,2	7.154.0	8.311.0	-1,157
1987	58.564.8	9.051.0	15,5	10.445.0	12.791.0	-2,346
1988	100.582.2	4.231.8	14,1	17.578.0	21.446.0	-3,589
1989	170.412.4	25.550.3	15	31.569.0	38.871.0	-7,502
1990	287.254.2	45.399.5	15,8	56.572.0	68.354.0	-1,782

Kaynak: 1) Türkiye İstatistik Yıllığı, DİE, 1994.

2) 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye Bakanlığı, Yayınları, Ankara, 1993.

Bütçe açıklarında meydana gelen son yıllardaki artışa ilave olarak, 1986 yılından itibaren iç borçların anapara geri ödemelerini bütçe giderlerine dahil edilmemesi uygulaması da düşünüldüğünde, bütçe dar boğazının etkisi daha iyi anlaşılır hale gelecektir.

F: 1991-1995 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları

Kamu maliye politikalarının yönlendirilmesinde devletten beklenen hizmetler gerekli seviyede yapılırken, ekonomik dengelerin gözetilmesi de kaçınılmazdır. Aksi takdirde ekonominin temel dengeleri bozulabilir ve sonuç olarak kamu hizmetleri de aksamaya başlar.

Tablo : 9
1991-1995 Dönemi Bütçe Politikası ve Uygulama Sonuçları

Yıllar	GSMH	V.Gelirleri	Vergi Yüğü	B. Gelirleri	B.Giderleri	Uyg. Sonuçları
1991	634.393	7.864.3	17,1	99.084	132.401	-33.317
1992	1.103.605	141.602	17,7	178.070	225.398	-47.328
1993	1.997.323	264.273	18,9	357.333	490.438	-133.105
1994	3.903.301	613.872	21,1	753.440	899.375	-145.935

Kaynak: 1) 1995 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

2) 1994 Yıllık Ekonomik Rapor

Kamunun giderek büyüyen finansman ihtiyacı ve geçmişte bu yönde yapılan aşırı harcamalar sonucunda, ekonomik istikrar ile kaynakların rasyonel kullanımı üzerinde menfi etkiler meydana gelmiştir.

Bu dönemde gerçekleşen bütçe gelir ve giderleriyle vergi gelirlerinin GSMH' a oranı sürekli olarak yükselmiştir. Bütçe giderlerinin GSMH' a oranı 1991 yılında %28.8 iken, bu oran hızla artarak 1993 yılında %35.1 olarak gerçekleşmiştir. Bütçe harcamalarındaki büyümede personel ve faiz giderlerindeki artış ile fonların bütçe kapsamına alınmış olmasının etkisi gözlenmektedir. Bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payında da artış görülmektedir. Bu oran 1991 yılında %15.6 iken 1994 yılında %22.6 olarak gerçekleşmiştir¹⁰⁷.

G. 1998 Bütçesinin İktisadi Analizi Bağlamında Bütçelerin Değişen Yapısı

1998 bütçesi hazırlanırken henüz 1997 yılının kesin sonuçları bilinmiyordu. Bu nedenle öncelikle 1997 yılının gerçekleşme verilerini değerlendirmekte fayda vardır.

G. 1. 1997 Bütçesinin Denkliği

1997 Mali yılı bütçesine ilişkin gerçekleşme rakamları 1998 şubat ayı sonucunda yayınlanmıştır. Buna göre, 1997 konsolide bütçesinin iki yönden beklentilerin dışına çıktığı görülüyor. Birincisi, hükümet 1997 bütçesini gerçekçi olmadığını bile bile “denk bütçe hayali” üzerine kurmuştur. Bu beklentinin gerçekleşmeyeceği dönem içerisinde bu bütçenin hazırlayıcısı hükümet yetkililerince kabul edilmiştir. Nitekim, gerçekleşme rakamlarına göre 1997 bütçesinin dengesi 2 katrilyon 181 trilyon liralık bir açıkla bağlanmıştır.

Beklentilerin dışında gerçekleşen bir diğer gelişme ise, faiz dışı bütçenin açık vermek yerine küçük de olsa bir fazla vermesidir. Tüm beklentiler, 1997 yılında hem faiz ödemeleri dahil hem de hariç olarak hesaplanan bütçe dengelerinin negatif olacağı yönündeydi. Ancak 1997 yılının son ayında faiz dışı dengenin kurtarılabilceği beklentileri hakim oldu. Nitekim, 97 trilyon TL gibi küçük bir boyutta da olsa 1996 yılının faiz dışı fazlasına göre cari olarak % 63, reel olarak % 79 oranında gerilemiş de olsa 1997 bütçesi faiz dışı fazla vermiştir. Böylece 5 Nisan kararlarının uygulandığı 1994 yılından itibaren oluşan faiz dışı fazla verme geleneği korunmuş olmaktadır. 1994 ile 1997 arasındaki dört ayrı bütçe döneminde faiz dışı dengeler olumlu olmuştur.

¹⁰⁷ Yıllık Ekonomik Rapor, T.C. Maliye Bakanlığı Yayınları, 1994, Ankara, s.59.

G. 2. 1998 Bütçesi ve Ekonomik İstikrar

1998 bütçesine ilişkin olarak siyasilerin ve bürokratların temel vurgusu , bu bütçenin üç yıllık bir orta vadeli istikrar politikasının bir parçası olduğu yönündeydi. Nitekim çok sayıda üst düzey bürokratin verdiği birifingte, gerek Maliye Bakanı'nın "Bütçe Sunuş Konuşması" nda, gerekse Hükümet üyelerinin çeşitli konuşmalarında altı çizilen temel nokta buydu.

Her ne kadar daha sonraki süreçte 3 yıllık tedrici bir program yerine 1 yıllık şok program konusu gündeme getirildiyse de , bunun bütçe ile bağlantısının kurulması için çok geçti ve esasen bu tür bir hedef farklılaşmasının tam olarak benimsenip benimsenmediği bir türlü kesinlik kazanamadı.

Tablo : 10
1998 Konsolide Bütçesine İlişkin Bazı Büyüklükler

	1997 trl.	1998 trl.	Artış 1998/1997 (%)	1998 Bütçe Payı (%)
HARCAMALAR	8.052	14.793	83,7	100
Faiz Dışı Harcamalar	5.761	8.893	54,4	60,1
A. Cari	2.790	4.830	73,1	32,7
1. Personel	2.100	3.500	66,7	23,6
2. Diğer cari	690	1.330	92,8	8,7
B. Yatırım	600	1.000	66,7	6,8
C. Transfer	4.662	8.963	92,3	60,6
1. Borç Faiz Ödemeleri	2.291	5.900	157,5	39,9
2. Sosyal Güvenlik	780	1.400	79,5	9,5
3. Diğer Transferler	1.591	1.663	4,5	11,2
GELİRLER	5.427	10.800	99	
A. Vergi Gelirleri	4.550	8.900	95,6	
Vergi Dışı Normal Gelirler	400	702	75,5	
Özel Gelir ve Fonlar	456	1.158	153,9	
Katma Bütçe Gelirleri	21	40	90,5	
BÜTÇE DENGESİ	-2.625	-3.993	52,1	
FAİZ DIŞI DENGE	-334	1.907		

Kaynak: <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/2000/a.doc>

Maliye bakanlığının üç yıllık program çerçevesinde hazırlandığını özellikle vurguladığı ve "Türk Vergi Reformu" gibi iddialı bir başlıkla sunduğu vergilemeye ilişkin düzenlemelerin bütçe büyüklükleri üzerindeki net etkisi farklı sonuçlar doğurmuştur. Maliye Bakanlığı'nın bu konudaki açıklamaları da çelişkili bir görüntü sergilemiştir. Yeni

düzenlemelerin 1998 bütçesi vergi gelirlerini 8.9 katrilyondan 13 katrilyon liraya çıkaracağına ilişkin birbirini tutmayan açıklama da bulunmuştur.

Maliye Bakanlığı'nın iyimser beklentileri vergi yasa taslağı ile sınırlı kalmamaktadır. 1998 bütçesinin de üç yıllık bir istikrar yönelişinin önemli bir ayağı olduğu savunulmaktadır. Ancak tablo' da sunulan 1998 bütçesine ilişkin büyüklükler bütçenin böyle bir işlev taşıdığına işaret etmektedir. Şu nedenlerle;

Birincisi, yıllık ortalama enflasyonun % 64 olacağı öngörülen 199 yılında bütçe büyüklüğünün artışı % 84'ü bulmaktadır. Her ne kadar, faiz dışı harcamaların sadece % 54 artacağı, böylece hiç olmazsa bütçenin reel harcamaları yönüyle kısılacığı söylenebilirse de, bu değerlendirme yetersiz ve yanıltıcı olacaktır.

İkincisi, henüz başlangıç teklifi olarak bütçenin % 40'lık bir payını borç faizleri ödeneği olarak ayrılan ve bu oranlar Cumhuriyet tarihinin rekorunu kuran bir bütçenin, bir dengeleme programının bir parçası olması inandırıcı gözükmemektedir. Faiz ödemelerinde yüzde 158'lik bir artış öngören, ancak rant aktardığı bu kesimlerin talebini öngörmeyen bir bütçe anlayışının istikrar sağlayıcı olması mümkün görünmemektedir.

1998 yılı bütçesinin ilk iki ayında yatırım gerçekleştirmelerinin bütçe giderlerine oranının çok geri seviyelere çekilmesi (on binde rakamlarla ifade edilmesi), bütçenin fiziki yatırım boyutunun tüketilmesi pahasına faiz dışı fazla vermeye zorlanmasının örneğini oluşturmaktadır. Nitekim bütçe ödeneği olarak yatırımlara yüzde 6.8'lik bir pay ayrılmışken ilk üç aylık 1998 yılı gerçekleştirmelerine göre bunun tam olarak yüzde 1.8 oranında gerçekleşmiş bulunması yeterince açıklama yapmaktadır. Yılların olumsuzluklarının birikimini yansıtan 1998 bütçesinin ödeneklerinin bileşim bakımından, Cumhuriyet tarihinin en kötü bütçesi gözden uzak tutulmamalıdır.

G. 3. Ekonomik Ayrıma Göre Bütçe Bileşimi

Bütçelerin bileşimlerine uzun dönem itibariyle bakıldığında, iktidarların bütçe üzerindeki kontrollerinin uzunca bir süredir ellerinden kaçırdıkları faiz gibi önemli harcama kalemlerinin katılığı nedeniyle bütçenin esnekliğini kaybettiği görülmektedir. Bu durum karşısında hükümetler öncelikle KİT transferlerini ve yatırım ödeneklerini kıstmışlar, siyasal anlamda fırsat bulduklarında ise personel ödeneklerini sınırlamışlardır¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Oğuz Oyan, *Türkiye Ekonomisi*, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998, s.57.

Ancak, KİT'lere yönelik sermaye transferleri ile yatırım ödenekleri kısıntıları dip noktalarına ulaştığı için burada bir hareket marjı artık bulunmamaktadır. Yılların kötü yönetimlerinin birikimi nedeniyle sosyal güvenlik transferleri yeni bir gayri esnek harcama kalemi olmaya doğru yönelmektedir.

Geriyeye kalan personel ödenekleri ise, ancak belirli bir yükseliş konjonktürünü izleyen dönemlerde hükümetlerin göz koydukları bir kalem olabilmektedir. Bunun iki tipik örneği 24 Ocak 1980 ile 5 Nisan 1994 dönemeçleridir. Her iki dönüm noktasında da, personel ödeneklerinin bütçe içindeki payı % 35'leri aşan noktalardan %23-24'lere geri çekilmiştir.

Kamu ve özel sektörlerin ücretli ve maaşlı kesimlerinin 1996 yılında mili gelirden aldıkları pay sadece %24.2 düzeyinde olmasına karşın, bu kesimler gelir vergisini %51.4'ünü ödemekte, dolaylı vergilerin en önemli yükümlülükleri konumunda bulunmakta, ancak hala bir istikrar arayışının temel hedefi olarak görülebilmektedirler. Bu açıdan bakıldıklarında toplumun en çok kazanan kesimlerinin satın alma gücünü denetleyecek bir vergi ve iç borç reformu olmadan enflasyonu daha geri seviyelere çekmek mümkün görünmemektedir.

1998 yılına kadar geçen son yılın gelişmesi içinde aykırı gibi duran bir 1997 yılının varlığına da dikkat çekmek gerekmektedir. 1997 mali yılında faizlerin bütçe içindeki payı gerilemekte ve gerçekleşme sonuçlarına göre %28.4 oranında düşmektedir. Ancak bütün bu olumlu gelişmeler hükümetlerin kendi dönemlerini kurtarmaya çalışmaları sonucunda çıkmış fiktif gelişmelerdir. Nitekim 1998 bütçesindeki faiz ödemeleri esas olarak 1996 sonu ve 1997 yıllarından devretmektedir. 1998 yılı borç ödemelerinin %45'i ilk dört aya yığılmış olup, bu yılın faiz ödemelerinde bütçe teklifinde ortaya çıkan tırmanmanın nedeni de bu borç yığılmasıdır. Eğer 1998'de vadesi gelen kamu iç borçlarının 1997 yılına isabet eden faiz yükleri 1997 bütçesine dahil edilmiş olabilseydi, 1997'deki bu zahiri düzelmenin izleri tamamen silinmiş olurdu.

Tablo : 11
Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (92-98)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CARİ	50,8	41,9	38,5	37,5	32,5	34,7	32,7
Personel	41,7	34,6	30,3	29,1	24,6	25,8	23,6
D.cari	9	7,3	8,2	8,3	7,9	8,9	8,7
YATIRIM	14,5	11,7	8,5	6	6,4	7,9	6,8
TRANSFER	34,7	46,4	53	56,6	61,1	57,4	60,6

Kaynak: Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri: 1996-1997

Tablo 11’de konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ayrıma göre dağılımı 1992-1998 dönemi için verilmektedir. 1992-97 verileri gerçekleşen harcamaları yansıtmakta, buna karşılık 1998 için bütçe teklifi rakamları kullanılmaktadır. Görülen eğilim, cari yatırım harcamalarının düşmekte, buna karşılık faizlerle şişen transfer harcamalarının yükselmekte olduğudur. 1997 dağılımı, yukarıda değinildiği gibi, arazi bir durumu yansıtmaktadır. Nitekim bütçe, ekonomik ayırım bakımından, bir yıllık arayla yeniden 1996 bileşimine dönmüş bulunmaktadır.

G. 4. İdari- Fonksiyonel Ayrıma Göre Bütçe Bileşimi

Tablo 12’de ki veriler konsolide bütçe harcamalarının bu defa idari-fonksiyonel ayrıma göre dağılımını 1990-1998 dönemi itibariyle vermektedir. Buna göre, harcamaların ağırlıklı bölümünün borç faiz ödemeleri, genel hizmetler, savunma, eğitim, adalet,-emniyet ve sağlık olduğu görülmektedir. Bütçe harcamalarının idari-fonksiyonel bileşimindeki çarpıklık 1980’li yılların ortalarından itibaren gelişmeye başlamış olmakla birlikte, 1990’lı yıllarda da bozulmanın sürdüğü görülmektedir.

1992 mali yılının birçok bakımdan 1991’e göre geçici ve kısmi bir düzelme yılı olduğunun da karşılaştırmalarda hesaba katılması kaydıyla, idari fonksiyonel dağılımı gruplandırarak Tablo12 ’deki gibi sunmakta mümkündür.

Tablo : 12
İdari-Fonksiyonel Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamaları

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
1.GENEL İDARE HİZMETLERİ	41,6	38,9	39,4	38	39,7	37,9	46,1	39,5
Genel hizmetler	24,3	20,1	24	22	23,8	24,3	30,3	25,4
Savunma	12,1	13,5	10,9	11,9	11,9	10,1	12,2	11
Adalet-Emniyet	5,2	5,3	4,5	4,1	4	3,5	3,6	3,1
2.EKONOMİK HİZMETLER	17,3	17	14,8	10,8	10,1	9,3	8,4	6
Tarım-Orman Köy İşleri	6,6	6,2	5,2	3,9	3,3	2,8	2,6	2
su işleri	5,6	5,2	4	2,8	3,1	2,8	2,6	2
Karayolları	3,2	3,1	2,9	2,3	2,2	2,1	1,9	1,4
Bayındırlık	1,3	1,7	2	1,2	1	1,1	0,6	0,4
Ulaştırma	0,4	0,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
Madencilik	0,4	0,4	0,4	0,3	0,2	0,2	0,3	0,1
3.SOSYAL HİZMETLER	22,9	26,1	22,1	18,1	16,6	15,1	15,5	14,4
Eğitim	17,3	1,7	16,6	13,4	12,2	11	11,1	11
Sağlık	4	4,7	3,9	3,5	3,3	3	3,2	2,6
Kültür-Truzim	0,7	0,8	0,7	0,6	0,5	0,5	0,5	0,4
Diğer-Sosyal Hizmetler	0,9	0,9	0,9	0,6	0,6	0,6	0,6	0,4
4. BORÇ FAİZ ÖDEMELERİ	18,2	17,9	23,7	33,1	33,4	37,8	29,8	39,9
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/WEB/gerekce2004/icindekile.htm>

Görüldüğü gibi, 1998 bütçesi tam anlamıyla kötürümleştirilmiş bir bütçe resmi vermektedir. 1980'lerden itibaren biriken olumsuzlukların 1994 sonrasının hızlı bozulmalarıyla katmerleşmesi sonucunda, sosyal harcama ve altyapının boyutu tamamen gözden çıkarılmış bir bütçe anlayışına varılmıştır. 1994 sonrasının bütçeleri Türkiye'nin beşeri ve fiziki altyapıları bakımından gelişmiş ülke statüsüne yaklaşma sürecini tamamen kesintiye uğratmış bulanmasının belgeleri niteliğindedir.

Buna rağmen hala sosyal harcamaları bir sorun olarak gören yaklaşımın varolması, siyasilerin ve bürokratların çözüm üretmeye hazır olmadıklarını göstermektedir.

Bu tür bütçeler Türkiye'nin sorunlarını çözemez, tam tersine sorunların daha da büyümesine kaynak teşkil eder. Bu tür bütçeler, istikrarın ve gelişmenin sağlanmasının değil istikrarsızlığın kalıcılığının araçları olabilir.

H. 1998-2003 Yılları Arasında Uygulanan Bütçe Politikaları

1999-2002 Koalisyon Hükümeti döneminde , vergi gelirlerindeki artış oranı yaklaşık % 59 oranında gerçekleşmiştir. Bu dönemdeki en yüksek artış oranı 1999 yılından 2000 yılına artış oranı olmuş ve 2001 yılında yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle artış oranı % 30 oranında azalmıştır. Bu dönemde vergi yükü oranı ise Tablo 17'ye göre, ortalama % 21.07 oranında gerçekleşmiştir. Vergi kaçağı miktarı 5.387.113 Milyar TL. olmuştur.

Gelirler ve harcama kalemlerinde yıllar itibariyle bir artış yaşanmıştır. 1999 Yılında 1998 yılına göre harcamalarda % 79'luk bir artış meydana gelmiştir. 2000 yılındaki artış % 66,3 olmuştur. 1999 yılında yaşanan deprem felaketi devletin harcamalar kalemi içinde transfer harcamalarında bir artışa neden olmuştur. Aynı yıl bütçe gelirlerinde görülen artış deprem sonrası hükümetin ek vergiler ile vergi gelirlerini arttırmaya çalışmasıdır. Yatırım harcamalarında yüzde olarak % 60'lık bir artış yaşansa da bu oran miktar artışı yanında sönük kalmaktadır. 2002 yılında kamu harcamalarında önemli ölçüde düşüşler görülmektedir. 2002 yılındaki bütçe harcamalarının altında yatan temel sebep 2001 yılında yaşanan siyasi krizdir. Faiz harcamalarındaki artış 2001 yılında % 96.2 olarak gerçekleşmiş ve yatırım harcamalarındaki artış düşük seviyede kalmıştır. Krizin etkisi ile bütçe açıkları tahmin edilen tutarların üstünde gerçekleşmiştir. 2003 yılında siyasi krizin etkisinin hala devam etmesi ve ekonomide istikrarsızlıkların yaşanması bütçe açıklarının artmasına neden olmuştur. 2003 yılı bütçe harcamalarında 2002 yılına göre % 21'lik bir artış yaşanmıştır.

Tablo : 13
1998-2003 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(Milyar TL)	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Harcamalar	15.614.441	28.084.685	46.705.028	80.579.065	115.682.350	140.053.981
Faiz Hariç Harcama	9.437.846	17.363.845	26.265.166	39.516.839	63.811.691	81.444.818
I. Personel	3.871.005	6.911.927	9.978.784	15.211.894	23.089.184	30.200.762
II. Diğer Cari	1.316.835	2.260.863	3.635.153	5.236.128	8.018.775	8.217.904
III. Yatırım	999.320	1.544.427	2.475.116	4.149.580	6.891.836	7.165.121
IV. Transfer	9.427.281	17.367.468	30.615.975	55.981.463	77.682.555	94.470.194
1. Borç Faizi	6.176.595	10.720.840	20.439.862	41.062.226	51.870.659	58.609.163
2. Diğerleri	3.250.686	6.646.628	10.176.113	14.919.237	25.811.896	35.861.031
Gelirler	11.811.065	18.933.065	33.440.143	51.542.970	75.592.324	100.238.122
I. Vergi Gelirleri	9.228.596	14.802.280	26.503.698	39.735.928	59.631.868	84.334.247
II. Vergi Dışı Nor.Gel.	1.221.530	1.883.461	3.486.493	7.418.386	10.874.532	10.242.301
III. Özel Gel. + Fonlar	1.185.485	1.971.936	3.050.712	3.736.167	4.097.299	3.919.258
IV. Katma Bütçe Gel.	175.454	275.388	399.240	652.489	988.625	1.742.316
Bütçe Dengesi	-3.803.376	-9.151.620	-13.264.885	-29.036.095	-40.090.026	-39.815.859
Faiz Dışı Denge	2.373.219	1.569.220	7.174.977	12.026.131	11.780.633	18.793.304

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/WEB/gerekce2004/icindekile.htm>

Türkiye’de vergi gelirlerinin kamu harcamalarını karşılama oranı 1980 yılında % 69.5 iken 2001 yılına gelindiğinde % 49.8’e inmiş, 2003 yılında ise getirilen ek vergiler ve vergi barışı ile % 58.5’e çıkmıştır. Ülkemizde özellikle 1990 sonrasında görülen hızlı vergi geliri/harcama artışı ilişkisinin açılmasında, hükümetlerin çok sık aralıklarla değişmesinin önemli bir payı vardır¹⁰⁹. Bu durum hükümetlerin vergi gelirlerini artırmak için seçim sonrası dönemlerde uyguladıkları ek vergilere rağmen, vergi kayıp ve kaçaklarını da arttıran bir unsur olmuştur. Özellikle siyasi istikrarsızlıkların olduğu dönemlerde, iktidardaki partilerin uzun dönemli düşünmek yerine kısa dönemli (miyopik) davranışlarda bulunarak vergi yerine borçlanmayı seçmeleri de vergi kaybını arttırıcı etkide bulunmuştur.

Türkiye’de vergi kaçakçılığı dışında vergi kaybına yol açan diğer unsurlar, muafiyet ve istisnalar ve vergi toplama masraflarıdır. Vergi toplama masrafları kapsamında; 100 TL. vergi toplamak için yapılan harcama miktarı 1986-2000 döneminde ortalama 1.50 TL. olmuştur.

¹⁰⁹ Metin Meriç, ‘Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi’, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de 1980 Kamu Borçlanması, Kıbrıs, 2003, s:489-523.

Bu rakamın siyasi değişimlerin fazla olması neticesinde sık sık yapılan vergi değişiklikleri paralelinde artması vergi kaybını arttırıcı etki yapmıştır.

K. 2004 Yılı Uygulanan Bütçe Politikaları

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005) döneminde; enflasyonun Avrupa Birliği (AB) kriterleri ile uyumlu düzeylere düşürülmesi, ekonomide sürdürülebilir bir büyüme ortamının sağlanması ve AB'ne tam üyelik hedefi doğrultusunda ekonominin rekabet ve uyum gücünün artırılması amaçlanmaktadır.

2004 yılında, 114,5 katrilyon TL olarak hedeflenen konsolide bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payının bir önceki yıla göre 0,8 puan azalarak yüzde 27,3, vergi gelirlerinin GSMH içindeki payının bir önceki yıla göre 0,7 puan azalarak yüzde 23,6 olması hedeflenmiştir. Konsolide bütçe gelirlerindeki azalışta, 2003 yılında bir defaya mahsus olarak alınan gelir artırıcı tedbirlerin 2004 yılında olmayışı ve gelir ve kurumlar vergisinde enflasyon muhasebesi sistemine geçilmesi etkili olacaktır.

2004 yılında konsolide bütçe faiz dışı harcamalarının GSMH'ya oranının, 2003 yılına göre 0,3 puan azalarak yüzde 22,6 düzeyinde gerçekleşmesi hedeflenmektedir. Konsolide bütçe faiz ödemelerinin GSMH'ya oranının ise bir önceki yıla göre 0,8 puan azalarak yüzde 15,8 olması hedeflenmiştir. Konsolide bütçe harcamaları toplamının GSMH'ya oranının ise 2004 yılında yüzde 38,3 olması programlanmıştır.

Bu gelir ve harcama hedefleri çerçevesinde konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranının 2004 yılında bir önceki yıla göre 0,3 puan azalarak yüzde 11,1'e gerilemesi öngörülmektedir. Konsolide bütçe faiz dışı fazlasının GSMH'ya oranının ise yüzde 4,7 olması hedeflenmektedir.

Tablo : 14
2004 Yılı Konsolide Bütçe Ay İçi Gerçekleşmeleri

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Toplam	2004 Bütçe Tahmini
Harcamalar	12.074.776	8.500.136	10.264.631	11.344.710	42.184.253	149.945.082
Faiz Hariç Harcama	6.119.750	4.498.199	5.355.402	6.133.756	22.107.107	83.895.082
Personel Giderleri	3.027.956	2.265.415	2.226.975	2.354.442	9.874.788	28.559.215
Sos. Güv.Kur. Devlet Primi	304.540	300.290	301.565	311.194	1.217.589	3.627.785
Mal ve Hizmet Alımları	87.233	214.588	551.431	577.942	1.431.194	12.049.121
Faiz Harcamaları	5.955.026	4.001.937	4.909.229	5.210.954	20.077.146	66.050.000
Cari Transferler	2.517.619	1.623.660	2.107.999	2.396.434	8.645.712	27.463.771
Sermaye Giderleri	84	1.765	25.897	324.124	351.870	6.408.767
Sermaye Transferleri	251	249	2.760	6.935	10.195	404.354
Borç Verme	144.807	92.215	138.738	162.466	538.226	3.330.364
Yedek Ödenekler	37.260	17	37	219	37.533	2.051.705
Gelirler	6.796.416	7.243.216	9.814.740	8.085.169	31.939.541	104.109.000
Vergi Gel.	5.522.915	6.370.203	6.854.727	5.986.526	24.734.371	88.892.821
Vergi Dışı Gel.	928.940	675.801	2.580.215	1.678.610	5.863.566	13.912.791
Sermaye Gelirleri	11.954	8.642	11.469	12.618	44.683	503.386
Bütçe Dengesi	243.864	95.921	310.659	139.262	789.706	800.000
Faiz Dışı Denge	-5.278.360	-1.256.920	-449.891	-3.259.541	-10.244.712	-45.836.082
	676.666	2.745.017	4.459.338	1.951.413	9.832.434	20.213.918

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T8-1-1.htm>

2004 yılı bütçesinin temel hedefleri; etkin bir bütçe politikası yoluyla ekonominin dinamizmini artırmak, Hükümetin “daha küçük ancak daha etkin bir kamu sektörü” anlayışının gerçekleştirilmesine katkıda bulunmak ve 2003 yılında izlenen sıkı mali disiplin anlayışının aynı kararlılıkla yürütülmesi suretiyle kamu maliyesindeki düzelmeyi hızlandırmak, mali dengesizlikleri azaltarak enflasyonun makul seviyelere çekilmesi ve sürdürülebilir büyüme ortamının oluşmasına yardımcı olmaktır.

Bütçenin spesifik hedefleri ise aşağıdadır:

- Enflasyonun yıl sonu itibarıyla TÜFE ve TEFEE' de yüzde 12 düzeyine çekilmesi,
- Bütçe açığının GSMH' a oranının yüzde -11.1 seviyesine düşürülmesi,
- İç borçlanma ihtiyacının en alt seviyede tutulması suretiyle reel faiz oranlarının düşürülmesi,

- Kamu kurum ve kuruluşlarında yeniden yapılanmalar ve çağdaş yönetim anlayışlarının uygulamaya konulması suretiyle verimliliğin artırılması,
- Yatırıma ayrılan kısıtlı kaynakların kısa sürede ekonomiye kazandırılacak ve öncelikli projelere yönlendirilmesi,
- Sosyal güvenlik kuruluşlarının yeniden yapılandırılması sürecinin hızlandırılarak mali yapılarının güçlendirilmesi,
- Kaynakların tahsisinde hizmet önceliklerine önem verilmesinin ve hizmet-maliyet ilişkisinin sıkı bir şekilde kurulmasının sağlanması,
- Rasyonel ve üretimi teşvike yönelik bir tarımsal destekleme politikasının uygulamaya konulması,
- Hükümet tarafından tüm kamu sektörü için belirlenen yüzde 6.5'lik faiz dışı fazla hedefine konsolide bütçenin azami katkısı yapmasının sağlanması.

K. 1. Önlemler

2004 Mali Yılı Bütçe Kanununda yer alan ve kamu harcamalarında tasarruf ve etkinliği artırmaya ya da gelirleri artırmaya yönelik önlemler aşağıda yer almaktadır:

- Maliye Bakanı'na, dengeli ve etkili bir bütçe politikasının yürütülmesi amacıyla kamu istihdam politikası, ödeneklerin kullanımı ve gelir ve giderlere ilişkin mevzuatta yer alan konularda standartlar belirlenmesi hususunda yetki verilmektedir.

- Yatırım projeleri kapsamındaki işlere başlanabilmesi için, proje veya işin 2004 yılı yatırım ödeneğinin proje maliyetinin yüzde 10'undan daha az olamayacağı öngörülmektedir. Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin 2004 yılı içerisinde edinebilecekleri taşıtlar (T) işaretli cetvelde gösterilmekle birlikte yılı içinde bu taşıtların edinilmesi Bakanlar Kurulunun kararına bağlanmaktadır. 237 sayılı Kanun kapsamındaki kuruluşlar ile özel kanunlarla kurulmuş diğer kamu kurum, kurul, üst kurul ve kuruluşlara, binek ya da station-wagon cinsi taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle de karşılama imkanı sağlanmakta; ancak mülkiyetlerinde bulundurdukları ile hizmet alımı yoluyla temin edecekleri bu tür araçların toplamının 2003 sonu itibarıyla mülkiyetinde bulundurdukları ve hizmet yoluyla temin ettikleri araç toplamını geçemeyeceği öngörülmektedir¹¹⁰.

¹¹⁰ <http://www.ist-def.gov.tr/duyurulan/yenimevzuat1/2004program.htm>

- Kamu kurum ve kuruluşları arasında ihtiyaç fazlası eşya levazımın bedelsiz olarak devrine imkan sağlanması amacıyla Maliye Bakanlığına yetki verilmektedir.

- Sağlık harcamalarında tasarruf sağlanması ve kötüye kullanımların önlenmesi amacıyla tedbirler alınması için Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı ile Emekli Sandığı Genel Müdürlüğüne yetkiler verilmektedir.

- Yedek ödenekten yapılacak aktarmalarda, ilke olarak aktarılan tutar ekleme yapılan tertibin başlangıç ödeneklerinin yüzde 10'u ile sınırlandırılmaktadır.

- Maliye Bakanına özel gelir ve devren özel gelir kaydedilen tutarları iptal ederek bütçeye gelir yazma, özel ödenekleri ve devren özel ödenek kaydedilen miktarları iptal etme konusunda yetki verilmektedir.

- Garantili imkan limiti 1 milyar ABD Doları ile sınırlandırılmaktadır.

- Personel açıktan atamaları (öncelikle eğitim, sağlık, güvenlik ve yargı mensupları için kullanılmak üzere) ile konsolide bütçe dışındaki kurum ve kuruluşlardan yapılacak memur nakilleri toplamı 40.000 kadro adedi ile sınırlandırılmaktadır.

- Kadroların kullanımını sıkı esas ve usullere bağlanmaktadır.

- Baraj, liman, havalimanı, enerji santrali, tesis gibi taşınmaz mal ve sair varlıkları işleten veya kullanan kamu iktisadi teşebbüsleri ve kamu şirketlerinin gayrisafi hasılatından, bu kullanım karşılığında belirli bir bedel tahsil edilerek genel bütçeye gelir kaydedilmesi öngörülmektedir.

- Kamu kurum ve kuruluşlarının uluslararası kuruluşlara üye olmaları Dışişleri Bakanlığının iznine bağlı kılınmaktadır.

- Kamu kurum ve kuruluşlarınca işletilen eğitim ve dinlenme tesisi, spor tesisi ve benzeri sosyal tesislerin giderlerine bütçeden katkıda bulunulması yasaklanmaktadır.

- Eğitim amacıyla yurt dışına gönderilecek kamu görevlilerinin öğrenim konularının, çalışmakta oldukları birimlerin görev alanları ile doğrudan ilgili olması şartı öngörülmektedir.

- Kamulaştırma bedellerinin sertifika ile ödenmesine imkan tanınmaktadır.

2004 yılında 175,8 katrilyon TL iç ve 16,7 katrilyon TL dış olmak üzere toplam 192,5 katrilyon TL borç servisi yapılması öngörülmektedir. İç borç servisinin 134,2 katrilyon TL tutarındaki bölümü, 2003 ve önceki dönemlerde gerçekleştirilmiş olan borçlanmalardan kaynaklanmaktadır. Nakit bazlı iç borç faiz ödemelerinin 2004 yılında

48,3 katrilyon TL olması öngörülmektedir. Nakit bazlı faiz ödemelerinin yanısıra, önceki yıllarda olduğu gibi

2004 yılında da;

- kamu bankalarının elinde bulunan Devlet iç borçlanma senetlerinin yeniden yapılandırılmasından,
- değişim ihaleleri ve Piyasa Yapıcı bankalar ile ihale sonrası yapılan değişim işlemlerinden,

2004 yılında, nakit bazlı faiz dışı fazlanın program hedefleriyle uyumlu olarak 20,1 katrilyon TL, özelleştirme gelirlerinden sağlanacak kaynağın ise 1,6 katrilyon TL olması hedeflenmektedir. Devirli/garantili borç geri dönüşlerinden ise 1 katrilyon TL tutarında tahsilat yapılması beklenmektedir. Borç servisi projeksiyonları ve borçlanma dışı kaynaklara ilişkin hedefler çerçevesinde, 2004 yılında toplam 169,7 katrilyon TL tutarında borçlanma yapılması öngörülmektedir. Toplam borçlanmanın 15,2 katrilyon TL'sinin dış borçlanma, 154,5 katrilyon TL'sinin ise iç borçlanma yolu ile yapılması planlanmaktadır.

2004 yılında uluslararası sermaye piyasalarından tahvil ihracı yoluyla 5 milyar dolar tutarında borçlanma yapılması öngörülmektedir.3 Uluslararası Para Fonu'ndan 2,5 milyar dolar, Dünya Bankası'ndan ise 1,4 milyar dolar olmak üzere, toplam 3,9 milyar dolar tutarında program kredisi kullanımı hedeflenmektedir. Ayrıca, proje kredisi olarak 1,4 milyar dolar kredi kullanılması öngörülmektedir. 8 Ocak 2004 tarihinde 1,5 milyar dolar tutarında 30 yıl vadeli tahvil ihracı gerçekleştirilmiştir¹¹¹.

2004 yılında piyasa koşulları da dikkate alınarak 2005 yılına ait dış finansmanın bir bölümünün öne alınması veya yeni enstrümanlar yoluyla dış finansman sağlanması söz konusu olabilecektir. 175,8 katrilyon TL tutarındaki iç borç servisine karşılık, 154,5 katrilyon TL tutarında iç borçlanmaya gidilmesi sonucunda, 2004 yılında iç borç çevirme oranının yıllık ortalama olarak yüzde 88 olması beklenmektedir.

¹¹¹ http://www.treasury.gov.tr/duyuru/basin2004/finansman_140104.pdf

SONUÇ

1990 sonrasında artan iç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri, faiz dışı bütçe harcamalarının azalması ile sonuçlanmıştır. Bu konuda genel kanaat ilk önce baskılanan harcamaların eğitim ve sağlık olduğu yönündedir. Türkiye’de eğitim ve sağlık hizmetlerinin giderek azalan etkinlik ve nitelikleri de bu inancı güçlendirmektedir. Ancak 1950-2001 yılları arasındaki verileri kullanarak analiz yaptığımız zaman, 1990 sonrası dönemin, borç servislerinin eğitim ve sağlık hizmetlerinin bütçe paylarına etkisi konusunda anlamlı bir farklılık göstermediğini bulmaktayız. Ancak, 1994 sonrası gerek eğitim, gerekse sağlık harcamalarının bütçe paylarında çok ciddi düşme meydana gelmiştir.

Ekonomik ayırma göre baktığımız zaman, bütçede, borç servislerindeki artış karşısında anlamlı bir azalma gösteren tek harcama türü yatırım harcamaları olmaktadır. Bu durum sermaye hareketlerinin serbestleştiği 1989 yılından sonra daha fazla belirgin hale gelmiştir. Bu dönemde, kamunun fon talebi, reel faizleri yukarı doğru iterek kısa vadeli sermaye girişlerini artırmış ve bütçe içinde iç ve dış borç faiz ödemelerinin payı giderek artmıştır. Faiz ödemelerinin bütçedeki diğer harcama kalemleri üzerinde neden olduğu sıkıştırma, özellikle borcun sürdürülemez hale gelmiş olduğu 1994 ve 2001 yıllarında yaşanan kriz ve sonrasında uygulanan istikrar politikaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Faiz ödemelerinin reel harcamalar üzerinde yarattığı en büyük kısılma yatırım harcamalarında ortaya çıkmıştır. Yatırım harcamaları ile borç servisi ilişkisini inceleyen çalışmamızda, yatırım harcamalarının 1990-2001 döneminde, daha önceki dönemlere göre hem GSMH’ya olan duyarlılığının arttığı, hem de borç anapara ve faiz ödemeleri ile ilişkinin negatif olduğu görülmüştür.

Devletin maliye politikası araçlarıyla ekonomiye müdahale olanağının sınırlanması kamu bütçesinin birikim, üretim ve büyüme süreçleri üzerindeki etkin rolünün ortadan kalkmasına, bütçenin formalite gereği hazırlanan bir belge halini almasına yol açmıştır. Bunun yanında, kamu finansmanında vergi yerine borçlanmanın tercihi ile kamu iç borçlarının artması, borcun borçla ödenmesi sürecini başlatmıştır. Sonuçta borçların döndürülmesi hedefi kamu maliyesinin temel önceliği olmuştur. Bu öncelik, özellikle 1990’lı yıllar boyunca kamu yatırım harcamalarının azaltılmasını gerektirmiştir. Konsolide bütçe harcamaları içinde yatırım harcamalarının ve cari harcamaların payı düşerken, faiz ödemelerinin payı yükselmiştir. Böylece, iç borçlanma süreci özel sermaye lehine bir gelir transferi mekanizmasına dönüşmüştür. Dolayısıyla iç borçlanma, bir yandan ülkenin

üretim kapasitesini ve verimliliğinin artırılmasında ciddi bir engel oluşturarak üretimin azalmasına yol açarken bir yandan da gelir dağılımı eşitsizliklerini artırıcı bir etki yaratmıştır.

Kamu iç borçlarının dolayısıyla iç borç yükünün sürekli olarak artmasının en önemli nedeni ekonomide kayıt dışı ve vergi dışı alanların varlığıdır. Dolayısıyla kamu bütçesinin üretim, bölüşüm ve büyüme sürecindeki etkinliğinin güçlendirilebilmesi ve özgün bir büyüme stratejisi izlenebilmesi için her şeyden önce ekonomiyi kayıt altına almak ve vergi dışı alanları vergilendirmek gerekmektedir.

Devletin finansman kaynağını vergiler oluşturmaktadır. Kamu hizmetlerinin finansmanını sağlayan vergilerin mali amacının yanında, sosyal ve ekonomik amaçları da bulunmaktadır. Bu amaçların tamamının yer aldığı vergi uygulamaları ise, ilgili ülkenin vergi politikalarını oluşturur. Vergi politikaları ülkedeki ekonomik, sosyal ve siyasi yapıya göre şekillenebilen bir politika olduğu gibi, bu politikaların başarısı vergi uygulamalarının etkinlikle gerçekleştirilmesine bağlıdır.

Vergi politikasının kamu maliyesinde oluşum süreci parlamentoya dayalı olduğundan, Türkiye’de her bir siyasi dönemde uygulanan vergi politikaları da farklı boyutlarda olmuştur. 1980 sonrası dönemde arz yönlü ekonomi politikaları çerçevesinde yapılan vergi indirimleri sonuç vermemiş 1990 sonrası dönemde yerini yeniden vergi artışlarına bırakmıştır. Bununla birlikte siyasi rekabetin en az olduğu dönem olan 1983-1991 döneminde yapılan vergi indirimlerine paralel olarak, vergi muafiyet ve istisnalarının artırılması ve 1985 yılında uygulamaya giren KDV dönemin en önemli vergisel uygulamalarını oluşturmuştur. 1991-1995 döneminde 5 Nisan Kararlarına paralel olarak alınan ek vergi uygulamaları bu yılda vergi gelirlerini arttırmasına rağmen, daha sonraki yılda vergi gelirlerini düşürdüğü gibi, vergi kaçacağını da arttırmıştır. 1995-1999 dönemi Türkiye’de siyasi değişimin en sık yaşandığı dönem olmuştur. Bu dönemde vergi kaybı artmaya devam etmiş ve alınan önlemlere rağmen, vergi politikalarında etkinlik sağlanamamıştır. 1999-2002 dönemi Türkiye ekonomisinin krizlere sahne olduğu bir başka dönem olmuştur. Bu dönemde alınan ek vergi tedbirlerine rağmen, vergi gelirleri düşmüş, vergi yükü artmış ve yaşanan ekonomik krizlerin etkisiyle vergi kaçağı 1980 sonrası siyasi dönemleri içerisinde en yüksek oranına ulaşmıştır.

Kamu açıklarının, dolayısıyla kamunun iç ve dış borçlanması ile faiz yükünün kontrol edilebilir düzeylere çekilmesi benimsenen iktisadi politikanın temel aracıdır. Bu politikanın uygulanma biçimi son yıllarda kamu harcamalarının azaltılması yönünde olmaktadır. Bu uygulama savunmanın yanında toplumsal refah harcamalarının da azaltılmasını karşımıza çıkarmıştır. Savunma hizmetinin diğer kamu hizmetlerinin bir bölümü gibi özelleştirilmesi söz konusu değildir. Kaldı ki Türkiye’de temel eğitim ve sağlık gibi refaha yönelik kamu hizmetleri fırsat eşitliğinin henüz sağlanmadığı alanlar olduğundan kamu sorumluluğunun bu alanlarda yakın gelecekte de sürmesi gerekmektedir.

Bu durumda kamu harcamalarının sadece mali anlamda değil, etkinlik temelinde de denetim altına alınmasının yanı sıra, esas olarak vergi gelirlerinin arttırılmasının da ivedilikle öncelik kazanması gerekmektedir. Vergi toplanmasının kamu açıkları sorunun çözümündeki işlevi ortadadır, bu ayrıca kamu harcamalarının üzerindeki baskının hafiflemesini de sağlayacaktır. Ancak, konumuz açısından bunun çok önemli bir başka işlevi daha vardır: O da toplumun kamudan beklentilerini kamuya yükümlülükleri ölçüsünde biçimlendirilmesidir. Bu da ancak vergi yükümlülüğünün yaygınlaştırılması ile sağlanabilir.

Türk kamu harcamalarındaki etkinliğin ve buna hizmet edecek saydamlık politikasının yaşama geçirilmesinin temelinde vergi mükelleflerinin hem kaynak yaratma, hem kaynağın kullanılması konusunda söz hakkının olacağı bir demokratik katılım mekanizmasının oluşturulması yatmaktadır. Bu olgu Türkiye’nin Avrupa Birliği üyeliğine geçiş sürecinin altyapı hazırlıklarına temel olmalıdır. Zira, AB’ye üyelik ile toplumsal refah düzeyinin yükseltilmesinin yanı sıra demokratik katılımının maddi temellerinin oluşturulması da bir zorunluluktur.

Türkiye’nin Cumhuriyetten bu yana uygulamış olduğu bütçe politikaları dikkate alındığında görünen şudur. Devletin ekonomideki rolü büyüktür. Kamu harcamalarının plansız bir şekilde yapılması ve devletin uygulamış olduğu yanlış vergi politikaları sonucu giderlere nispeten eksik kalan vergi gelirleri bütçe açıklarının yıllar itibariyle artmasına neden olmuştur. Gerek popülist politikalar ve gerekse siyasi partilerin oy kaygıları yüzünden artan kamu harcamaları ve azalan vergi gelirleri bu açığın en temel sebepleridir. Sosyal harcamalarının ve devlet yardımlarının iktidar yakınlarına dağıtılması bütçe açıklarının diğer önemli bir nedenidir.

1990 sonrası bütçe politikalarında ki incelemeler bize göstermiştir ki toplum açısından önemli olan eğitim ve sağlık harcamaları bütçe harcamaları içinde küçük yüzdelerde kalmıştır. Bunun yanında savunma harcamalarının ve faiz ödemeleri yüksek seviyelerde olmuştur. Çalışmamız bize şunu göstermektedir.

Hükümetler bütçe uygulamalarında başarısız olmuştur. Bu başarısızlıkların nedenleri yukarıda açıklanan sebeplerdir. Bütçe açığının Avrupa standartları GSMH' in yüzde % 3'ünü aşmamasıdır. Türkiye bu standartlara uymamaktadır. Bu standartlara maastircht kriterlerinde yer verilmiştir. Devlet plansız kamu harcamalarından ve popülist politikalarından vazgeçmelidir. Klasiklerin savunduğu minimum müdahale ile kamu harcamaları gerçekleştirilmelidir. Bütçenin tarihinin incelenmesi, değişik görüşlerde bütçe uygulamalarının açıklanması sonucunda Türkiye'de Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana uygulanmış olan bütçe politikalarına yer verilerek devletin bütçe uygulamalarında hangi modelleri kendine ölçüt alacağı açıklanmaya çalışılmıştır.

Eğitim, sağlık harcamaları gibi dışsal faydaları yüksek olan harcamaların özel sektör tarafından yerine getirilmesi maliye literatüründe yer almamaktadır. Devlet bu görevleri başarılı bir şekilde yerine getirmelidir. Bütçe harcamaları içinde payları yükseltilmelidir. Çünkü bir toplumun müessir medeniyetler seviyesine yükselmesi eğitim seviyesinin yüksek ve sağlık koşullarının iyi olmasından geçmektedir.

Türkiye Avrupa birliği yolunda son iki yılda büyük çalışmalara imza atmıştır. Fakat bu çalışmalar şu anda sadece imza üzerinde kalmaktadır. En son çıkarılan gıda yasası toplum sağlığı açısından çok önemlidir. Fakat teorik olarak belirlenen yasalar pratiğe geçilememiştir.

KAYNAKÇA

- Akdoğan, Abdurrahman, **Vergilerin İncelenmesi ve Değerlendirilmesi**, Ankara: G.Ü. Yayınları No: 165, 1991.
- Batirel, Ö.Faruk, **Kamu Bütçesi**, 4.baskı, İstanbul: Marmara Üniversite Yayınları, 1984.
- Bulutoğlu, Kenan, **Kamu Ekonomisine Giriş**, İstanbul:Yapı Kredi Yayınları, No:1816, 2003.
- Bulutoğlu, Kenan, Kurtuluş, Erciş: **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, İstanbul: Ekin Yayınları, 1981.
- Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1995)**, (1995), Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/5, Ankara.
- Büyükerşen, Yılmaz, **Kamu Maliyesi**, Ankara:Türk Tarih Kurumu Basımevi, 1986.
- Ceyhan, M.Sait, **Bütçe Politikaları**, Türk Bütçe Sistemi ve Bütçe Uygulamaları, Malatya:Yayınlanmamış Doktora Tezi, 1996.
- Coşkun, Gülay, **Devlet Bütçesi- Türk Bütçe Sistemi**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1986.
- Coşkun, Gülay, **Devlet Bütçesi, Bütçe Uygulaması**, Ankara: AÖF, Yayın No:76, 1984.
- Demirhan Uçar, **Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikaları ve Sanayileşme**, Ankara: Maliye ve Tetkik Yayınları,1975-212, s.23.
- Dicle,Atilla , **Kamu Yönetiminde PPBS**, Ankara, 1973.
- Dinler, Zeynel, **İktisada Giriş**, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları, 1995.
- Dirimtekin, Halil, **Türkiye Ekonomisi**, Ankara:Sevin Matbaası, 1984.
- Edizdoğan,Ediz, **Kamu Bütçesi**, Bursa:Ezgi Yayınevi,1998.
- Eğilmez,Mahfi, **Ekonomi Politikası**, İstanbul:Om Yayınevi, 2002.
- Eker,Aytaç, **Kamu Maliyesi**, İzmir ,1998.
- Ergin,Feridun, **Dünya Ekonomisindeki Enflasyon Teorileri**, Ankara:Ayyıldız Matbaası, 1976.
- Erginay, Akif, **Kamu Maliyesi**, Ankara: Turhan Kitapevi, 9. Baskı, 1983.
- Feyzioğlu, Bedi, **“TBMM’ yi Bekleyen Büyük Görev”**, İstanbul:Filiz Kitapevi, 1984.
- Gürsoy, Bedri: **Kamusal Maliye, İkinci Cilt- Bütçe**, Ankara, 1980.
- Hiç, Süreyya, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul,1994.
- Karluk, Rıdvan, **Türkiye Ekonomisi**, İstanbul:Beta Yayınları,1996.
- Köse, Seyit, **Çeşitli İktisat Yaklaşımlarında Bütçe Politikaları**, İstanbul,1990.

- Kuyucak, Hazım Atif, **Bütçe**, İstanbul: İÜİF Yayınları, 1952.
- Oyan, Oğuz, **Türkiye Ekonomisi**, Ankara: İmaj Yayıncılık, 1998.
- Paya, M. Merih, **Makro İktisat**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1997.
- Savaş, Vural, **Keynesyen İktisat Yıkılırken**, İstanbul: Beta Yayınevi, 1986.
- Sayar, Nihat, **Kamu Maliyesi İkinci Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı**, 5. Baskı İstanbul, 1974.
- Sayar, Nihat, **Kamu Maliyesi**, II. Cilt, Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı, 5. Baskı, İstanbul, 1974.
- Sezgin, Selami, **Savunma Harcamaları Terorizm ve Ekonomi**, 1997.
- T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları, **Devlet Bütçesi**, Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 23, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Basımevi, 1998.
- Tokgöz, Erdinç, **Türkiye'nin İktisadi Gelişme Tarihi**, Ankara: İmaj Yayınevi, 2001.
- Torun, Osman Nuri, **Devlet Bütçesi Ders Notları (Teksir, Eskişehir, 1968)**
- Türk, İsmail, **Maliye Politikası**, Ankara: S Yayınevi, 1985.
- Uluatam, Özhan, **Makro İktisat**, Ankara Üniv. SBF Yayınları, No: 363, Ankara, 1975.
- Yaşa, Memduh, **Devlet Borçları**, 3. Baskı, İstanbul 1981.
- Yurtseven, Y. Gürcan, **KPSS Hazırlık Klavuzu**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2000.
- Zarakolu, Avni, **İktisadi Düşünceler Tarihi**, Ankara: Olguç Matbaası, 1981.

MAKALELER

- Darıcı, Haldun, “**1994 Yılı Konsolide Bütçe Uygulamaları (Hedef ve Gerçekleşmeler)**”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 119, Ağustos 1995.
- Kirmanoglu, Hülya, “**Kamu Maliyesi Teorisinde Son Gelişmeler**”, **İktisat Dergisi**, Sayı: 438, Kasım 2003.
- Kurt, Halil, “**1995 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları ve Geçmiş 10 Yılın Sonuçları İle Karşılaştırılması**”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 121, Nisan 1996.
- Meriç, Metin, “**Borçlanmanın Konsolide Bütçe Kaynak Yapısı Üzerindeki Etkisi**”, XVIII. Türkiye Maliye Sempozyumu: **Türkiye’de 1980 Kamu Borçlanması**, Kıbrıs, 2003.
- Parasız, İlker, “**Monetarist-Keynesgil Tartışması**”, Uludağ Üniversitesi, **İİBF Dergisi**, C.VI.No:1, 1995.

İlker Belek , “**Krizin Gölgesinde Türkiye Bütçesi**” , **İktisat Dergisi**, İstanbul:Tunç Ofset Matbaacılık, 2002

M.Akif Hamzaçebi, “**Geleneksel İktisat Cephesinde Neler Oluyor**” , **İktisat Dergisi**, No:257, İstanbul: Tunç Ofset Matbaacılık, 1986

İNTERNET ADRESLERİ

<http://ekutup.dpt.gov.tr/ekonomi/gosterge/tr/1950-01>

<http://www.treasury.gov.tr/fonlar230801.htm>

<http://www.ist-def.gov.tr/duyurulan/yenimevzuat1/2004program.htm>

<http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T8-1-1.htm>

<http://www.gelirler.gov.tr/gelir2.nsf/veristgor?OpenForm>

<http://www.bumko.gov.tr/WEB/gerekce2004/icindekile.htm>

http://www.bilgiyonetimi.org/cm/pages/mkl_gos.php?nt=170

[http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/28-01-2003\(2\).htm](http://www.turmob.org.tr/turmob/basin/28-01-2003(2).htm)

<http://www.econturk.org/Turkiyeekonomisi/turkbutce.pdf>

<http://www.kho.edu.tr/yayinlar/bilimdergisi/bilimder/doc/2001-2/4-bilder.doc>

http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/buchanan-life-legacy/turkce-kaynaklar/buchanan-kaynaklar.htm