

GENEL BÜTÇE GELİR VE HARCAMA TAHMİNLERİNİN ANALİZİ: TÜRKİYE
ÜZERİNE EKONOMETRİK BİR İNCELEME

Sibel Özcan

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

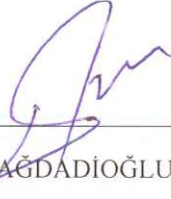
Ankara, 2012

KABUL VE ONAY

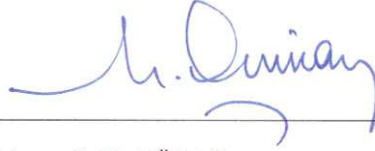
Sibel ÖZCAN tarafından hazırlanan “Genel Bütçe Gelir ve Harcama Tahminlerinin Analizi: Türkiye Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme” başlıklı bu çalışma, 27.06.2012 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Prof. Dr. Ahmet Burçin YERELİ (Başkan)



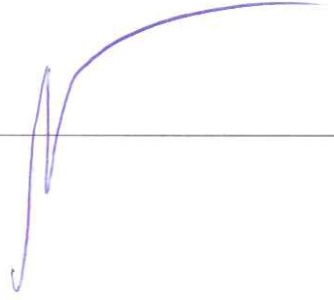
Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIÖĞLU (Danışman)



Prof. Dr. Mehmet Cahit GÜRAN



Doç. Dr. Mustafa Umur TOSUN



Doç. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. Ş. Armağan TARIM

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☒ Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

27.06.2012



Sibel ÖZCAN

ÖZET

ÖZCAN, Sibel. *Genel Bütçe Gelir ve Harcama Tahminlerinin Analizi: Türkiye Üzerine Ekonometrik Bir İnceleme*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2012.

Bu tezin amacı Maliye Bakanlığı tarafından yapılan 1924-2010 yılları arasındaki Genel Bütçe gelir ve gider tahminlerinin ne derece doğru olarak yapıldığını tespit etmektir. Bu bağlamda tez giriş ve sonuç bölümleri haricinde üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde bütçe hakkında konu ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. İkinci bölümde yapılan değerlendirmede kullanılan yöntemler anlatılmış ve bu yöntemleri kullanan çeşitli çalışmalara yer verilmiştir. Son bölümde ise belirtilen dönemde yapılan tahminlerin doğruluğu; tahmin hatası, Theil'in eşitsizlik katsayısı ve rasyonel beklentiler hipotezi kullanılarak değerlendirilmiştir. Sonuç olarak tahmin hatası ile gelir ve başlangıç ödeneklerinin düşük, yılsonu ödeneklerinin ise yüksek tahmin edildiği tespit edilmiştir. Eşitsizlik katsayısı ile de benzer sonuçlar elde edilmiştir. Değerlendirmede kullanılan bir diğer yöntem olan rasyonel beklentiler hipotezine göre de gelir ve gider tahminlerinin rasyonel olarak yapılmadığı tespit edilmiştir.

Anahtar Sözcükler

Bütçe, Tahmin Hatası, Theil'in Eşitsizlik Katsayısı, Rasyonel Beklentiler.

ABSTRACT

ÖZCAN, Sibel. *The Analysis of the General Budget Revenue and Expenditure Forecasts: An Econometric Study on Turkey*, Master's Thesis, Ankara, 2012.

The purpose of this thesis is to determine the degree of the accuracy of the general budget revenue and expenditure estimates made by the Ministry of Finance between 1924-2010. Apart from the introduction and conclusion parts, the study composes of three sections. The first section contains information about the budget with relevant to the topic. In the second part the assessment methods used in this study and various studies using these methods are introduced. In the last chapter, the accuracy of the forecasts for the 1924-2010 periods are analyzed by using the forecast errors, the Theil's inequality coefficients and the rational expectation hypothesis. The results indicate that the estimations of revenues and initial allowances are underforecasted while the final allowances are overforecasted. Additionally, with the Theil's inequality coefficient obtained similar results. Another method used in the evaluation is the rational expectation hypothesis and according to the results, neither the revenue nor the expenditure estimates were made rationally.

Key Words

Budget, Forecast Error, Theil's Inequality Coefficients, Rational Expectation.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY.....	i
BİLDİRİM.....	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT.....	iv
İÇİNDEKİLER.....	v
TABLolar DİZİNİ.....	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	ix
GİRİŞ.....	1
1. BÜTÇE VE BÜTÇELEME SİSTEMLERİ.....	3
1.1 BÜTÇE İLE İLGİLİ TANIMLAR.....	3
1.2 BÜTÇE POLİTİKASI.....	5
1.2.1 Klasik İktisadi Yaklaşımda Bütçe Politikası	6
1.2.2 Keynesyen İktisadi Yaklaşımda Bütçe Politikası	9
1.2.3 Parasalcı (Monetarist) İktisadi Yaklaşımda Bütçe Politikası	10
1.2.4 Arz Yönlü İktisat Yaklaşımı ve Bütçe Politikası.....	11
1.2.5 Yeni Klasik İktisadi Yaklaşımı ve Bütçe Politikası	12
1.2.6 Yeni Keynesyen İktisadi Yaklaşım ve Bütçe Politikası	13
1.2.7 Kamu Tercihi Yaklaşımı ve Bütçe Politikası	14
1.3 BÜTÇE İLKELERİ	15
1.3.1 Genellik İlkesi.....	15
1.3.2 Birlik İlkesi	16
1.3.3 Yıllık Olma İlkesi	17

1.3.4	Onama (Ön izin) İlkesi	18
1.3.5	Bütçenin Denkliği İlkesi	19
1.3.6	Açıklık, Mali Saydamlık ve Alenilik İlkeleri	19
1.3.7	Doğruluk ve Samimiyet İlkeleri	20
1.4	BÜTÇELEME SİSTEMLERİ	21
1.4.1	Geleneksel Bütçe Sistemi	21
1.4.2	Performans Bütçe Sistemi.....	23
1.4.3	Program Bütçe Sistemi	24
1.4.4	Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi	25
1.4.5	Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi	27
1.5	GİDER VE GELİR BÜTÇESİNİN HAZIRLANMASI	31
1.5.1	Gider Bütçesinin Hazırlanması.....	31
1.5.2	Gelir Bütçesinin Hazırlanması.....	32
2	BÜTÇE TAHMİN BAŞARISINI DEĞERLENDİRMEDE KULLANILAN YÖNTEMLER	34
2.1	BÜTÇE TAHMİNİ.....	34
2.1.1	Bütçe Dengesinin Sağlanması	34
2.1.2	Bütçe Tahminlerinden Sapılmasının Olası Nedenleri	36
2.2	TAHMİN BAŞARISINI DEĞERLENDİRMEDE KULLANILAN YÖNTEMLER	37
2.2.1	Tahmin Hatasının Hesaplanması	38
2.2.2	Eşitsizlik Katsayısının Hesaplanması	39
2.2.3	Rasyonel Beklentiler Hipotezinin Test Edilmesi.....	43
2.3	BÜTÇE TAHMİNİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK YAPILMIŞ AMPİRİK ÇALIŞMALAR	45
2.3.1	İngiltere’de Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu	45
2.3.2	Kanada’da Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu.....	47
2.3.3	Hindistan’da Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu	47
2.3.4	Pakistan’da Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu	49
2.3.5	Amerika Birleşik Devletleri’nde Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu	49
2.3.6	Türkiye’de Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu	50

3 1924-2010 YILLARI ARASINDA YAPILAN BÜTÇE TAHMİNLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ	54
3.1 TAHMİN HATASININ HESAPLANMASI.....	55
3.1.1 1924-1972 Yılları Arasında Genel Bütçe Gelir ve Giderleri.....	55
3.1.2 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Gelirleri ve Giderleri	65
3.1.3 2006-2010 Yılları Arası Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir ve Gider Tahminleri.....	73
3.2 EŞİTSİZLİK KATSAYISININ HESAPLANMASI	74
3.2.1 1924-1972 Yılları Arası Genel Bütçe Gelir ve Giderleri İçin Hesaplanan Eşitsizlik Katsayıları.....	75
3.2.2 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Gelir ve Giderleri İçin Hesaplanan Eşitsizlik Katsayıları.....	77
3.3 RASYONEL BEKLENTİLER HİPOTEZİNİN TEST EDİLMESİ.....	79
3.3.1 Gelirlerin Rasyonel Beklentilere Uygunluğunun Test Edilmesi	80
3.3.2 Giderlerin Rasyonel Beklentilere Uygunluğunun Test Edilmesi	81
SONUÇ.....	82
KAYNAKÇA	84
EKLER.....	91

TABLÖLAR DİZİNİ

Tablo 1: Bütçe Tahminin Doğruluğu ile İlgili Çalışmalar	53
Tablo 2: 1924-1972 Yılları Arası Genel Bütçe Eşitsizlik Katsayıları.....	75
Tablo 3: 1924-1972 Yılları Arası Genel Bütçe Gelirlerini Oluşturan Kalemler İçin Hesaplanan Eşitsizlik Katsayıları.....	76
Tablo 4: 1924-1972 Döneminde Tahminde Tespit Edilen Hatanın Kaynakları	77
Tablo 5: 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Eşitsizlik Katsayıları.....	78
Tablo 6: 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Gelirlerini Oluşturan Kalemler İçin Hesaplanan Eşitsizlik Katsayıları.....	78
Tablo 7: 1973-2005 Döneminde Tahminde Tespit Edilen Hatanın Kaynakları	78
Tablo 8: Genel Bütçe Gelirleri Rasyonel Beklentiler Hipotezi Test Sonuçları	80
Tablo 9: Genel Bütçe Giderleri Rasyonel Beklentiler Hipotezi Test Sonuçları	81

ŞEKİLLER DİZİNİ

Grafik 1: 1924-1972 Yılları Arasında Gelir Tahmininde Yapılan Hatalar	58
Grafik 2: Sayı İtibariyle Yılların Tahmin Hata Aralıklarına Göre Dağılımı	59
Grafik 3: 1924-1972 Yılları Arasında Başlangıç ve Yılsonu Ödenek Tahmininde Yapılan Hatalar	64
Grafik 4: Sayı İtibariyle Yılların Tahmin Hata Aralıklarına Göre Dağılımı	65
Grafik 5: 1973-2005 Yılları Arasında Genel Bütçe Gelir Tahmininde Yapılan Hatalar	69
Grafik 6: Sayı İtibariyle Yılların Tahmin Hata Aralıklarına Göre Dağılımı	69
Grafik 7: 1973-2005 Yılları Arasında Başlangıç ve Yılsonu Ödenek Tahmininde Yapılan Hatalar	72
Grafik 8: Sayı İtibariyle Yılların Tahmin Hata Aralıklarına Göre Dağılımı	73

GİRİŞ

Bütçeler esas itibariyle gelecekteki belirli bir dönem için yürütme organının tercihlerine göre şekillenen tahmin belgeleridir. Bütçelerde belirtilen gelir ve gider tahminleri, bütçe hakkının millet adına temsilcileri tarafından kullanılmasının bir gereği olarak yasama organının onayına ve denetimine tabidir.

Ekonomik istikrarın sağlanmasında maliye politikası aracı olarak bütçeler önemli yere sahiptir. Fakat bütçelerden beklenen sonuçların elde edilebilmesi için uyulması gereken bazı bütçe ilkeleri vardır. Bu çalışmanın konusu gereği bu ilkelerden samimiyet ve doğruluk ilkeleri üzerinde daha fazla durulacaktır. Samimiyet ilkesi yapılan tahminlerin gerçeğe yakın ve tahmini yapanın gerçek düşüncelerini yansıtır olmasını gerektirirken doğruluk ilkesi tahminlerin içinde bulunulan şartlara uygun olarak hazırlanmasını ifade eder.

Bütçe politikaları ve ilkeleri konu açısından önemli olmakla birlikte, artan kamu harcamaları nedeniyle değişiklik gösteren bütçeleme sistemleri de çalışmada önemli bir yere sahiptir. 1924-2010 döneminde Türkiye’de üç farklı bütçeleme sistemi uygulanmıştır. 1924-1972 döneminde geleneksel bütçeleme sistemi, 1973-2005 döneminde program bütçe sistemi ve son olarak ise 2006-2010 döneminde stratejik plana dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi uygulanmıştır. 1924-2010 döneminde yapılan tahminler değerlendirilirken, bütçeleme sisteminde yapılan değişiklikler göz önünde bulundurulmuş ve bu nedenle dönem üç parçaya ayrılmıştır.

Bu çalışmada, ülkemiz genel bütçe gelir ve gider tahminleri ile ilgili olarak daha önce yapılan çalışmalardan farklı olarak incelenen dönem genişletilmiş ve sonuçların değerlendirilmesinde, yapılan çalışmalardakinden farklı yöntemler kullanılmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde bütçe tanımları aktarılmış, çeşitli iktisadi yaklaşımların bütçe politikası hakkındaki görüşleri ve bu politikalardan elde edilmesi istenen sonuçlar için gerekli olan bütçe ilkelerine yer verilmiş, ülkemizde uygulanan bütçeleme sistemleri açıklanmış, performans esaslı bütçeleme sisteminde gelir ve gider bütçelerinin nasıl hazırlandığına yer verilmiştir.

İkinci bölümde, bütçe tahminlerinden sapılmasının olası nedenleri açıklanmış ve bütçe tahminlerinin değerlendirilmesinde kullanılan yöntemler olan tahmin hatası, eşitsizlik katsayısının hesaplanması, ilave olarak yeni klasiklerin ortaya atmış olduğu rasyonel beklentiler hipotezi gereği bütçelerin rasyonel beklentilere uygun olarak hazırlanıp hazırlanmadığının tespitinde kullanılacak olan model açıklanmıştır. Aynı bölümde bütçe tahmin başarısını değerlendirmek amacıyla daha önce yapılmış olan çalışmalar ele alınmıştır.

Son bölüm olan üçüncü bölümde ise bütçeleme sistemlerindeki değişiklikler göz önünde bulundurularak belirlenen her bir dönem içerisinde yer alan gelir ve gider tahminleri, tahmin hatası ve eşitsizlik katsayısı kullanılarak değerlendirilmiştir. Bölümün sonunda ise yapılan tahminlerin rasyonel beklentilere uygun olarak yapıp yapılmadığı test edilmiştir.

1. BÜTÇE VE BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

1.1 BÜTÇE İLE İLGİLİ TANIMLAR

Bütçe, en basit tanımıyla; devlet ve kamu kurumlarının, varlıklarının gereği olan hizmetleri yürütebilmek için gelecekteki bir zaman aralığına dair gelir ve gider tahminlerinin gösterildiği bir belgedir. Aynı zamanda bütçe devlet ve kamu kurumlarının gelir toplama ve harcama yapmasına izin veren bir kanundur (Kara, 1982, s. 7).

Bütçede yapılması planlanan harcamaların ve bunların finansmanı için kaynak gösterilmesinin bir sonucu olarak, bütçenin ülkenin siyasi tercihlerini yansıttığı söylenebilir (Feyzioğlu, 1969, s. 5-6). Bir başka deyişle bütçe, devletin kamu gelirleri ve giderleri vasıtasıyla iktisadi hayata müdahale şekillerini gösterir (Türk, 1997, s. 365).

Başka bir tanıma göre ise bütçe, devlet tarafından sunulacak olan hizmetleri, bu hizmetlere tahsis edilmiş ödenekleri ve bu hizmetlerin finansmanında kullanılacak gelirleri gösteren, aynı zamanda harcamacı kuruluşları giderleri yapmakla; gelirleri toplamakla sorumlu olan kurumları ise bunları toplamakla yetkilendiren bir kamu hizmeti sipariş belgesidir. Bu sipariş listesinde ise kamu hizmetlerinin miktar ve nitelikleri yerine bu hizmetler için yapılabilecek olan ödemeler yer alır (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981, s. 46-47).

Bütün bu tanımlar dikkate alınarak bütçenin; belirli bir dönem için gelir ve gider tahminlerini gösteren, ilgili kurumlara gelir toplamak için izin, harcama yapmak için ise yetki veren, usulüne uygun olarak parlamento onayı ile yürürlüğe giren ve parlamento denetimine tabi olan bir belge olduğu söylenebilir.

Bütçe kavramının Türkiye’de kullanılması 1839 yılında başlayan ve birçok yeniliğin yapıldığı Tanzimat Dönemi’nden sonraya denk gelmektedir. Fakat her ne kadar 1855 yılında ve 1873 yılında hazırlanan nizamnamelere Bütçe Nizamnamesi denilse de bütçe kelimesi sadece başlıklarda yer almış, metnin içerisinde eskisi gibi muvazene defteri kullanılmıştır. Osmanlı Devleti döneminde klasik bütçe anlayışına göre hazırlanan ilk bütçe 1876 Anayasası ile getirilmiş ve bu anayasada bütçenin tanımı yapılmıştır.

Anayasada bütçe¹, devletin gelir ve gider tahminlerini gösteren bir kanun olarak tanımlanmıştır. (Edizdoğan, 1989, s. 3-4).

Olağanüstü bir dönemde hazırlanan 1921 Anayasası'nda bütçe ile ilgili herhangi bir tanıma yer verilmemiştir. 1924 Anayasası'nda ise bütçenin tanımı yapılmamakla birlikte kanunun 95-100. maddelerinde bütçe ile ilgili bilgilere yer verilmiştir. Buna göre bir yıl için geçerli olan bütçe kanun tasarısı, mali yılın başlamasından üç ay önce meclise sunulur.

1961 Anayasası'nda bütçe anlamında kullanılan diğer bütün ifadeler bırakılarak bütçe kelimesi kullanılmaya başlanmıştır (Feyzioğlu, 1969, s. 12-13). 1961 Anayasası'nın 126. maddesinde Devletin ve kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapılacağı belirtildikten sonra kanunla, kalkınma planları ve yatırımlara bağlı olarak özel süre ve usullerin konulabileceği ifade edilmiştir. Böylece bütçelerde bir yıldan daha fazla bir süreyi kapsamak suretiyle plan ve bütçe arasında ilişki kurulmak istenmiştir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s.34).

1982 Anayasası'nın Mali ve Ekonomik Hükümlere yer verildiği dördüncü kısmının birinci bölümünde, 161-164. maddelerinde, bütçe ile ilgili hükümlere yer verilmiştir.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması hakkında hükümlerin yer aldığı 161. maddede, devletin ve kamu tüzel kişilerinin harcamalarının yıllık bütçelerle yapıldığı, merkezi yönetim bütçesinin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünün kanunla düzenlendiği ve bütçe kanununa bütçe ile ilgili olmayan hükümlerin konulamayacağı belirtilmiştir.

Bütçenin görüşülmesine dair esasların yer aldığı 162. maddede, bütçe görüşülmesinde dikkate alınacak süreler, bütçe komisyonu üye sayısının iktidar ve muhalefet partileri arasındaki dağılımı ve mali yılbaşına kadar Bütçe Komisyonunun kabul ettiği metnin Genel Kurul'da görüşülerek karara bağlanması gerektiği belirtilmiştir.

Anayasanın 163. maddesinde bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları belirtilmiştir. Buna göre, merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin harcanabilecek olan miktarın

¹ 1876 Anayasası'nın 97. maddesinde "Devletin bütçesi varidat ve mesarifatı takribiyesini mübeyyin kanundur" denilmiştir.

sınırını gösterdiği ve cari yıl bütçesinde ödenek artışını gösteren değişiklik tasarılarında, cari ve sonraki yıl bütçelerine mali olarak bir yük getirecek olan kanun tasarısı ve tekliflerinde giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Son olarak 164. maddede ise, kesin hesap kanun tasarısına ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Bakanlar Kurulu tarafından meclise sunulan tasarılar için Sayıştay'ın hazırladığı genel uygunluk bildiriminin de meclise gelmesinden sonra, yeni yıl bütçe kanun tasarısı ile önceki yıl kesin hesap kanununun birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınacağı ve tekrar birlikte Genel Kurul'a sunulacağı belirtilmiştir.

1909 yılında kabul edilen ve Cumhuriyetin ilanından sonra bazı maddeleri değiştirilerek 1927 yılında aynı isimle tekrar kabul edilen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 6. maddesinde ise bütçe, *"..., Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine yetki veren..."* kanun olarak tanımlanmıştır.

2005 yılı itibarıyla yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 3. maddesinde yapılan tanımlamalara göre ise bütçe;

"... Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulmuş..."

belge olarak tanımlanmıştır.

1.2 BÜTÇE POLİTİKASI

Bütçe politikası, belirli ekonomik hedefleri gerçekleştirmek amacıyla bütçenin gider ve gelirlerinin miktar ve bileşimlerinin ve buna bağlı olarak bütçe açığı veya fazlasının ayarlanması olarak ifade edilebilir (Ataç, 2002, s. 39). Tanımdan da anlaşılabileceği gibi bütçe politikalarının başarılı olması için belirlenen hedeflere uygun olarak hazırlanmış bütçeler istenilen sonuçların elde edilmesinde son derece büyük bir önem arz etmektedir (Tüğen, 1999, s. 199).

Bütçe politikasının tanımlarında bazı farklılıklar olduğu görülmektedir. Bazı tanımlarda bütçe politikası maliye politikasının bir parçası olarak tanımlanmaktayken, bazı tanımlarda ise maliye politikasını da kapsayacak şekilde tanımlamalar yapılmıştır (Avcı, 1988, s. 4). Fakat maliye politikasının temel olarak devlet bütçesi ile yürütüldüğü düşünülecek olursa, bütçenin ekonomideki değişikliklerin tümünü yansıtmaması² nedeniyle maliye politikalarına kıyasla, bütçe politikalarının daha dar bir alanı kapsadığı söylenebilir (Ataç, 2002, s. 39).

Maliye politikası ile elde edilmek istenen amaçlarda zaman içerisinde değişiklikler olmuştur. Mesela 1930'lu yıllarda ekonomik buhranın etkisiyle öncelikli hedef istihdam yaratma iken, İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması ile işsizlik sorunu önemini yitirmiş, savaşın sebep olduğu mali yükün nasıl finanse edileceği sorusu önem kazanmıştır. Ekonomik hayatta ortaya çıkan enflasyonla mücadele ise bir başka hedef olmuştur. Savaşın sona ermesi ile savaş sırasında yaratılan tahribatın ortadan kaldırılması ve geri kalmış ülkeler açısından kalkınma, öncelikli hedefler arasında yer almıştır. Günümüzde ise enflasyon ve enflasyon ile işsizliğin bir arada görüldüğü stagflasyon olgusu önem kazanmıştır. Bu nedenle ekonomik istikrarın³ sağlanması için maliye ya da para politikasından hangisinin sonuç vereceği sürekli olarak tartışılmıştır (Ataç, 2002, s. 4,5).

Bütçe politikası, çeşitli iktisadi yaklaşımlar açısından farklı olarak değerlendirilmektedir. Aşağıda bu iktisadi yaklaşımlardan klasiklerin, keynesyenlerin, parasalcıların (monetaristlerin), arz yönlü iktisat yaklaşımının ve kamu tercihi yaklaşımının bütçe politikasına dair görüşleri ele alınmıştır.

1.2.1 Klasik İktisadi Yaklaşımda Bütçe Politikası

Klasik yaklaşım, bütün piyasalarda tam rekabet koşullarının geçerli olması, her arzın kendi talebini yaratması, ücret, faiz ve fiyatların esnek olması ve miktar kuramının geçerliliği gibi temel varsayımlar üzerine kuruludur. Bu varsayımların bir sonucu olarak

² 1050 sayılı kanuna göre, devlet bütçesi genel ve katma bütçesinin konsolide edilmesi ile elde edilmekte ve yerel yönetimleri kapsayan özel bütçe, genel itibarıyla Kamu İktisadi Teşebbüslerinin bütçelerini kapsayan özerk bütçeler konsolide bütçede yer almamaktaydı. Bunlara ilave olarak kanunun yürürlükte olduğu dönemde fonların büyüklüğü de dikkate alınacak olursa bütçe politikasının kapsamının maliye politikasına kıyasla daha dar olduğu görülecektir.

³ Ekonomik istikrarın sağlanması, fiyat istikrarının ve tam istihdamın aynı anda sağlanması olarak ifade edilmektedir (Pinar, 2006, s. 23).

da ekonomideki aksaklıklar geçicidir ve bu aksaklıklar devlet müdahalesi olmadan piyasa tarafından giderilebilir (Ataç, 2002, s. 6). Ekonomiye müdahale edilmesi durumunda, kısa dönemde bazı sonuçların elde edilebilmesi mümkündür fakat uzun dönemde ekonominin eski haline dönme ihtimali vardır (Pınar, 2006, s. 13).

Klasik iktisatçıların mali konularda benimsedikleri bazı temel prensipler vardır. Bunlar; kamu harcamalarının hacminin küçük olması, devlet bütçesinin denk olması ve giderlerin dolaylı vergilerle karşılanmasıdır (Türk, 1997, s. 2-4).

Klasik yaklaşıma göre, iktisadi kaynakların devlet eliyle kullanılması verimsizliğe ve israfa yol açacağından, devlet güvenlik, adalet, diplomasi gibi temel fonksiyonlarını yerine getirmekle yetinmeli, ekonomiye bu temel fonksiyonlar haricinde müdahalede bulunmamalıdır. Borçlanmanın olağanüstü kamu geliri olarak görülmesi nedeniyle, kamu harcamaları miktar olarak arttıkça, vergiler yoluyla piyasaya daha çok müdahale edilmiş olacaktır (Tüğen, 1999, s. 201). Sürekli olarak görülen bütçe açıkları, istisnaî olarak görülen borçlanma gelirlerinin normal gelir olarak algılanmasına neden olacak ve kamu maliyesi zor duruma düşecektir (Taban ve Kara, 2006, s. 12).

Klasik iktisatçılar bütçeden harcama yapılması için öncelikle gelirin bulunması gerektiğini, bütçe denkliğinin korunması gerektiğini düşünmektedir. Bütçe denkliğinin korunması yönünde sarf edilen çabaların sonucunda da toplumsal olarak en zorunlu giderlerin gerçekleştirileceğini düşünmektedir (Türk, 1997, s. 2-3). Bütçe açığının piyasaya ek talep yaratması, bütçe fazlasının ise talebi azaltması denk bütçenin gerekliliğini destekleyen bir başka neden olarak sunulmuştur (Pınar, 2006, s. 14). Piyasanın dengede olduğu varsayıldığından, kamu harcamalarındaki bir artış bütçe gelir gider dengesini bozduğu gibi toplam talebi de artırarak enflasyonun oluşmasına neden olacaktır.

Harcamaların toplanan normal gelirleri aşması durumunda devlet borçlanmayı ya da para arzını artırmayı tercih edebilir. Borçlanmanın tercih edilmesi durumunda, daha sonraki yıllar için artan faiz giderleri nedeniyle toplam giderler artacaktır. Mal ve hizmet miktarında bir artış olmadan parasal tabanın genişletilmesi durumunda ise, ekonominin dengede olması nedeniyle, fiyatlar genel düzeyini artıracaktır. Bütçenin

fazla vermesi durumunda ise piyasa tarafından daha etkin olarak kullanılabilen kaynaklar devlet tarafından toplanmış olacaktır (Türk, 2006, s. 350-352).

Bir diğer prensip olarak klasik iktisatçılar harcamaların ekonomik ve sosyal hayata en az müdahale eden vergilerle karşılanması gerektiğini savunmuşlardır. Gelir gider dengesinin borçlanma ile sağlanması sadece istisnai durumlar için kabul edilmektedir. (Türk, 1997, s. 2,3). Gelir ve servet üzerinden alınan dolaysız vergiler, harcamalar üzerinden alınan dolaylı vergilere kıyasla ekonomik hayata daha çok müdahale edeceğinden klasikler vergilerde ağırlıklı olarak dolaylı vergilerin kullanılmasını tercih etmektedirler (Tüğen, 1999, s. 203).

Bu görüşe göre ekonomik ve sosyal hayatta doğal bir düzen olduğundan, kamu gelir ve harcamaları vasıtasıyla ekonomide bir değişiklik yaratılmamalıdır. Tarafsız maliye olarak adlandırılan bu görüşe göre devletin almış olduğu herhangi bir iktisadi kararın kişi ve firmalar tarafından alınan kararları etkilememesi gerekmektedir (Ataç, 2002, s. 6).

Reel kesim ve parasal kesim klasik iktisatçılara göre birbirinden bağımsızdır. Klasik dikatomi denilen bu ayrıma göre, reel ve parasal ekonomideki değişiklikler birbirini etkilemez. Yatırım, tasarruf, üretim ve tüketim reel kesimde yer alırken, para arzı ve talebi ile fiyat düzeyi parasal kesim içerisinde yer alır. Klasiklere göre faiz oranları, reel kesimdeki dengeyi, miktar teorisi ise parasal kesimdeki dengeyi açıklamak için kullanılır. Miktar teorisine göre fiyatlar genel düzeyi ile para arzı arasında doğrusal bir ilişki vardır (Tüğen, 1999, s. 202).

En etkin iktisat politikası aracı olarak Klasik iktisatçılar para politikasını görürler. Klasiklere göre kamu harcamaları vergilerin artırılması ya da devletin borçlanması yoluyla finanse edilmeye çalışılırsa, kişilerin harcamaları azalacak ve toplam miktar devlet tarafından harcanmış olacaktır. Yani ekonomi açısından harcamayı yapan değişmekte, harcanan miktar aynı kalmaktadır. Kamu harcamalarındaki artışın gerçekten toplam talepte bir artış sağlaması bekleniyorsa para arzının da artırılması gerekecektir (Ataç, 2002, s. 7). Dolayısıyla klasik iktisatçıların bütçe politikası özetlenecek olursa; bütçenin denk olması önemlidir ve gelirlerde dolaylı vergilerin tercih edilmesi gerekir. Piyasa kendiliğinden dengeye gelecektir fakat bir nedenle

piyasaya müdahale edilmesi gerekiyorsa, bunun için kullanılacak olan araç maliye politikası yerine para politikası olmalıdır.

1.2.2 Keynesyen İktisadi Yaklaşımda Bütçe Politikası

1929 yılında yaşanan Büyük Buhran sonrasında klasiklerin devlet müdahalesi olmadan piyasanın dengeye geleceğine dair görüşleri ciddi biçimde sarsılmıştır. Zaman içerisinde ekonomik ve sosyal yapıda meydana gelen gelişmeler, piyasa ekonomisinin işleyişinin klasiklerin varsayımlarına dayandırılmasının doğru olmayacağı fikrini ortaya çıkarmıştır (Devrim, 1983, s. 99). Krizin ortaya çıkardığı sorunları giderebilmek için ortaya atılan görüşlerden J.M. Keynes'in 1936 yılında "İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Teorisi" adlı eserindeki görüşleri genel olarak benimsenmiştir (Tüğen, 1999, s. 204).

Keynesyen iktisadi görüşe göre sanayileşmiş ülkelerde ortaya çıkan istihdam sorunu toplam talepteki yetersizlik nedeniyle ortaya çıkmıştır (Taban ve Kara, 2006, s. 13). Bu nedenle de toplam talebi etkileyen kamu harcamaları ve kamu gelirleri üzerinde durulmuştur. Çünkü Keynes'e göre üretim ve istihdam toplam talebe bağlıdır ve toplam talebi oluşturan unsurlardaki dalgalanmalar ekonomik istikrarsızlığa yol açmaktadır (Ataç, 2002, s. 8). Keynes'e göre toplam talebin yetersiz olması durumunda ekonomik faaliyetler yavaşlayacak, üretim azalacak ve nihayetinde ise işsizlik oranı artacaktır. Dolayısıyla devletin yaşanan krizden çıkmak için maliye politikasını hatta maliye politikasının en önemli aracı olan bütçeyi kullanması gerekmektedir. Vergilerin azaltılması ve/veya harcamaların artırılması vasıtasıyla genişletici maliye politikası uygulamaları ile bütçe açık verecektir. Açık bütçe nedeniyle artan toplam talep beraberinde toplam arzı da artıracaktır⁴ (Tüğen, 1999, s. 204).

Klasiklerin aksine Keynesyen yaklaşıma göre; parasal değişkenler ile reel değişkenler birbirini etkilediğinden, ekonomiyi reel ve parasal kesimler olarak birbirinden bağımsız olarak değerlendirmek yanlış olacaktır. Faiz oranı ile reel ve parasal kesimler arasında ilişki kurulmaktadır. Ancak spekülatif amaçlı para talebi⁵ nedeniyle, belirli bir faiz

⁴ Bu noktada klasiklerin arzın kendi talebini yaratacağına dair görüşleri eleştirilmiştir (Tüğen, 1999, s. 204).

⁵ Klasiklere göre para talebinin işlem ve ihtiyat güdüsüne bağlı olduğu kabul edilirken Keynes spekülasyon amacıyla da para talep edilebileceğini belirtmiştir (Dinler, 2006, s. 438)

oranından sonra para arzının artırılmasının faiz oranı üzerinde bir etkisi olmayacaktır. Para talebinin faiz esnekliğinin sonsuz olduğu ve likidite tuzağı olarak adlandırılan bu durumda para politikası ile sonuç alınamayacağından bütçe politikası ile toplam talebin artırılması gerekecektir (Tüğen, 1999, s. 205).

Kamu harcamalarının ve kamu geliri olarak vergilerin toplam talep üzerindeki etkileri birbirinden farklıdır. Hatta mal ve hizmet alımına yönelik olarak yapılan kamu harcamaları ile transfer harcamalarının toplam talep üzerindeki etkileri de birbirinden farklıdır. Çarpan katsayılarındaki farklılık nedeniyle her bir harcama ya da gelir kaleminde yapılan değişikliğin milli gelir üzerinde farklı bir etkisi vardır. Uygulanacak olan maliye politikasının belirlenmesinde bu farklılıklara dikkat edilmesi gerekmektedir (Ataç, 2002, s. 39).

1.2.3 Parasalcı (Monetarist) İktisadi Yaklaşımda Bütçe Politikası

1929 yılında yaşanan Büyük Bunalım'dan sonra Keynesyen maliye politikalarının uygulanmasıyla, başlangıçta işsizlik oranı azalmış, üretimde artış sağlanmıştır. Fakat ekonomiye sürekli olarak para enjekte edilmesine bağlı olarak enflasyon oranında hızlı artışlar gözlenmeye başlanmıştır. Keynesyen yaklaşımın 1960'lı yıllardan başlayarak enflasyon ve işsizlik sorununu çözmede yetersiz kalması nedeniyle, Milton Friedman öncülüğünde Keynesyen yaklaşımı eleştiren parasalcı yaklaşım gündeme gelmiştir (Tüğen, 1999, s. 218).

Bu yaklaşıma göre yaşanan ekonomik istikrarsızlıkların temel nedeni para arzındaki düzensizliklerdir. Para arzının artırılması ile kısa dönemde üretimde bir artış sağlanacaktır fakat uzun dönemde para arzının artırılmasına bağlı olarak fiyatlar genel düzeyinde de artış gözlenecektir. Enflasyonu engellemek amacıyla azaltılan para arzı ise bu sefer durgunluk yaratacaktır (Ataç, 2002, s. 12).

Keynesyen iktisatçıların tüketimin kullanılabilir gelirin bir fonksiyonu olduğu kabul etmelerine karşın, parasalcılar tüketimin gelecekteki gelir tahminleri olarak açıklanan, sürekli gelir tarafından belirlendiğini kabul edilmiştir. Bu durumda söz gelimi vergi oranlarını artırmak gibi bir maliye politikasından beklenen sonucun elde edilemeyeceği düşünülmektedir (Tüğen, 1999, s. 219).

Ekonomik istikrarın sağlanması için maliye politikası yerine para politikasını öneren parasalcılar, çözüm önerisi olarak para arzını ekonominin büyüme oranına denk bir oranda artırmayı önermektedir (Ataç, 2002, s. 16).

1.2.4 Arz Yönlü İktisat Yaklaşımı ve Bütçe Politikası

Arz yönlü iktisat yaklaşımı, 1970'li yıllarda neredeyse bütün sanayileşmiş ülkelerde işsizlik ve enflasyonun bir arada görülmesi nedeniyle Keynesyen görüşlerin geçersiz olduğunu savunan bir diğer görüştür. Keynesyen görüşte ekonomik gelişme maliye politikası neticesinde toplam talep vasıtasıyla sağlanırken arz yönlü iktisatta vergi ve harcamaların toplam arz üzerinde yaratmış olduğu etkiye önem verilmiştir (Ataç, 2002, s. 19-20).

Üretimi artırmak amacıyla bu yaklaşıma göre vergi oranları düşürülmelidir. Vergi oranlarının düşürülmesi kişileri daha fazla üretmeye, çalışmaya, yatırım yapmaya ve tasarrufa yöneltecektir. Buna ilave olarak vergi oranlarının düşürülmesi ile daha fazla vergi geliri elde edileceği düşünülmektedir. Vergi gelirlerinin artması sonucunda da bütçede denge daha kolay sağlanacaktır. Bu yaklaşımın temsilcilerinden Arthur Laffer vergi oranları ile vergi gelirleri arasındaki ilişkiyi incelemiş ve bu ilişkiyi Laffer eğrisi ile açıklamıştır. Laffer eğrisine göre vergi alınmaması durumunda ve malın değerine eş bir vergi alınması durumunda vergi hâsılatı elde edilemeyecektir. İki uç durumun arasında ancak optimal bir vergi oranının belirlenmesi durumunda vergi hâsılatı en yüksek seviyede olabilecektir (Tüğen, 1999, s. 221).

Arz yönlü iktisat yaklaşımına göre, optimal vergi oranlarının üzerinde bir vergi oranının söz konusu olduğu durum kişilerde çalışma isteğini azaltacaktır ve buna bağlı olarak emek arzının azaltılması, üretimde daralma sonucunu da beraberinde getirecektir (Pınar, 2006, s. 7).

Arz yönlü iktisat taraftarları tarafından maliye politikalarının sıkı para politikası ile desteklenmesi gerekmektedir (Tüğen, 1999, s. 222). Gerçek üretim artışına kıyasla para arzının hızlı bir şekilde artması ekonomide yaşanan istikrarsızlıkların nedeni olarak gösterilmektedir. İstikrarsızlıkların azaltılması için çözüm önerisi olarak, para arzı sabit

bir oranda artırılırken tasarruf ve yatırımı teşvik edici bir vergi politikasının uygulanması önerilmektedir (Ataç, 2002, s. 21).

1.2.5 Yeni Klasik İktisadi Yaklaşım ve Bütçe Politikası

Taban ve Kara (2006, s. 15)'nin Lucas ve Sargent'den aktardığına göre, 1960'lı yıllarda başlayan ve etkisini sürekli olarak artıran enflasyon ve işsizlik problemleri yeni klasik iktisatçıların Keynesyen görüşe yöneltmiş oldukları eleştirilerin temelini oluşturmuştur. Yeni klasik iktisatçılara göre ekonomide yaşanan bu sorunların nedeni enflasyon yaratma riski olmasına rağmen reel büyümeyi ve istihdamı artırmayı taahhüt eden bütçe açıklarıdır.

Bu yaklaşımın önemli iki varsayımı vardır. Bu varsayımlardan ilki rasyonel beklentiler varsayımı⁶, ikincisi ise piyasa temizlenmesi veya denge fiyatları varsayımıdır. Rasyonel beklentiler kuramına göre, geleceğe dair beklentiler kişilerin bugünkü davranışlarını belirleyen temel etmendir. Buna göre rasyonel olan bireyler piyasa göstergelerini yakından takip ederek geleceğe yönelik olarak kararlarını alırlar. Bu varsayıma göre bireyler sistematik olarak hata yapmazlar. Hata yapılması durumunda ise yeterli bilgilerin varlığı halinde hatanın uzun süre tekrar etmemesi beklenir. İkinci varsayıma göre ise piyasalarda tam rekabet söz konusudur. Ücret ve fiyatların esnek olmasına bağlı olarak da dengenin sağlanması ile piyasa temizlenir (Ataç, 2002, s. 17-18). Başka bir ifadeyle, bireyler yatırım ve tüketim gibi ekonomik kararları alırken reel faktörleri dikkate aldığından, piyasalar daima temiz ve dengede olur (İslatince, 2002, s. 17).

Hükümetin uygulayacağı politikaları açıklaması durumunda, bireylerin rasyonel olması nedeniyle kısa ve uzun dönemde politikaların hiçbir etkisi olmayacaktır. Politikaların önceden açıklanmaması durumunda ise kısa dönemde bir sonuç alınabilecekken uzun dönemde yine uygulanan politikaların bir etkisi olmayacaktır (Ünsal, 2005, s. 36).

Uygulanacak olan para ve maliye politikalarının uzun vadede hiçbir etkisi olmayacağı gibi, maliye politikası nedeniyle artan kamu harcamalarının finansmanı için vergilerin artırılması durumunda, üretim ve istihdam da olumsuz olarak etkilenecektir. Borçlanma ile finansman durumunda ise özel yatırımlar dışlanacağından üretim ve istihdam

⁶ Rasyonel Beklentiler Teorisi hakkında ayrıntılı bilgiye 2. bölümde yer verilecektir.

üzerinde olumlu veya olumsuz bir sonuç elde edilemeyecektir (Ataç, 2002, s. 19). Uygulanacak olan politikalardan uzun dönemde bir sonuç elde edilemeyecek olması nedeniyle yeni klasik iktisatçılar devletin ekonomiye müdahale etmesini kabul etmemektedir (Pınar, 2006, s. 8).

1.2.6 Yeni Keynesyen İktisadi Yaklaşım ve Bütçe Politikası

Yeni klasiklerin Keynesyen görüşe yöneltmiş olduğu eleştirilere cevap verme arayışları sonucunda yeni Keynesyen olarak adlandırılan iktisadi görüş ortaya çıkmıştır (Froyen, 2008, s. 254). Yeni Keynesyenlerin en önemli görevi Keynesyen görüşün teorik olarak kusurlarını ve tutarsızlıklarını ortadan kaldırmaktır. Bu amaçla ücret ve fiyat katılığının rasyonelleştirildiği toplam arz eğrisini oluşturmayı hedeflemişlerdir (Snowdon ve Vane, 2005, s. 361).

Yeni klasiklerden farklı olarak Yeni Keynesyenler, fiyatların ve ücretlerin esnek olmamasına bağlı olarak piyasalarda tam rekabetin geçerli olmayacağını ve bu nedenle de piyasaların sürekli olarak temizlenmediğini savunmaktadırlar (Ünsal, 2005, s. 37). Fiyatların esnek olmamasının nedeni olarak menü maliyetlerini⁷ göstermişlerdir. Buna göre fiyatların değişmesi durumunda bir takım doğrudan ve dolaylı maliyetlerle karşılaşılır. Karşılaşılan bu maliyetlerin yeterince yüksek olmaması durumunda ise fiyat yapışkanlığı ortaya çıkar (Froyen, 2008, s. 257). Ücretlerdeki katılığın nedeni olarak ise uzun bir dönemi kapsayacak şekilde imzalanan sözleşmeler⁸ ve içerdekiler dışarıdakiler modeli⁹ gösterilmektedir (Froyen, 2008, s. 258-263; Gartner, 2006, s. 449).

Yeni Keynesyenler maliye politikasını aksak rekabet şartlarında klasiklere, parasalcılara (monetaristlere) ve yeni klasiklere kıyasla daha etkin olarak değerlendirmekle birlikte

⁷ Menü maliyetleri, nominal fiyatların değiştirilmesi nedeniyle ortaya çıkan basım ve fiyatların ilanı gibi maliyetleri ifade etmektedir. Örnek olarak bir restoranın fiyat değişiklikleri nedeniyle yeni bir menü hazırlatması ile ortaya çıkan maliyetler gösterilebilir (Romer, 1993, s. 17).

⁸ Bu sözleşmeler nedeniyle ekonomi anlık şoklardan etkilenmemektedir. Aynı zamanda nominal ücretlerdeki katılık, reel ücretlerin konjonktüre uygun olarak belirlenmesini de engellemektedir (Gartner, 2006, s. 447).

⁹ Bu modele göre reel ücret pazarlığı yapabilen sendikaya mensup içerdekiler ile böyle bir hakkı olmayan ve iş isteyen dışarıdakiler üzerinden anlatılmıştır. Buna göre durgunluk döneminde içerdekilerden bazıları dışarıdaki konumuna gelecektir. Fakat durgunluk döneminden sonra içeride kalanların ücretlerinin artırılması ile işsizlikte bir azalma olmayacak, kalıcı hale gelecektir (Froyen, 2008, s. 261)

para politikalarına daha çok önem vermektedirler. Maliye politikası araçlarının, otomatik istikrarlandırıcılar haricinde, para politikası araçlarına kıyasla uygulamasının daha uzun sürmesi ve sonuçlarının telafi edilmesinin uzun, zahmetli olması böyle bir tercih yapılmasının nedenleri arasında gösterilmektedir (Erkam, 2010, s. 22,23).

1.2.7 Kamu Tercihi Yaklaşımı ve Bütçe Politikası

1986 yılında Nobel Ekonomi ödülünü almış olan James Buchanan'ın kamu tercihi teorisinin gelişmesinde yadsınamaz katkıları bulunmaktadır (Tüğen, 1999, s. 222). Kamu tercihi teorisi, ekonomi teorisinde analizler için kullanılan araç ve yöntemleri politik sürece ve kamu ekonomisine uygulamaktadır. Bu yaklaşım seçmen, bürokrat, milletvekili veya siyasi parti lideri gibi, siyasi süreç içerisinde rol alanların davranışları ile elde edilen sonuçlar arasında ilişki kurmaya çalışmaktadır (Aktan, t.y, s.67).

Kamu tercihi iktisatçılarına göre savaşlar, nüfus artışları gibi klasik nedenlerin haricinde, karar alma sürecinde olanların çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaları ve Keynesyen iktisadi görüş kamu sektörünün büyümesinde etkilidir. Süreç içerisinde etkili olanların çıkarlarını maksimize etmeye çalışmaları ile kastedilen; seçmenlerin faydalarını, siyasi partilerin oylarını, bürokratların bütçelerini ve son olarak çıkar gruplarının ise elde edecekleri rantı maksimize etmeye çalışmalarıdır. Bir başka neden olarak Keynesyen iktisadi görüşün gösterilmesinin nedeni ise, klasiklerin aksine piyasaya devlet müdahalesinin savunulması ve bu nedenle de kamu harcamalarının artmasıdır (Aktan, 2002, s. 6-13).

Tüğen (1999, s. 224)'in Savaş'dan aktardığına göre bütçenin denkliliğini sağlayabilmek için, gelir bütçesinin gider bütçesinden önce kabulü, önerilen yeni bir harcama teklifi ile birlikte bu harcama için finansman kaynağının da sunulması, bütçe büyüklüğünün belli bir oranında borçlanmaya ya da emisyonu başvurulması gibi yöntemler uygulanabilir.

Bu bölümde maliye politikası aracı olması nedeniyle çeşitli iktisadi görüşlerin bütçe politikası hakkındaki görüşlerine yer verilmiştir. Ancak Feyzioğlu (1969, s. 44) tarafından da belirtildiği gibi bütçe ile hedeflenen sonuçların elde edilebilmesinin bütçe ilkelerine ne kadar riayet edildiği ile ilgili olduğu unutulmamalıdır. Bu nedenle bir sonraki bölümde bütçe ilkeleri anlatılmıştır.

1.3 BÜTÇE İLKELERİ

Bu alt başlıkta bütçe ilkelerinden genellik, birlik, yıllık olma, onama, denklik, açıklık, mali saydamlık, alenilik, doğruluk ve samimiyet ilkeleri açıklanacaktır. Bütün bütçe ilkeleri önemli olmakla birlikte, bu çalışmada tahmin başarısı değerlendirildiğinden özellikle doğruluk ve samimiyet ilkeleri üzerinde durulacaktır.

Bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulması gereken bütçe ilkeleri 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun 28 ile 59. maddeleri arasında yer almaktayken 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 13. maddesinde uyulması gereken ilkeler tek bir maddede belirtilmiştir.

5018 sayılı kanunun 13. maddesinde bütçenin genellik, yıllık olma, onama, denklik, açıklık, mali saydamlık, alenilik, doğruluk ve samimiyet ilkelerine yer verilmiştir. Birlik ilkesine bu maddede yer verilmemiş olmakla birlikte kanunun 6. maddesinde gelir, gider, nakit planlaması ve borç yönetiminin Hazine birliğini sağlayacak şekilde yürütüleceği ifade edilmiştir. Bu nedenle birlik ilkesi de dâhil olmak üzere, bütçenin temel işlevlerini yerine getirebilmesi için öngörülen bütün bütçe ilkeleri, aşağıda başlıklar halinde açıklanmıştır.

1.3.1 Genellik İlkesi

Bu ilke, devletin bütün gelir ve giderlerinin bütçede eksiksiz olarak gösterilmesini, devletin bütün gelirlerinin Hazineye toplanması ve ihtiyaçların buradan karşılanmasını gerektirmektedir (Feyzioğlu, 1969, s. 52).

Genellik ilkesinin gerçekleştirilmesi için devletin bütün gelir ve giderlerinin bütçede gösterilmesinin yanı sıra uyulması gereken iki ilke daha vardır. Bunlar; belirli gelirlerin belirli giderler için önceden ayrılmaması olarak ifade edilen Adem-i tahsis ilkesi ve bütçede yer alan rakamların brüt olarak gösterilmesi olarak ifade edilen gayrisafilik ilkeleridir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s. 41).

Adem-i tahsis prensibi ile bütün gelirlerin yapılacak olan bütün harcamalar için kullanılması öngörülür (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 84). Buna göre elde edilen bütün

gelirler devletin gelir bütçesine kaydedilir ve kurumlar kendilerine verilen ödenek sınırları içerisinde harcamalarını gerçekleştirir. Bu ilke ile devlet birliğini gösteren bir bütçe birliğinin yanı sıra denetim açısından da birlik sağlanmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s. 43-44). Bu prensip, bir sonraki başlıkta açıklanacak olan bütçenin birlik ilkesi ile genellik ilkesi kapsamında ele alınan gayrisafilik ilkesini gerektirmektedir.

Gayrisafilik usulü ile kurumun herhangi bir şekilde faaliyetleri neticesinde bir gelir elde etmesi durumunda, bu geliri harcamalarını artırmak amacıyla kullanmaması ve genel gelirler bütçesine aktarması öngörülmektedir. Bu ilke ile siyasi iktidar tarafından, devlet dairelerinin kendi gelir kaynaklarını yaratarak harcamalarını artırmalarının önüne geçilmek hedeflenmiştir. Başka bir şekilde ifade edilecek olursa, kurumlar ne gelirlerinin arkasına giderlerini ne de giderlerinin arkasına gelirlerini gizlemelidirler (Bulutoğlu ve Kurtuluş, 1981, s. 49).

Genellik ilkesine, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 41, 45, 50, 53 ve 54. maddelerinde yer verilmiş iken, daha önce de belirtildiği gibi 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda ise 13. maddede yer almıştır.

1.3.2 Birlik İlkesi

Bütçede birlik ilkesi ile kastedilen, devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içerisinde yer alması gerekliliğidir. Böylece kamu gelirlerinin harcamaları ne ölçüde karşılayabildiği görülebilir. Öte yandan bu ilkeye uyulması yasama organı tarafından yapılan denetimi de kolaylaştıracaktır (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 88).

Birlik ilkesinin de genellik ilkesi gibi bütün kamu gelir ve giderlerinin tek bir bütçe içerisinde gösterilmesini gerektirmesi nedeniyle bu iki ilke arasındaki herhangi bir farklılık olmadığı düşünülebilir. Bununla birlikte söz konusu ilkeler amaç yönünden farklıdır. Genellik ilkesi ile ödenekler dâhilinde harcama yapılması öngörülürken birlik ilkesi ile gösterimden kaynaklanan biçimsel bir yarar sağlanması hedeflenmektedir (Uluatam, 2005, s.120).

Edizdoğan ve Çetinkaya (2010, s. 54) 'nın Batirel'den aktardığına göre; birlik ilkesinin bir gereği olarak birleştirme (konsolidasyon) işlemi yapılmaktadır. Bu işlem ile kamu kesimi hizmet birimleri tarafından hazırlanan bütçeler konsolide bütçe adı altında toplanır. Böylelikle, kamu kesiminin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede görülebilmesine olanak sağlamış olur.

Devletin savunma, eğitim, diplomasi, temsil, güvenlik ve adalet gibi temel hizmetleri verdiği dönemde birlik ilkesine uymak, bütün gelir ve giderleri tek bir bütçede göstermek mümkün iken çeşitliliği artan hizmet sunumları nedeniyle birlik ilkesini sağlamak gittikçe zorlaşmaktadır (Gürsoy, 1980, s. 134).

Birlik ilkesi yasalarla konulmuş bir ilke değildir. Aksine 1982 Anayasası'nın 161. maddesinde yer alan *“Devletin ve kamu iktisadî teşebbüsleri dışındaki kamu tüzelkişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır.”* ifadesinden, birden fazla bütçe olmasının anayasal olarak kabul edildiği fikrine varılabilir (Gürsoy, 1980, s. 135). Anayasada yer alan bu hükme ilave olarak Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK)'nda da birlik ilkesine dair bir hükmün yer aldığı söylenemez. Anayasada ve MUK'da birlik ilkesine yer verilmemişken 5018 sayılı kanunun 6. maddesinde hazine birliğinden bahsedilerek bu ilkeye gönderme yapılmıştır (Uluatam, 2005, s.120).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 12. maddesinde, kamu idarelerinin bütçeleri; merkezi yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumlarının bütçeleri ve mahalli idarelerin bütçeleri olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Merkezi yönetim bütçesi de kendi içinde genel bütçe, özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi olmak üzere tekrar üçe ayrılmış ve kamu idareleri tarafından başka bir adla bütçe oluşturulamayacağı belirtilmiştir.

1.3.3 Yıllık Olma İlkesi

Bütçe kanunlarında yer alan gelir ve gider tahminlerinin bir yıl süreyle geçerli olduğunu ifade eden bu ilke ile bütçe denetimini daha verimli olarak yapabilme olanağı sağlanmış olmaktadır (Coşkun, 2000, s. 45).

Bütçenin yıllık olma ilkesinin savunulmasında iki neden vardır. Bütçelerin yıllık olarak hazırlanması ile süre kısa olduğu için daha gerçekçi tahminler yapılacağı düşünülmektedir. İlkenin savunulmasındaki bir diğer neden ise kısa süreli uygulamaların denetiminin daha etkili bir şekilde yapılacağı düşüncesidir (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 95).

1982 Anayasası'nın 161. maddesi ile bütçelerin yıllık olarak hazırlanacağı bununla birlikte kalkınma planları ve ilgili yatırımlar nedeniyle özel sürelerin konulabileceği belirtilmiştir. 5018 sayılı kanunun 13. maddesinde yer alan *“Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleri ile birlikte görüşülür ve değerlendirilir.”* ifadesiyle 1050 sayılı Kanundan farklı olarak çok yıllık bütçeleme esas alınmıştır.

Bütçenin yıllık olarak hazırlanmasının bir istisnası olarak geçici bütçe uygulamaları gösterilebilir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 19. maddesinde tanımlanan ve altı ayı geçemeyen geçici bütçeler, zorunlu nedenlerle merkezi yönetim kanunun çıkarılamaması durumunda bir önceki yılın başlangıç ödeneklerinin belli bir oranı olarak hazırlanır ve bütçe kanunun çıkarılması ile birlikte harcanan tutar, toplanan gelir ilgili yılın bütçesine dâhil edilir.

1.3.4 Onama (Ön izin) İlkesi

Bu ilke 1050 sayılı Kanunun 35. maddesinde ele alınmıştır. Bu maddeye göre Meclis, Genel Bütçe Kanunu'nu mali yıl başlangıcından önce görüşerek Resmi Gazete'de yayımlatır. 5018 sayılı kanunun 13. maddesinde ise benzer şekilde, *“... ait oldukları yıl başlamadan önce Türkiye Büyük Millet Meclisi veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça”* bütçelerin uygulanamayacağı ifade edilmiştir.

Yasama organı tarafından bütçenin onaylanması ile idare harcama yapmaya yetkili kılınır. Bütçe ile harcamacı kurumlara verilen ödenek miktarları ilgili yılda harcanabilecek olan en yüksek miktarlardır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s. 123). 5018 sayılı Kanunun 19. maddesinde ödeneklerin yetersiz kalması veya öngörülmeyen bir giderin yapılmasının gerekli olduğu durumlarda, karşılığında gelir göstermek kaydıyla ek bütçe yapılabilmesi belirtilmiştir. Gelir açısından ise böyle bir zorunluluk

olmadığından tahminlerin üstünde ya da altında gelir toplanmasında bu anlamda bir sakınca yoktur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s. 123).

Bütçelerin kabulü ise, merkezi yönetime dâhil olan kuruluşları için parlamento tarafından, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idarelerin bütçeleri için ise kanunlarla yetkili kılınmış organ tarafından yapılacaktır (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 101).

1.3.5 Bütçenin Denkliği İlkesi

Bu ilke bütçede gelir ve gider tahminlerinin toplamının birbirine denk olmasını ifade eder. Hükümet tarafından meclise sunulan bütçe kanun tasarısının bu denklik sağlanmış olarak sunulması gerekir (Tüğen, 1999, s. 38). Bütçe kanun tasarısının yanı sıra bu denklik kesin hesap kanunlarında da aranmaktadır. Kesin hesap kanunlarında gelir gider denkleğinin sağlanması ile diğer ilkelerden doğruluk ve samimiyet ilkelerine uyulmuş olduğu gösterilir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s. 133).

Klasik iktisadi görüşte, devletin ekonomiye müdahalesinin asgari düzeyde olması gerekliliği savunulduğundan denk bütçe ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalınması önerilmektedir (Devrim, 1983, s. 96). Klasiklerin aksine Keynesyenler daha önce de belirtildiği gibi iktisadî dengenin sağlanması amacıyla gerekli durumlarda bütçe dengesinden vazgeçilebileceğini savunmaktadırlar. Mesela durgunluk döneminde kamu harcamaları artırılarak bütçenin açık vermesi, enflasyonist dönemlerde ise talebi azaltmak amacıyla bütçenin fazla vermesi sağlanabilir.

1.3.6 Açıklık, Mali Saydamlık ve Alenilik İlkeleri

Açıklık ilkesi, bütçe ile ilgi tahminlerin ve uygulama sonuçlarının isteyen herkes tarafından kolaylıkla anlaşılır şekilde hazırlanmasını gerektirir. Fakat bu noktada bütçe ile ilgili dokümanların hacim olarak artması nedeniyle, anlaşılmayı kolaylaştıracak özet bilgilerin, tablo ve grafiklerin ayrı olarak hazırlanması tavsiye edilmektedir (Feyzioğlu, 1969, s. 45).

Mali saydamlık ilkesi ise, açıklık ilkesinin geliştirilmiş bir şekli olarak sunulmaktadır. 5018 sayılı Kanunun 7. maddesine göre, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve

kullanılmasında denetim sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi için hükümet politikaları, kalkınma planları, yıllık programlar, stratejik planlar ile bütçelerin hazırlanması, uygulama sonuçları ve raporların kamuya açık olması gerektiği ifade edilmiştir.

Alenilik ilkesi, bütçe ile ilgili bütün belgelerin, bütçenin hazırlanmasından itibaren bütün aşamalarda kamuoyunun dikkatine sunulmasını gerektirir. Başka bir ifadeyle; bütçe hakkının sahibi olan ve bu hakkını temsilcileri vasıtasıyla kullanan milletin, sahip olduğu hakkı bütçe tasarısından kesin hesap kanuna kadar takip edebilmesinin sağlanmasıdır (Feyzioğlu, 1969, s. 47).

1.3.7 Doğruluk ve Samimiyet İlkeleri

Doğruluk ve samimiyet ilkeleri ile bütçe kanunlarının hazırlanırken gerçek gelir ve gider rakamlarına olabildiğince yakın tahminlerin yapılması gerekliliğinin altı çizilmiştir. Bütçelerin bir sonraki yıla ilişkin olarak hazırlanmasına bağlı olarak, siyasi ve mali değişikliklerin bilinmemesi nedeniyle tahminlerde tam olarak başarılı olunması beklenmemektedir. Fakat bu ilkeyle yıl içerisinde büyük oranlarda ek ödenek talep edilmesinin ve tahminlerin gerisinde kalan gelirlere bağlı olarak, beklenenden daha fazla bütçe açığının oluşmasının önüne geçilmek istenmiştir (Uluatam, 2005, s.124).

Bütçelerin doğruluğunun önem arz etmesi nedeniyle, yapılan tahminler hem objektif hem de sübjektif açıdan ele alınmıştır. Tahminlerin objektif olması ile kastedilen doğruluk ilkesiyken, sübjektif olması ile kastedilen samimiyet ilkesidir (Gürsoy, 1980, s. 146).

Doğruluk ilkesi, bütçe tahminlerinin ilgili yılın şartlarına göre hazırlanmasını gerektirir. Gelir ve gider tahminleri yapılırken aşırı iyimserlik veya kötümserliğe kapılmadan, çeşitli kaynaklardan yararlanarak en uygun tahminin yapılması öngörülür (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s. 122-123). Bir tahmin belgesi olan bütçede yer alan rakamların gerçekçi olarak belirlenememesi bütçenin doğruluk ilkesini zedeler (Coşkun, 2000, s. 44).

Samimiyet ilkesi ile gelir ve gider tahminini yapanların tahminin doğruluğuna samimi olarak inandığı, yapılan tahminlerin tahmini yapanın gerçek kanaati sonucunda şekillendiği varsayılır (Gürsoy, 1980, s. 146). Bütçe tahminlerinin gerçekçi olması, gerçekleşen bütçe rakamlarının tahmine yakın olması bütçede samimiyet ilkesinin varlığı ile ilgilidir (Coşkun, 2000, s. 44).

Bütçeleme sistemleri açısından önceleri sadece temel hizmetleri sunan devletler için klasik bütçeleme sistemi yeterli olmaktayken, zaman içerisinde bilimsel ve teknolojik gelişmeleri desteklemekten turizm ve sanata kadar birçok alana dağılan kamu giderlerine bağlı olarak uygulanan bütçeleme sistemlerinde değişiklikler olmuştur. Bu nedenle bir sonraki alt başlıkta, toplanan gelirlerin etkili bir şekilde kullanılması ve denetlenmesi için geliştirilen bütçeleme sistemlerinden ülkemizde uygulananlar klasik bütçe sisteminden itibaren anlatılmaya çalışılmıştır.

1.4 BÜTÇELEME SİSTEMLERİ

Devletin faaliyetlerinin zaman içerisinde genişlemesi nedeniyle harcamaları da sürekli olarak artma eğilimindedir. Toplanılan gelirin artan harcamalara uyum sağlayamaması nedeniyle kamu kaynakları üzerinde daha sıkı bir denetim kurma ve eldeki kaynakları daha verimli bir şekilde kullanma ihtiyacı doğmuştur. Bu nedenle bütçeleme sistemleri sürekli bir gelişim göstermiştir (Edizdoğan, 1989, s. 136). Bu alt başlıkta zaman içerisinde geliştirilen ve belirli dönemlerde ülkemizde tercih edilen bütçeleme sistemleri; geleneksel bütçe, performans bütçe, program bütçe, planlama-programlama-bütçeleme ve performans esaslı bütçeleme sistemleri olarak sırasıyla incelenmeye çalışılmıştır.

1.4.1 Geleneksel Bütçe Sistemi

Bütçe sistemlerinin ilki geleneksel bütçe sistemidir. Bu bütçe sisteminde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan kaynakların temini esastır (Tüğen, 1999, s. 68).

Geleneksel bütçe sisteminde her bakanlık ya da daire için önerilen harcamalar madde madde sıralanır. Bu harcama kalemlerinin ne gibi bir yarar sağlayacağı ya da hangi iş için kullanılacağı önemli değildir. Önemli olan harcamaların miktarı ve bunun muhasebe kayıtlarının düzgün olarak yapılmasıdır. Başka bir ifadeyle geleneksel bütçe sisteminde yapılan harcamalar yerine girdilere önem verilmektedir (Edizdoğan, 1989, s. 137).

Bu bütçe sisteminde denetim, yasama organı tarafından sadece harcamaların onaylanan biçimde yapılıp yapılmadığının kontrol edilmesi şeklindedir (Özen, 2008, s. 9). Bu nedenle bu bütçe türünün hukuka uygunluk denetimine imkân sağlamakla beraber performans denetimine¹⁰ olanak vermediği söylenebilir (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 102). Sistemde harcamacı kurumların amaçları net bir şekilde ortaya konulmadığından yılsonunda elde edilecek çıktılar da belirtilmez. Bu nedenle yılsonunda sadece ödeneğin ne kadarının harcandığına dair bir değerlendirme yapabilme olanağı sunulur. Buna ilave olarak amaçların net olarak belirtilmemesi nedeniyle aynı amaca yönelmiş olan alternatifler arasında da değerlendirme yapma imkânını sunmaması sistemin olumsuz özellikleri arasında yer almaktadır (Falay, 1987, s. 62).

Gerek bütçeye gerekse programlara gereken önem verilmediğinden geleneksel bütçe sistemi ile bütçe-plan ilişkisi kurulamamakta, bu durum uzun vadeli planlama yapılamaması sonucunu doğurmaktadır (Edizdoğan, 1989, s. 142). Bu bütçe sisteminde ödeneklerin yıllık olarak verilmesi nedeniyle bir yıldan fazla süren yatırımlarda yatırım planlamasını yapmak mümkün değildir (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 102).

Bu bütçe sisteminde harcamacı birimler bütçelerini hazırlarken ödenek taleplerini, genellikle üst birim tarafından kesinti yapılacağının bilinmesi nedeniyle, gereksiz olarak yüksek tutmaktadır. Bu nedenle de kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması, ekonomik faaliyetlerin temel amacı açık bir şekilde belirtilmediğinden düşünülemez (Edizdoğan, 1989, s. 142). Kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanamamasının sonucunda, bütçe sisteminin aksayan bir yönü olan, kıt kaynaklarla toplumun artan ihtiyaçlarının karşılanamaması sorunu meydana gelmiştir (Özen, 2008, s. 9).

¹⁰ Hukuka uygunluk denetiminin konusu, işlem ve faaliyetlerin mevzuata uygun olup olmadığının incelenmesidir (Barçın, 2011, s. 25). Performans denetimi ise, hesap verme sorumluluğu kapsamında faaliyet, çıktı ve sonuçların, performans hedef ve gerçekleştirmelerinin değerlendirilmesi suretiyle kaynak kullanımının denetlenmesi olarak tanımlanabilir (BÜMKO, 2004, s. 56).

Bu olumsuz özelliklerinin yanı sıra harcama öncesinde analiz yapılmaması nedeniyle hazırlanmasının ve denetiminin kolay olması bu bütçe sisteminin olumlu özellikleri olarak gösterilebilir (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 103).

Ekonomide birçok faaliyetin kamu kurumları tarafından yapılmaya başlanması ile birlikte, bütçenin sadece denetim fonksiyonunu yerine getiren geleneksel bütçe sisteminde görülen aksaklıkları gidermek amacıyla, bütçeleme sistemini geliştirmek yönünde çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Performans bütçe sistemi ve sonrasındaki bütçeleme sistemleri bu çalışmalar sonucunda oluşturulmuştur (Edizdoğan, 1989, s. 144).

1.4.2 Performans Bütçe Sistemi

Geleneksel bütçe sistemindeki aksaklıklar görüldükten sonra bütçe sisteminde iyileştirmeye yönelik çalışmalar başlamıştır. Performans bütçe sisteminde, aynı amaca hizmet eden faaliyetler veya işler maliyetlendirilerek belirli programlar altında sınıflandırılır ve sene sonunda elde edilen başarılar ölçülür. Başka bir ifadeyle geleneksel bütçe sistemi alınan malzemeler üzerine yoğunlaşmışken performans bütçe sistemi alınan malzemelerin nasıl kullanıldığı üzerine yoğunlaşmıştır. Performans bütçe sistemi, gelişim açısından geleneksel bütçe sistemi ile program bütçe sistemi arasında yer alır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s.157-159).

Bu bütçeleme sisteminde birim maliyet fiyatları üzerinden değerlendirme yapıldığı için alternatif çözüm yöntemlerinin kapsayacağı süre ve maliyetler de belirtilmelidir. Bu sistem; amaçlar ve bu amaçları gerçekleştirebilecek çeşitli programların saptanmasını, alternatifler arasından seçilen programın maliyetini ve program neticesinde elde edilen başarıların ölçülmesini gerektirmektedir (Edizdoğan, 1989, s. 145). Tahmin edilebileceği gibi bu bütçe sistemden maliyetler ve uygulamaların mali sonuçları hakkında üst yöneticiye bilgi sağlaması beklendiğinden, sisteme uygun bir maliyet muhasebesi sistemi gereklidir (Falay, 1987, s. 55).

Sistemin işlerliği açısından en önemli unsur, fayda maliyet analizi yapılmasını öngördüğünden ölçülebilir, rakamsal değerlerin esas alınmasıdır. Kullanılan girdiler ile elde edilen çıktılar arasındaki oransal değer, kamu kurumunun performansını

artırmaktadır (Özen, 2008, s. 11). Ölçülebilir birimin sistemin temel noktasını oluşturması aynı zamanda sistemin zayıf yönünü de oluşturmaktadır. Güvenlik, adalet ve eğitim gibi birim maliyet ve çıktılarına göre değerlendirmeye elverişli olmayan kamu hizmetlerinin değerlendirilmesinde bu bütçe sistemi başarılı olamayacaktır (İnce, 1980, s.63).

Sistemin bir diğer zayıf noktası ise, üretilen malların homojen olmaması nedeniyle yapılan değerlendirmelerin yanıltıcı olmasıdır. Bu sistemde örneğin, düz bir ovada yapılan bir kilometre yol ile dağlık bir alanda yapılan aynı uzunluktaki yol, maliyetlerinin farklı olmasına rağmen, aynı şekilde değerlendirilecektir (İnce, 1980, s.63).

Performans bütçe, harcamacı kurumlara tahsis edilen ödeneklerle nelerin yapıldığını gösteren bir bütçe türüdür. Performans bütçe sisteminin eleştirilen bir diğer özelliği ise; geçmiş yıl uygulamalarını değerlendirmesi nedeniyle gelecek için yapılan planlamalar açısından faydalı olamamasıdır (Kara, 1982, s. 15).

Edizdoğan (1989, s. 148) tarafından performans bütçe sistemi uygulamasının, Birleşmiş Milletler Örgütü tarafından 1957 yılında benimsenmesine ve 1956-57 mali yılında Filipinler’de, 1960’larda ise birçok Asya, Uzak Doğu, Latin Amerika ve Afrika ülkelerinde uygulamaya konulmasına rağmen sistemin tam anlamıyla başarılı olduğu söylenememiştir.

1.4.3 Program Bütçe Sistemi

Program bütçe kavramının performans bütçenin bir uzantısı ve planlama programlama bütçeleme sisteminin de hazırlayıcısı olması nedeniyle her iki anlamda da kullanıldığı görülmektedir. Program bütçe sistemini, performans bütçe ve planlama programlama bütçeleme sistemi olarak ele alan çalışmaların yanı sıra, bu sistemleri birbirinden tamamen farklı sistemler olarak ele alan çalışmalar da mevcuttur. Fakat bu sistemler birbirinden farklı sistemler değildirler. Program bütçe, performans bütçeye göre daha geniş, planlama programlama bütçeleme sistemine göre daha dar kapsamlıdır (Falay, 1987, s. 55-56). Bu sistemde bir program birkaç tane performans içerebilir (Coşkun, 1986, s. 113).

Esas itibariyle program bütçe toplumun geneli tarafından ihtiyaç duyulan kamusal amaçlar için bir sınıflandırma yapmaktadır. Bu nokta performans bütçe ile aralarındaki farklardan birini oluşturmaktadır. Performans bütçe kamu kurumlarının yapmış oldukları faaliyetlerle ilgiliyken program bütçe kamusal amaca yönelik olarak sunulan bütün kamu temel hizmet fonksiyonlarını faaliyet ve projeler olarak sınıflandırılmaktadır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s. 162-165).

Devlet faaliyetlerinin çeşitlenmesi ile birlikte performans bütçeden program bütçeye geçiş zorunlu hale gelmiştir. Program bütçenin performans bütçeye kıyasla daha geniş bir kapsama sahip olması nedeniyle aralarında küçük farklılıklar mevcuttur. Mesela program bütçede geleceğe yönelik programlar yapılmaktayken performans bütçede birim maliyetler ve faydalar hesaplandığından geçmiş yıl işlemleri dikkate alınmaktadır (Özen, 2008, s. 12-13).

Genel olarak program bütçe devletin yapmakla yükümlü olduğu hizmetlerin sınıflandırılarak, kaynak dağıtımında ve faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti esas alan bir bütçe sistemidir. Bu sınıflandırma aşaması bütçe sisteminin ilk aşamasıdır. Yapılacak olan hizmetlerin önceliklerinin ve bu hizmetler için yapılacak olan harcamaların belirlenmesi önemlidir (Coşkun, 1986, s. 114). Başka bir deyişle sistem tündengelim tekniği ile ana hizmetleri daha sonra da madde madde bu hizmetlerin nasıl gerçekleşeceğini belirlemektedir (Özen, 2008, s. 13).

Devlet yaptığı hizmetleri bu sistemde öncelik sırasına göre; programlar, alt programlar ve faaliyet/proje esasına göre sınıflandırması söz konusudur. Devlet, öncelikle amaçlarını belirledikten sonra belirlenen amaçları gerçekleştirebilmek için yapılması gereken faaliyetleri programlar halinde tespit etmektedir. Daha sonra belirlenen programların gerçekleştirilebilmesi için alt programlara yer verilmekte ve son olarak da alt programlar faaliyet ve projelere ilişkilendirilmektedir (Tüğen, 1999, s. 79).

1.4.4 Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi

Planlama-Programlama-Bütçeleme sisteminde program bütçede olduğu gibi hizmetler programlara, programlar ise alt programlar, faaliyet ve projelere dönüştürülmektedir. Fakat Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi (PPBS) program bütçe sisteminden

farklı olarak plan bütçe uyumunu sağlamak için plânlama sürecini de sisteme dâhil etmektedir (Özen, 2008, s. 16).

PPBS’de plânlama aşamasında uzun dönemde gerçekleştirilmek istenilen amaçlar belirtilir, programlama aşamasında ise amaçlara uygun olarak faaliyetler belirlenir. Bütçe yapılan çeşitli değerlendirmelerde başarılı bulunan birçok programdan oluşur. Program bütçede amaç çıktıları ile girdiler arasındaki farkın büyütülmesidir (Türk, 1997, s. 369).

Program bütçe, PPBS’nin bir uygulama aracıdır. PPBS’nde planlama ve programlama aşamaları tamamlandıktan sonra bütçeleme aşaması program bütçe ile gerçekleşir. Bu nedenle bütçeleme söz konusu olduğunda program bütçe ile PPBS aynı anlamda kullanılmaktadır (Falay, 1987, s. 64).

Bu sistem ile neyin ne için yapıldığı, ulaşılmak istenen amaçların ne olduğu sorularına cevap almak plânlanmışken bunların aksine geleneksel bütçe sisteminden de elde edilebilen nelerin satın alındığı ve bunlar için ne kadar ödendiği sorularının cevapları elde edilmiştir. Sistemde amaçlara önem verilmediği gibi bütçe hazırlama teknikleri de gelişmemiştir. Geçmiş yıl ödenekleri dikkate alınarak geriye dönük olarak ödenek miktarları kararlaştırılmaya çalışılmıştır (Özen, 2008, s. 207).

Geleneksel bütçe sistemi, bütün eksikliklerine rağmen 1973 yılına kadar kullanılmaya devam etmiştir. Fakat bütçe tekniklerindeki gelişmeler, Türkiye’de de modern bütçe tekniklerinin uygulanması yönünde bir arayışa neden olmuştur (Tüğen, 1999, s. 72).

Türkiye’de 1968 yılında başlayan hazırlıkların sonunda, 1973 yılı itibarıyla PPBS uygulanmaya başlamıştır. Bütçeleme sisteminde PPBS’nin tercih edilmesinin nedenleri olarak; (1) kamu harcamalarındaki artış, (2) toplam vergi yükündeki artış, (3) devlet tarafından uygulanan iktisat politikalarından amaçlarına¹¹ uygun sonuçlar elde edilmesi (fiyat istikrarı, tam istihdam, yüksek büyüme hızı, gelir dağılımının düzeltilmesi), (4) klasik bütçenin yetersizlikleri gösterilebilir (Türk, 1997, s. 368-369).

¹¹ İktisat politikası amaçları; fiyat istikrarı ve tam istihdamın bir arada gerçekleşmesi ile sağlanacak olan ekonomik istikrarı sağlamak, iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmek ve gelir dağılımını iyileştirmektir (Türk, 2006, s. 17-20).

Literatürde 1973 yılı itibariyle uygulanmaya başlanan bütçeleme sisteminin PPBS olduğu ifade edilmekle birlikte; sistemlerin birbirinin devamı olması nedeniyle net bir ayırım yapılamamaktadır. Aralarında küçük farklar olmakla birlikte bu üç sistemin yöntemleri ve hedefleri arasında bariz benzerlikler mevcuttur. Fakat 1973 yılı bütçe gerekçesinde, kullanılmaya başlanan modelin esas itibariyle “Türk Program Bütçe Modeli” olarak adlandırıldığı ve var olan üç sistemin en iyi ve en olumlu yönlerinin Türkiye’nin özelliklerine göre değerlendirilip geliştirilmesi ile elde edildiğinin¹² belirtilmesinde fayda görülmektedir.

1973 yılından itibaren “Program Bütçe Sistemi”ne geçilmesine rağmen bu sistemle, idâri yapıda fonksiyonel bir değişiklik yapılmadan bütçe kod yapısı fonksiyonel sınıflandırma yapısına uygun olarak değiştirilmiştir. Ancak, bu sistem yeterli altyapının hazırlanmaması ve düzenli olarak gözden geçirilip geliştirilememesi nedenleriyle tam olarak uygulanamamış ve diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de program bütçeden beklenen sonuçlar elde edilememiştir¹³.

1.4.5 Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

PPBS’den istenilen sonuçların elde edilememesi ve geleneksel bütçe anlayışın sürdürülmesi kamu kaynaklarının kullanımında etkinsizlik sorununu ciddi boyutlara ulaştırmıştır. Bununla birlikte teknolojik gelişmelere ve toplumun eğitim düzeyindeki gelişmelere paralel olarak toplumun kamusal hizmet talebi artmaya devam etmiştir. Bu durum kamusal hizmet sunumunda etkinliğin sağlanmasına yönelik reform çalışmalarının başlatılmasına neden olmuştur (Özen, 2008, s. 213-214).

Performans esaslı bütçe genel anlamda, kurumlara verilen kaynakla ne yaptıklarını ya da ne yapmayı umduklarını dair bilgiler sunan, daha dar bir anlamda ise kaynaklarda her artışı çıktıya ya da başka bir sonuca bağlayan bütçeleme sistemidir (Shick, 2003, s.101).

Kamu mali yönetiminde yaşanmakta olan en önemli değişikliklerden birisi, merkezden yönetimi esas alan kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından,

¹²1973 Yılı Bütçe Gerekçesi, (1972), s.3

¹³<http://www.bumko.gov.tr/PEB/Genel/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EF154646CE6A020F3C> (30.03.2012)

yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve çıktı-sonuç odaklı performans esaslı bütçeleme anlayışına geçilmesidir (Erüz, 2005, s. 61).

Performans esaslı bütçeleme ile kamu mali yönetiminde yöneticilerin çıktı ve sonuçlara göre hesap verebilirliğini sağlamak, kamusal hizmet sunumunu güçlendirmek, kaynak dağılımını stratejik önceliklere göre yapmak ve saydamlığı sağlamak gibi hedefler belirlenmiştir. Bu amaçları gerçekleştirmek için de performans esaslı bütçe sistemi ve bu sistem altında da stratejik plana dayalı, performans sözleşmesine dayalı ve bütçe formatına dönüştürülmüş modeller olmak üzere üç farklı alt model geliştirilmiştir (Özen, 2008, s. 47).

Stratejik plâna dayalı modelde öncelikle her bir kurum tarafından uzun vadeli hedeflerin yer aldığı stratejik planlar hazırlanır ve bu planlar ilan edilir. Daha sonra yıllık performans planları ile stratejik planlarda yer alan uzun vadeli amaçlar yıllık performans hedeflerine dönüştürülür. Bu planlar performans hedeflerine ulaşabilmek için ne kadar harcanması gerektiğine dair bilgiler de içerir. Mali yılın sonunda yıllık performans planlarında yer alan hedefler ile gerçekleştirmeler yıllık performans raporları ile kıyaslanır ve bir hedefe ulaşamaması durumunda bunun nedenleri ve amacın elde edilmesi için gereken adımlar bu raporlarda yer alır (Kristensen ve diğerleri, 2002, s. 25-27). ABD ve Norveç uygulamaları bu modele en iyi örnekler olarak gösterilebilir (Erüz, 2005, s. 63).

Performans sözleşmesine dayalı model hükümet ile halk arasındaki hizmet sunumuna dayalı bir anlaşma olarak nitelendirilebilir. Mesela İngiltere’de daha büyük devlet daireleri tarafından üç yılı kapsayacak şekilde kamu hizmeti sözleşmesi hazırlanırken, daha küçük birimler ile bu sözleşmedeki hedefler dikkate alınarak hizmet sunum sözleşmesi yapılır (Kristensen ve diğerleri, 2002, s. 24-26). Sözleşmelerdeki hedefler ile gerçekleştirmelerin kıyaslanmasıyla başarının değerlendirildiği bu sistemin önde gelen uygulayıcıları Yeni Zelanda ve İngiltere’dir (Erüz, 2005, s. 63). Kanada ve Avustralya ise bu modeli uygulamayı tercih eden diğer ülkelerdir (Özen, 2008, s. 117,130).

Son olarak bütçe formatına dönüştürülmüş modelde ise bütçede ödenek bilgilerinin yanı sıra performans bilgileri de yer alır. Yani bütçeden ayrı olarak herhangi bir performans

belgesi hazırlanmamaktadır. Bu modeli uygulayan ülkelere örnek olarak ise Hollanda gösterilebilir (Erüz, 2005, s. 63).

5018 sayılı Kanunun uygulanmaya başlaması ile birlikte ülkemizde Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme sistemi uygulanmaya başlamıştır. Bu nedenle kanun kapsamındaki kurumların stratejik planlarını hazırlamaları ve bütçelerini hazırlamış oldukları planlara dayandırmaları gerekmektedir. Bütçelerin hazırlanması aşamasında dikkate alınması gereken diğer belgeler ise Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından hazırlanan “Orta Vadeli Program” ve bu program dikkate alınarak Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan “Orta Vadeli Mali Plan”dır (Arcagök ve diğerleri, 2004, s. 6).

Hazırlanan belgeler açısından bütçe sistemi üçe ayrılırken elde edilen performans bilgisinin bütçe sürecinde kullanılma şekline göre de üçlü bir ayırım yapılmaktadır. Bunlar; sunuma yönelik performans bütçeleme, dolaylı performans bütçeleme ve doğrudan performans bütçelemedir (Özen, 2008, s. 50).

Sunuma yönelik performans bütçeleme yaklaşımında performans bilgisi sadece hesap verilebilirlik ve bilgilendirme amacıyla kullanılmakta, bütçe hazırlık süreciyle arasında ilişki kurulmamaktadır (Erüz, 2006, s. 219). Bu nedenle bu yöntem bir tercihten ziyade zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. Bunun bütün kamu kurumlarında uygulanabilecek bir örnek olması mümkün olmamakla birlikte, diğer yöntemlerin uygulanmasının zor olduğu sektörlerde sınırlı olarak uygulanabilir (Yenice, 2006, s. 63).

Dolaylı performans bütçelemede performans bilgisi bütçe hazırlık döneminde dikkate alınmakta, fakat ödeneklerle performans arasında doğrudan bir ilişki kurulmamakta, performans ödenekleri belirleyen tek faktör olmamaktadır. Ödeneklerin belirlenmesinde performans bilgisinin yanında hükümet önceliklerini yansıtan belgelerden de faydalanılmaktadır. Bunun sonucu olarak da yüksek performansa sahip faaliyete fazla kaynak ayrılacağı sonucu doğrudan elde edilmemektedir. Bunun için ülkenin politik öncelikleri arasında yer alması da gerekmektedir (Yenice, 2006, s. 64)

Ödeneklerle performans arasında doğrudan ilişki adından da anlaşılabilir gibi doğrudan performans bütçelemede söz konusudur. Ödenekler, gerçekleşen ya da

hedeflenen performansa göre tahsis edilmektedir. Ödeneklerle performans arasındaki ilişkinin kurulmasının zor olması nedeniyle genellikle dolaylı performans bütçeleme tercih edilmektedir (Özen, 2008, s. 50).

Performans esaslı bütçeleme üç aşamada gerçekleştirilir. Bu aşamalardan ilki, bütçelerin yapılacak olan işlere göre sınıflandırılmasıdır. İkinci aşama yapılacak olan işlerin maliyetlerinin tespit edilmesi ve son aşama ise elde edilen çıktıların, sonuçların ölçülmesi başarı ya da başarısızlığın tespit edilmesidir (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 108).

5018 sayılı kanunun 9. maddesine göre stratejik plan; kamu idarelerinin, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde, varlık sebepleri (misyon), orta ve uzun vadeli hedefleri (vizyon) oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle hazırlamış oldukları plandır.

Stratejik planlarda yer alan her bir faaliyetin belirli bir maliyeti olması nedeniyle, stratejik planların işlerlik kazanabilmesi, bütçelerin stratejik planlara uygun olarak hazırlanmasına bağlıdır. Stratejik planlar, kamusal kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtılmasında yönlendirici belgeler olduklarından hükümetlerin öncelikleri bu planlarda görülmektedir (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 146-147). Kurumlar, stratejik planlarında belirlemiş oldukları amaç ve hedefler doğrultusunda performans programlarını hazırlayacaklarından kurumun yol haritasını ortaya koymak bakımından bu planlar büyük öneme sahiptir (Özen, 2008, s. 234).

Performans programı ise, stratejik plan doğrultusunda kurumun bir yılda yürütmesi gereken faaliyetleri, bu faaliyetler için gereken kaynakları ve performans hedef ve göstergelerini içeren, bütçe ve faaliyet raporuna dayanak oluşturan belgedir (Mutluer ve diğerleri, 2005, s. 147). Bir yıl gibi kısa sürede, uzun dönemleri kapsayan kamu harcamalarında istenilen hedeflere ulaşılması mümkün olmadığından performans bütçe uygulamasında uzun dönemler esas alınmaktadır. Ancak stratejik plana dayalı yıllık bütçeler genel hedeflere ulaşmada ara aşamaları içerdiğinden yıllık bütçeler çok önemli bir konumdadır (Özyıldız, 2000, s. 82).

Performans programında ödenekler belirlenen faaliyet ve projelerin maliyetlerinin belirlenmesi neticesinde tahsis edilmektedir. Yani performans programlarının hazırlanması bütçeden daha öncelikli bir aşamadır ve bütçe bu programa göre ödenek aktaran bir belgedir (Özen, 2008, s. 235).

1.5 Gider ve Gelir Bütçesinin Hazırlanması

Bütçe politikalarına, bütçe ilkelerine ve bütçeleme sistemlerine yer verildikten sonra, bu bölümün son konusu olarak ülkemizde gelir ve gider bütçelerinin nasıl hazırlandığının aktarılması gerektiği düşünülmektedir. Bütçenin nasıl hazırlandığı aktarılırken gider ve gelir bütçeleri ayrı olarak açıklanmıştır.

1.5.1 Gider Bütçesinin Hazırlanması

Merkezi yönetim bütçesi hazırlama süreci 5018 sayılı kanunun 16. maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre süreç, en geç Eylül ayının ilk haftası sonuna kadar¹⁴, Bakanlar Kurulunun Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesi ile başlar. Orta vadeli program, “...*kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri...*” kapsayacak şekilde hazırlanır. Aynı süre içerisinde orta vadeli program Resmi Gazetede yayımlanır. Orta vadeli programla uyumlu olarak, gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminleri ile kamu idareleri ödenek teklif tavanlarının yer aldığı orta vadeli mali plan en geç Eylül ayının onbeşine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanır ve Resmi Gazetede yayımlanır. Aynı süreler içerisinde Maliye Bakanlığı tarafından Bütçe çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı tarafından ise Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Resmi Gazetede yayımlanır.

Aynı kanunun 17. maddesinde ise, kamu idareleri tarafından gerekçeleri ile hazırlanmış olan gelir ve gider tekliflerinin en geç Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı’na,

¹⁴ 26.09.2011 tarihli ve 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin 17. maddesiyle sürelerde değişiklik yapılmıştır.

yatırım tekliflerinin ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na verileceği belirtilmiştir. Bütçe tekliflerinin Maliye Bakanlığı'na iletilmesinden sonra kamu idarelerindeki yetkililer ile Maliye Bakanlığı arasında görüşmeler yapılabilir. En geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulu'nda görüşülen bütçe büyüklükleri, Maliye Bakanlığı tarafından mali yıl başından en az yetmiş beş gün önce Bakanlar Kurulu tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur.

Kurumlar tarafından hazırlanan beş yıllık stratejik planlar, yıllık hazırlanan performans programları ve faaliyet raporları, belirlenmiş hedef ve göstergeler doğrultusunda faaliyet yapılmasında kullanılan temel araçlardır. Mevcut durumdan, hedeflenen noktaya ulaşmaya kadar olan süreci ifade eden stratejik planlarda misyon, vizyon ve ilkelerin yanı sıra, stratejik amaç ve hedeflere, faaliyet ve projelere yer verilir. Kamu idarelerinin stratejik planlarında belirledikleri amaçlara ulaşabilmek için, ölçülebilir hedefler ve bu hedefler için de faaliyet ve projeler belirlemesi gerekmektedir. Stratejik planların hazırlanması ve kontrol görevi, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na, kamu idarelerinin bütçelerinin stratejik planlarında yer alan performans göstergelerine uygunluğunun belirlenmesi görevi, Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Beş yılı kapsayan stratejik planların kabulünden sonra planın yıllık uygulamaları olarak her yıl performans programları hazırlanır. Performans programlarının yıllık sonuçları ise faaliyet raporları olarak sunulur ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan genel faaliyet raporu Sayıştay denetimine tabiidir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2010, s. 222-225).

1.5.2 Gelir Bütçesinin Hazırlanması

Gelir tahmininde otomatik yöntemler ile doğrudan tahmin yöntemi olmak üzere iki yöntem mevcuttur. Otomatik yöntemler ise kendi içerisinde bir önceki yıl yöntemi, ortalama artışa göre artış yöntemi ve ortalama yöntem olmak üzere üçe ayrılır.

Bir önceki yıl yönteminde; gelecek yıl bütçesi hazırlanırken, kesinleşen son yılın bütçe gelirleri ve daha sonra ilave edilen yeni vergiler ve vergi oranlarındaki değişiklikler dikkate alınır. Ortalama artış yönteminde; kesinleşen son birkaç yılda gözlenen gelir artışlarının ortalaması hesaplanır ve elde edilen sonucun son yıl tahminlerine eklenmesi

ile yeni yılın gelir tahmini elde edilir. Ortalama yöntemde ise kesinleşen son birkaç yılın gelirlerinin ortalaması alınarak yeni yıl gelir tahmini yapılır (Tüğen, 1999, s. 135).

Ülkemizde de uygulanan doğrudan tahmin yönteminde, geçmiş yıl gerçekleştirmeleri dikkate alınmakla birlikte, konjonktürdeki gelişmeler, mali hareketler ve dış ilişkiler yapılan tahminlerde etkili olur. Maliye Bakanlığı tarafından gelir bütçesi hazırlanırken, tahminin yapıldığı süreye kadar geçen dönem için içinde bulunulan yıl gerçekleştirmeleri, sonrası için ise önceki yılda aynı dönemde gerçekleşen gelirler dikkate alınır (Coşkun, 2000, s. 170). 5018 sayılı Kanunun 17. maddesine göre, genel bütçe gelir teklifleri Maliye Bakanlığı tarafından, diğer bütçelerin gelir teklifleri ise ilgili idarelerce hazırlanır.

Çalışmanın bu bölümünde maliye politikası aracı olarak bütçenin iktisat politikasındaki yerine dair iktisadi yaklaşımların görüşlerine, bütçe kullanılarak elde edilmek istenen sonuçlar için gerekli olan bütçe ilkelerine yer verilmiştir. Daha sonra ise artan kamu harcamaları nedeniyle değişiklik gösteren bütçeleme sistemlerine yer verilmiş, son olarak ise ülkemizde gelir ve gider bütçesinin nasıl hazırlandığı aktarılmıştır.

İkinci bölümde ise bütçe dengesinin sağlanabilmesi için yapılabilecekler ve ülkemiz açısından isabetsiz tahminlerin olası nedenleri aktarılmıştır. Daha sonra ise bütçe tahminlerinin doğruluğunu değerlendirmeye yönelik yapılan ampirik çalışmalarda kullanılan yöntemler tanıtılmış ve çeşitli ülkelerde çeşitli dönemler için yapılan çalışmalara yer verilmiştir.

2 BÜTÇE TAHMİN BAŞARISINI DEĞERLENDİRMEDE KULLANILAN YÖNTEMLER

2.1 BÜTÇE TAHMİNİ

2.1.1 Bütçe Dengesinin Sağlanması

Günümüzde ciddi boyutlara varan yoksulluk, işsizlik oranları ve sıkça tekrar eden ekonomik krizler, devletin ekonomiye ne kadar müdahale etmesi gerektiği sorusundan ziyade, ekonomiye nasıl müdahale edilmesi gerektiği sorusunu ön plana taşımaktadır. Ülkelerin özgün yapıları nedeniyle kamu müdahalesi konusunda genel geçer bir çözüm önerisi olduğunu söylemek zordur. Devletin ekonomiye müdahalesi siyasal tercihlere ve kamu otoritesinin ideolojisine ve önceliklerine göre değişiklik göstermektedir (Pınar, 2006, s. 8-9). Bütçe, hükümetlerin mali yönetim ve kontrolü gerçekleştirmenin yanı sıra; kaynak dağıtımı, istikrar ve büyüme gibi diğer amaçları da gerçekleştirme işlevini üstlenen maliye politikası aracıdır (Asher, 1978, s. 423).

Bir tahmin niteliğindeki bütçe, ekonomik ve politik varsayımlara dayanır. Politik varsayımlar yönetimin amaçlarını, felsefesini ve değerlendirmesini yansıtırken, ekonomik varsayımlar; bütçenin ekonomiyi ve ekonominin bütçeyi nasıl etkilediğine dair beklentilerini yansıtır (Morrison, 1986, s. 325).

Devletin, toplayacağı geliri yüksek ya da harcamalarını düşük tahmin etmesi durumunda ortaya çıkan açığı finanse edebilmek için maliye politikası kapsamında seçebileceği üç alternatif vardır. Devlet bu durumda; vergi oranlarını artırarak, vergi tabanını genişleterek ya da yeni vergiler yaratarak gelirleri artırabilir, büyük sermaye gerektiren projelerin uygulanmasını ertelleyerek ya da iptal ederek harcamalarını azaltabilir ve son olarak da iç ya dış borçlanma yolunu tercih edebilir (Schroeder, 1982, s. 122) . Yalnız bu noktada geliri artırmak ve harcamaları azaltmak için alınacak her bir kararın yönetime siyasi ve yönetsel maliyetleri olacağı unutulmamalıdır (Rodgers ve Joyce, 1996, s. 49).

Geliri artırmak için vergileme yetkisinin keyfi olarak kullanılması, harcamaların sürekli olarak artırılması, iç ve dış borçlanma hususunda bir sınırlamanın olmaması, ülkede istikrarın olması için gerekli olan ve kamu maliyesinde gelirler ile giderler arasındaki eşitliği ifade eden mali disiplini bozacaktır. Buna bağlı olarak da tasarruflar, yatırımlar ve çalışma gayreti de olumsuz olarak etkilenecektir (Aktan, 2002, s. 460).

Gelir yaratmak açısından yapılabilecekler belirlidir. Fakat daha iyi bir vergi sisteminin ekonomik büyümeyi artırıp artırmayacağı kesin olmamakla birlikte, kötü bir vergi sisteminin büyümeyi engelleyeceği, değişiklik yapılması aşamasında göz önünde bulundurulmalıdır (Bird, 2010, s. 2). Buna ilave olarak, daha fazla gelir elde etmek amacıyla vergi oranlarında değişiklik yapılması neticesinde elde edilecek gelirin tahmini, yapılan değişikliğe bağlı olarak mükelleflerin davranışlarını değiştirmesi nedeniyle zordur (Vasche ve Williams, 1987, s. 67).

Gider açısından ise yetkiyi elinde bulunduranlar görevde kalabilmek ya da tekrar görev alabilmek için yetkilerini, kısa dönemdeki sosyal faydası uzun dönemdeki sosyal maliyetlerinden yüksek olan faaliyetler için kullanacaklardır¹⁵ (Aktan ve diğerleri, 2010, s. 102). Harcamaları kısmak için sermaye gerektiren projelerin ertelenmesinin ya da uygulamasının geciktirilmesinin olumsuz sonuçları kısa dönemde fark edilmeyeceğinden tercih edilebilir. Fakat sonuçları düşünülmeden siyasi çıkarlar uğruna alınan bu gibi kararlar, hükümet programlarının devamlılığını bozacaktır (Vasche ve Williams, 1987, s. 67-68).

Borçlanma durumunda ise, finansal piyasalardaki reel faiz oranı artacak ve özel yatırımların finansman kaynağı dışlama etkisi nedeniyle azalacaktır. Buna bağlı olarak da büyüme olumsuz olarak etkilenecektir (Aktan ve diğerleri, 2010, s. 101).

Gelirin yüksek ve/veya harcamaların düşük tahmin edilmesi durumunda ortaya çıkabilecek olan sorunlardan bir kısmı açıklanmaya çalışılmıştır. Buna karşılık gelir açısından düşük tahmin yapılması durumunda mükellefler tarafından sadece devletin kendilerinden aşırı olarak vergi aldığı söylenebilir. Açıkça görüldüğü gibi düşük tahmin yapılması durumunda karşılaşılan maliyetler, yüksek tahmin yapılması durumunda karşılaşılan maliyetlerden oldukça yüksektir (Rodgers ve Joyce, 1996, s. 49).

¹⁵ 1960'lı yıllarda ortaya atılan kamu tercihi yaklaşımının temel varsayımı, kişilerin politik süreç içerisinde çıkarlarını maksimize etmeye çalışacak olmalarıdır (Tüngen, 1999, s. 222).

Gider için de benzer yorumlar yapılabilir. Yüksek tahmin yapılması durumunda o yıl için ihtiyaç duyulmayan aşırı bir kaynağın olduğu söylenebilirken, düşük tahmin yapılması durumunda ise yukarıda bahsedilen açıklar meydana gelecek ve bütçeyi hazırlayanlar için daha ciddi sorunlar ortaya çıkacaktır (Bağdigen, 2005, s. 191).

Bunlara ilave olarak durgunluk dönemlerinde yapılan bütçe tahminlerinin genişleme dönemlerinde yapılan tahminlere göre daha başarılı olacağına dair görüşler mevcuttur. Bunun nedeni olarak da genişleme döneminde gerçeğe yakın bir tahmin yapılması durumunda durgunluk döneminde karşılaşılabilecek olan bütçe açığını finanse etmek için bir fazla verilemeyecek olması gösterilmiştir. Durgunluk dönemlerinin tahmin edilmesi de güç olması nedeniyle de gelirleri düşük tahmin etmenin genel olarak tercih edilen bir uygulama olduğu belirtilmiştir (Rodgers ve Joyce, 1996, s. 51).

2.1.2 Bütçe Tahminlerinden Sapılmasının Olası Nedenleri

Bağdigen (2005, s. 192) tarafından, bütçeyi hazırlayanların gelir ya da harcama tahminlerinde hata yapmasının iki nedeni olabileceği öne sürülmüştür. İlk olasılık, yıl içinde beklenilmeyen olumsuzluklarla karşılaşılması durumunda kendilerine bir hareket alanı sağlayabilmek, ikinci bir olasılık olarak ise bütçe hazırlık sürecinde muhtemel bütçe açığı ya da vergi oranlarındaki artıştan, önceden haberdar olan vatandaşların tepkisinden sakınmaktır.

Bütçe tahminlerinden sapılmasının bir başka nedeni olarak seçimler de gösterilebilir. Mesela 2002 yılında ülkemizde seçim nedeniyle siyasi partilere ayrılan ödeneklerin yetersiz kalması ve seçimin yaratmış olduğu maliyetler nedeniyle ek ödenek kanunu çıkarılmıştır (Ayyıldız, 2009, s. 85).

Başka bir neden olarak hükümet türünün bütçe açıkları üzerinde etkisinin olup olmadığına dair bir çalışma Türkiye için Aslan ve Bilge (2009) tarafından yapılmıştır. Hükümet tipine bağlı olarak genel bütçe gelir ve gider tahminlerinin isabetliliğinde, anlamlı bir fark olup olmadığı, 1950 ve 2006 yılları arasındaki tahminler dikkate alınarak incelenmiştir. Yapılan bu çalışmanın sonucunda, gider tahmin ve gerçekleştirmeleri arasındaki farkın koalisyon hükümetlerinde tek parti hükümetlerine kıyasla daha fazla olduğu tespit edilmiştir. Tek parti hükümetlerinin koalisyon

hükümetlerine göre daha başarılı olmasının nedeni olarak tek parti hükümetlerinin hızlı bir şekilde karar alabilmesi ve bu kararlarını da hızlı bir şekilde uygulayabilmesi gösterilmiştir. Koalisyon hükümetlerinde ise koalisyonu oluşturan partilerin, popülist politikalar izlemesi, kendi tabanını kayıran uygulamaları tercih etmesi ve karar alma sürecindeki yavaşlıkları başarısızlığın nedenleri olarak gösterilmiştir (Aslan ve Bilge, 2009, s. 265-269).

Günlük Şenesen (2000) tarafından yapılan 1983-1998 yılları arası, konsolide bütçe gelirleri dikkate alınmadan sadece konsolide bütçe harcamalarındaki sapmaların yapısını araştırmaya yönelik bir çalışmada gerçekleşen harcamaların tahminlerden sapmasının nedeninin enflasyon olup olmadığı model kurularak incelenmiş ve sonuç olarak enflasyonun böyle bir sapmanın en büyük nedeni olmadığı sonucuna varılmıştır. Başlangıç ödenekleri enflasyon oranı dikkate alınarak yeniden hesaplanmış ve yeni başlangıç ödenekleri ile harcamalar arasındaki sapma oranı hesaplanmıştır. Sonuç olarak enflasyonun doğru olarak tahmin edilmesi durumunda da sapmaların sıfıra eşit olmayacağı sadece eskisine oranla daha küçük değerler alacağı görülmüştür (Günlük Şenesen, 2000, s. 362-363).

Sebeup ne olursa olsun, bütçenin doğru olarak hazırlanıp hazırlanmadığı ekonomik aktörlerin karar alma aşamasında son derece önemlidir. Yanlış olarak ya da daha doğru bir ifadeyle gerçeğe uygun olarak hazırlanmamış bütçe, devletin uyguladığı politikalardan beklenen sonuçların elde edilememesine neden olur. Aynı zamanda bütçe hedeflerinden sapılması hem maliye politikaları için güvenilirliği azaltırken hem de bütçe rakamlarında yeniden bir hesaplama gerektirir (Parlak, 2005, s. 73).

2.2 TAHMİN BAŞARISINI DEĞERLENDİRMEDE KULLANILAN YÖNTEMLER

Literatürde tahmin başarısını değerlendiren birçok çalışma yer almaktadır. Bu konu ile ilgili olarak yapılan ampirik ilk çalışma Allan (1965) tarafından İngiltere için yapılmıştır. Daha sonra bu konu çeşitli ülkelerde, Auld (1970), Asher (1978), Davis (1979), Morrison (1985), Bhattacharya ve Kumari (1988), Bağdigen (2002; 2005), Chakraborty ve Sinha (2008) ve son olarak Zakaria ve Ali (2010) tarafından değişik

zaman aralıkları için çalışılmıştır. Değişiklik göstermekle birlikte, yapılan çalışmalarda tahmin hatasının ve eşitsizlik katsayısının hesaplandığı ve yapılan tahminlerin rasyonel beklentilere uygunluğunun test edildiği görülmektedir.

1924 ile 2010 yılları arasında genel bütçe gelir ve harcama tahminlerinin ne derece isabetli olduğu belirtilen yöntemler vasıtasıyla değerlendirildiğinden, öncelikle bu yöntemlerin açıklanmasının gerektiği düşünülmektedir. Bu nedenle bu bölümde öncelikle kullanılan yöntemler açıklanmış daha sonra ise tahmin başarısını değerlendirmeye yönelik olarak yapılan çalışmalar aktarılmıştır.

2.2.1 Tahmin Hatasının Hesaplanması

Bütçe tahmininde yapılan hatanın değerlendirilmesinde, Rodgers ve Joyce'un (1996) ve Bağdigen'in (2002; 2005) kullandıkları formül aşağıdadır.

Zakaria ve Ali (2010, s.116) tarafından tahmin hatası, pay kısmında, tahminden gerçekleşmenin çıkarılması ile hesaplanmıştır. Günlük Şenesen (2000, s. 347) tarafından ise payda da gerçekleşme yerine tahmine yer verilip, elde edilen değer aritmetik ortalaması üzerinden değerlendirme yapılmıştır. Her iki formülle de değerlendirme yapılabileceği gibi, bu çalışmada gerçekleşmeden sapmalara göre bir değerlendirme yapılmaya çalışılacaktır.

Bu formüle göre; elde edilen tahmin hatasının işaretinin pozitif ya da negatif olmasına göre bütçenin düşük ya da yüksek tahmin edildiğine dair yorumlar yapılabilmektedir. Buna göre, işaretin pozitif olması durumunda düşük tahmin yapıldığı, negatif olması durumunda ise yüksek tahmin yapıldığı söylenebilir. Formülden de anlaşılacağı gibi hatanın 0 olması durumunda başarılı tahmin yapılmıştır (Bağdigen, 2002, s. 33).

2.2.2 Eşitsizlik Katsayısının Hesaplanması

Bütçe tahminlerinin başarısını değerlendirmede daha önce bu konu ile ilgili olarak yapılan ampirik çalışmalarda¹⁶ yaygın olarak Theil'in eşitsizlik katsayısı kullanılmıştır. Theil'in ilk katsayı hesaplaması Economic Forecast and Policy (1965) adlı kitabında yer almışken, daha sonra formülde bazı değişiklikler yapılarak Applied Economic Forecasting (1971) kitabında yer alan farklı bir eşitsizlik katsayısı hesaplama formülü elde edilmiştir.

Eşitsizlik katsayısı hesaplama formülü, hataların karelerinin ortalamasının kareköküne (HKOK) dayanır (Zakaria ve Ali, 2010, s.116).

Theil'in tarafından elde edilen, eşitsizlik katsayısının hesaplanmasında kullanılan ilk formül aşağıdaki gibidir (Theil, 1965, s. 32).

$$U_1 = \sqrt{\frac{\sum (P_t - A)^2}{n}} + \sqrt{\frac{\sum A^2}{n}}$$

Formülde U_1 hesaplanan eşitsizlik katsayısı değerini, P değerleri tahminlerdeki değişimleri, A değerleri gerçekleştirmelerdeki değişimleri, n gözlem sayısını ve son olarak t ise cari yılı temsil etmektedir.

Bu formülden elde edilecek olan eşitsizlik katsayısı, 0 ile 1 arasında değer alır. Katsayının 0 değerini alması bütün yıllar için $P_t = A_t$ durumunda söz konusu olacağından böyle bir sonucun elde edilmesi durumunda mükemmel bir şekilde tahmin yapıldığı söylenebilir. En üst değer olan 1'in elde edilmesi ise 2 durumda söz konusudur. Bunlardan ilki; tahmin ve gerçekleşme arasında ters orantılılığın olması yani gerçekleştirmeler negatif iken tahminin pozitif olması ya da gerçekleştirmeler pozitif iken tahminin negatif olması durumudur. İkincisi ise değişkenlerden birinin 0 değerine sahip olmasıdır. Bu da tahmin etmede kolaylık sağlayan, 0 olmayan gerçek değerlerin 0

¹⁶ Eşitsizlik katsayısını kullanan çalışmalar; Auld (1970), Davis (1979), Morrison (1985), Bhattacharya ve Kumari (1988), Chakraborty ve Sinha (2008), Zakaria ve Ali (2010), olarak sıralanabilir.

olarak tahmin edilmesi ya da 0 olan gerçek değerlerin 0 olarak tahmin edilmemesidir (Theil, 1965, s. 33-34).

Theil, 1971 yılında yayımladığı kitabında ise bu formülde küçük değişiklikler yapmıştır. Bu kitapta yer alan ve U_2 olarak gösterilen yeni eşitsizlik katsayısı formülü ise aşağıdaki gibidir (Theil, 1971, s. 28).

$$U_2 = \frac{\sum P^2 - A}{\sum P - A}$$

Formüldeki P ve A değerleri sırasıyla tahmin ve gerçekleşmedeki değişiklikler gösterir. Katsayının 0'a eşit olması daha önce de belirtildiği gibi mükemmel tahmin yapıldığını gösterir. Bir önceki formülden farklı olarak bu eşitsizlik katsayısının bir üst değeri yoktur yani bir önceki katsayı formülünde tahminlerde değişiklik yapılmadığı durumda, bir başka ifade ile P=0 olması durumunda elde edilecek olan U=1 sonucundan daha kötü bir sonuçla karşılaşılabilir (Theil, 1971, s. 28).

Theil tarafından U_1 ile U_2 formülleri arasındaki farkın paydadan kaynaklandığı söylenmektedir. İlk eşitsizlik katsayısı formülünde, paydada tahminlerdeki değişime de yer verilmesi nedeniyle U, 0 ile 1 arasında değer almaktadır (Theil, 1971, s. 28).

Theil'in ikinci eşitsizlik katsayısı hesaplama formülünü ilkine tercih etmesinin iki nedeni vardır. Bu nedenlerden ilki bu formülün tahminin başarısızlığı ile daha doğrudan ilgili olduğunun düşünülmesidir. İkinci neden ise paydada tahminin olması nedeniyle, katsayının tahmin hatasının karesinin ortalaması tarafından belirlendiğinin doğru olmamasıdır (Theil, 1971, s. 28). Bliemel (1973, s. 446) tarafından da ikinci eşitsizlik katsayısının anlaşılmasının ve yorumlanmasının kolay olması nedeniyle birinci formüle tercih edilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Tahminlerin başarısı değerlendirilirken kullanılan bir diğer formül ise, gerçekleşme farkının ve tahminle gerçekleşme arasındaki farkın kullanıldığı ve U_3 olarak gösterilen formüldür. Bu formül Bhattacharya ve Kumari (1988, s. 1323,1324), Zakaria ve Ali (2010, s. 117) ile Chakraborty ve Sinha (2008, s. 6) tarafından yapılan değerlendirmelerde kullanılmıştır.

$$U_3 = \frac{1}{\sqrt{n}} \sum (P_t - A_t) + \frac{1}{\sqrt{n}} \sum a_t$$

Bu formülde diğerlerinden farklı olarak; $P_{(t)} = P_t - A_{(t-1)}$ olarak, $a_{(t)}$ ise $a_{(t)} = A_{(t)} - A_{(t-1)}$ olarak hesaplanmıştır. Bu farkların haricinde diğer iki formülde olduğu gibi bu formülde de 0 sonucu mükemmel tahmini ifade eder.

Bütçe tahminlerinin doğruluğunu araştıran çalışmaların büyük bir çoğunluğunda bu eşitsizlik katsayıları kullanılmıştır. Auld (1970) tarafından Kanada için yapılan çalışmada 1. eşitsizlik katsayısı, Morrison (1986) tarafından Amerika Birleşik Devletleri için yapılan çalışmada 2. eşitsizlik katsayısı ve Bhattacharya ve Kumari (1988) tarafından Hindistan için yapılan çalışmada ise 3. eşitsizlik katsayısı kullanılmıştır. Çalışmasında tek bir katsayıyı hesaplayarak değerlendirme yapan araştırmacıların yanında, birden fazla katsayı hesaplayarak değerlendirme yapanlar da vardır. Bunlara örnek olarak Davis (1979) tarafından İngiltere, Zakaria ve Ali (2010) tarafından Pakistan ve son olarak da Chakraborty ve Sinha (2008) tarafından Hindistan için yapılan çalışmalar gösterilebilir. Belirtilen bu çalışmalardan Davis, 1. ve 2. katsayıyı, Zakaria ve Ali ile Chakraborty ve Sinha ise çalışmalarında 3 katsayı hesaplamasını da kullanmışlardır.

Theil tarafından hesaplanan hataların ne kadarının sistematik olarak yapıldığının ne kadarının ise tahmini yapanın iradesi dışında olduğunun değerlendirilmesi için hesaplanan tahmin hatalarının karesinin ortalaması (mean square prediction error) olarak ifade edilen ve eşitsizlik katsayılarının temelini oluşturan değer, sistematik olarak ve rassal olarak yapılan hataların değerlendirilmesi için üç parçaya ayrılmıştır. Bu üç parçadan ilk iki parça sistematik hatayı oluştururken, üçüncü parça tahmin yapılması sırasında hesaba katılamayan değişkenlerden kaynaklanan kısımdır. Bu değerlendirmenin yapılmasında aşağıdaki formül kullanılmaktadır (Theil, 1971, s. 29).

$$\frac{1}{n} \sum (P_t - A_t)^2 = (\bar{P}_t - \bar{A}_t)^2 + (S_p - S_a)^2 + 2(1 - r)S_p S_a$$

Bu formülde $\bar{P}_t$ tahmindeki değişikliklerin ortalaması, $\bar{A}_t$ gerçekleşmedeki değişikliklerin ortalaması, S_p ve S_a tahmin ve gerçekleştirmelerdeki standart sapma ve son

olarak r ise tahmin edilen ve gerçekleşen değişiklikler arasındaki korelasyon katsayısıdır.

Sağ taraftaki ilk değerin 0 olması için tahmin ve gerçekleştirmelerin ortalamalarının birbirine eşit olması, ikinci değerin 0 olması için tahmin ve gerçekleştirmelerin standart sapmalarının birbirine eşit olması ve son olarak ise üçüncü değerin 0 olması için ise tahmin ve değişken arasındaki korelasyonun 1 olması gerekmektedir. Eşitliğin sağ tarafındaki değerlerin üçü de eşitliğin toplamına bölündüğünde toplamaları 1 eden aşağıdaki formüller elde edilir.

$$U_m = \frac{\left(\bar{P}_t - \bar{A}_t \right)^2}{\frac{1}{n} \sum (P_t - A_t)^2}$$

$$U_s = \frac{\sum (P_t - A_t)^2}{\sum (P_t - A_t)^2}$$

$$U_c = \frac{\sum (P_t - A_t)^2}{\sum (P_t - A_t)^2}$$

U_m ile gösterilen tahmin ve gerçekleştirmelerin ortalamalarının düşük ya da yüksek tahmin edilmesinden kaynaklanan hatayı, U_s ise bunların varyansının düşük ya da yüksek tahmin edilmesinden kaynaklanan hatayı ve son olarak U_c ise rassal olarak yapılan hatayı temsil eder (Davis, 1980, s. 189). İyi bir tahmin için toplamaları en fazla 1 eden bu oranlardan U_m ve U_s 'nin 0, ve U_c 'nin ise 1 olması beklenir (Theil, 1965, s. 37).

U_m 'nin yüksek olması tahmin edilen değişikliklerin ortalamasının gerçekleşen değişikliklerden önemli ölçüde farklı olduğunu gösterir ve bu hata oranı zaman içerisinde azaltılabilir. U_s değerinin yüksek olması da değerlendirmeye bazı değişkenlerin katılmaması nedeniyle artar. U_c değeri ise sistematik olmayan hata denilir ve tahmini yapanın iradesinin dışındadır (Theil, 1971, s. 32).

2.2.3 Rasyonel Beklentiler Hipotezinin Test Edilmesi

Yeni Klasikler tarafından ortaya atılan rasyonel beklentiler hipotezini açıklayabilmek için Monetarist iktisadi yaklaşımda önemli bir yer teşkil eden uyarlayıcı beklentiler hipotezi açıklanmalıdır (Turan, 2011, s. 10). Uyarlayıcı bekleyişler hipotezine göre gelecekteki bir değişkene yönelik olarak yapılan tahminde aşağıdaki formül kullanılmaktadır.

$$P_1^t e = P_1(t-1)^t e + \beta (P_1(t-1) - P_1(t-1)^t e)$$

Bu formüle göre beklenen fiyat düzeyi $P_1^t e$ bir önceki yıl için tahmin edilen fiyat düzeyi P_1^{t-1} ve bir önceki yılda gerçekleşen fiyat düzeyi ile o yıl için tahmin edilen fiyat düzeyi arasındaki farka $(P_1(t-1) - P_1(t-1)^t e)$ bağlıdır.

Denklemdaki β katsayısı, geçmiş dönem fiyat düzeyine ilişkin beklentilerde yapılan hatalardan alınan dersleri ifade etmektedir ve 0 ile 1 arasında değer almaktadır. 0 ile 1 gibi iki aşırı durumdan ilki olan $\beta=0$ olması durumunda bir sonraki yılın tahmini geçmiş yılın tahminine göre yapılmış olmaktadır. Bir diğer uç değer olan $\beta=1$ durumunda ise beklenen fiyat düzeyi, geçmiş dönem fiyat düzeyine eşit olacaktır (Ünsal, 2007, s. 286). Buna ilave olarak bir önceki yıl için yapılan tahminde hiçbir düzeltme yapılmadan bir sonraki yıl için de tahmin edildiğini göstermektedir (Lovell, 1986, s. 112).

Uyarlayıcı beklentiler hipotezine göre bir değişkenin gelecekteki değeri, o değişkenin geçmiş değerleri dikkate alınarak kolayca modellenebildiği için ampirik ve teorik çalışmalarda yaygın olarak kullanılmıştır (Hasanov, 2008, s. 196). Buna ilave olarak uyarlayıcı beklentiler, tahmin edilen değişkenin sık sık değişmemesi durumunda başarılı sonuçlar vermektedir. Fakat aksi bir durumda elde edilen sonuçlar zayıf olduğundan tahminin geliştirilmesi yönünde çalışmalar başlamıştır (Gartner, 2006, s. 205).

Keynesyenlerin ve parasalcı iktisatçıların aksine yeni klasikler ve yeni keynesyenler tarafından kabul edilen rasyonel beklentiler varsayımı ise ilk kez J. R. Muth tarafından geliştirilmiştir (Savaş, 1984, s. 198).

Muth'a (1961, s. 315) göre; gerçekleşen olaylar tahminleri etkilediğinden, tahmin yapılırken hangi bilgilerin kullanıldığının ve nasıl bir araya getirildiğinin anlaşılması

önemlidir. Bilgi miktarındaki ya da sistemin yapısındaki değişikliklere bağlı olarak yapılan tahminlerin de değişmesi, duyarlı bir tahmin yapılması açısından gereklidir. Rasyonel beklentiler hipotezinde bilginin kısıtlı olduğu ve ekonomik sistemin bunu harcamayacağına ilave olarak, yapılan tahminlerin sistemin genel yapısına bağlı olduğu ileri sürülür.

Rasyonel beklentiler hipotezine göre, beklentiler tahmin edilen değişkenle ilgili ulaşılabilir bütün geçerli bilgiler dikkate alınarak şekillendirilir. Dahası bu hipotez bireylerin bilgileri akıllıca kullandıklarını ileri sürer. Yani bireyler gözlemledikleri değişkenin tahmin etmeye çalıştıkları değişkeni etkilediğini bilir (Froyen, 2008, s. 229).

Geriye dönük bir yaklaşım olan uyarlayıcı bekleyişler hipotezi ile ileriye dönük bir yaklaşım olan rasyonel beklentiler arasında faydalı bir kıyaslama yapılabilir (Ünsal, 2007, s. 288). Keynesyen modelde, bir değişkene yönelik olarak yapılan tahminler ya da beklentiler o değişkenin geçmiş değerlerine bakılarak ayarlanır. Rasyonel beklentilere göre ise iktisadi birimler kullanılabilir bütün geçerli bilgileri, değişkenin gelecekteki davranışlarına yönelik çıkarımları değerlendirmek için akıllıca kullanırlar (Froyen, 2008, s. 229).

Rasyonel beklentilerin test edilmesi için ise kullanılan formül aşağıdaki gibidir.

$$A = \alpha_0 + \alpha_1 P + \epsilon$$

Bu denklemde A gerçekleştirmeleri P ise tahminleri göstermektedir. Formülde aranılan katsayı değerleri ise $\alpha_0=0$; $\alpha_1=1$ ve $E(\epsilon)=0$ şeklindedir. Fakat tahmin hatasının, tahmin edilen değişkenin bir önceki yıldaki gerçekleşmesinden de bağımsız olması gerektiğinden yukarıdaki denklemin sağ tarafına tahmin edilen değişkenin bir önceki dönemdeki gerçekleşmesi ilave edilir ve bu katsayı değerinin de 0 olması beklenir (Lovell, 1986, s. 113).

Belirtilen koşullara ilave olarak aranılan bir diğer şart ise gerçekleşme ile tahmin arasındaki fark olarak ifade edilen tahmin hatası ile tahmin arasında da bir ilişkinin olmamasıdır (Bhattacharya ve Kumari, 1988, s. 1324). Tahmin hatası ile tahmin arasında pozitif bir ilişkinin olması durumunda model kurmada hata yapıldığı

söylenebilir (Mosley, 1985, s. 75). Sonuç itibariyle rasyonel beklentilerin test edilmesinde kullanılacak formül aşağıdaki gibidir.

$$A_t = \alpha_0 + \alpha_1 P_t + \alpha_2 A_{t-1}$$

Modelde sabit terimin 0 olması ($\alpha_0=0$), tahminin katsayısının 1'e eşit olması ($\alpha_1=1$), bir önceki yılın gerçekleşmesi ile bu yılın gerçekleşmesi arasında bir ilişkinin olmaması ($\alpha_2=0$) ve sonuç olarak da tahmin ile tahmin hatası arasında herhangi bir ilişki olmaması ($\sigma E(t)P(t)=0$) beklenir (Lovell, 1986, s. 113).

2.3 BÜTÇE TAHMİNİNİN DEĞERLENDİRİLMESİNE YÖNELİK YAPILMIŞ AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Uygulanacak olan iktisadi politikalar açısından tahmin başarısının önemli olması, bütçe tahminlerinin doğruluğunu araştıran çeşitli çalışmaların yapılmasına neden olmuştur. Tahmin ve gerçekleşme rakamlarının kullanıldığı çeşitli hesaplamalara dayanarak sonuçları değerlendiren çalışmaların ilki Allan (1965) tarafından İngiltere için yapılmış ve daha sonra ise 2010 yılı da dâhil olmak üzere belirli ülkeler için bu çalışmalar yapılmıştır. Yapılan çalışmalardan elde edilen sonuçlara göre, bütçe tahminlerinin büyük ya da küçük ama mutlaka hatalı olarak yapıldığı söylenebilir. Tespit edilen bu hataların ise genellikle gelir ve giderleri düşük tahmin etme yönünde olduğu görülmüştür. Ülke bazında yapılan çalışmalar özet halinde Tablo 1' de sunulmuştur.

2.3.1 İngiltere'de Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu

Bu konu ile ilgili olarak yapılan ilk çalışma, daha önce de belirtildiği gibi C. M. Allan tarafından 1965 yılında yapılmıştır. Allan çalışmasında, 1951-1963 yılları arasındaki 13 yıllık dönemde İngiltere'de yapılan bütçe tahminlerini değerlendirmiştir.

Allan çalışmasında değerlendirmelerini gelir ve gider için gerçekleşme ile tahmin arasındaki farka göre yapmıştır. Gelir ve gider tahmininde başarılı olunamamasının nedeni olarak içsel ve dışsal faktörlerin etkilerini araştırmıştır. Bütçenin hazırlanması aşamasında tahmin etmenin tamamen imkânsız olduğu dışsal faktörlere örnek olarak, incelediği dönem itibariyle Süveyş Krizi'ni ve kuraklığı göstermiştir. Süveyş Krizi

nedeniyle 1957 yılında savunma harcamaları tahmin edilenin üzerinde gerçekleşmiş, 1959'da ise yaşanan kuraklık nedeniyle alkol üzerinden alınan vergilerde artış gözlenmiştir. İçsel faktörler ise bütçede yapılan değişikliklerin ekonomi üzerindeki etkisini görmedeki başarısızlık olarak açıklanmıştır (Allan, 1965, s. 318).

Allan (1965, s. 323-325) yaptığı değerlendirmenin sonucunda söz konusu dönemde gelirden yapılan tahminlerin harcamalardan daha başarılı olduğunu tespit etmiştir. Harcamaların düşük olarak tahmin edilmesinin ve dolayısıyla tahminlerdeki başarısızlığın en önemli nedeni olarak bütçe hazırlayanların enflasyonun etkisini dikkate almadaki başarısızlığını göstermektedir.

İngiltere için Allan tarafından yapılan bu çalışma J. M. Davis (1979) tarafından kapsadığı dönem itibarıyla genişletilmiştir. Davis'in çalışması 1951-1978 yıllarını kapsamaktadır. Davis bu çalışmasında Theil'in eşitsizlik katsayısını ve bu katsayının ayrıştırılması yöntemini kullanmış ve değerlendirmelerini bu sonuçlara göre yapmıştır. Davis bu çalışmasında incelediği dönemi 1967 yılı öncesi ve sonrası olmak üzere iki parçaya ayırmıştır. Bunun nedeni olarak da incelediği dönemin son 10 yılındaki ekonomik şartlardaki önemli değişikliklerin bütçe tahminini etkileyip etkilemediğini ölçebilmeyi ve 1967 yılında devlet gelirine ilave kaynaklar eklenmesini göstermiştir.

Gelir açısından, 1968-1978 dönemi için hesaplanan eşitsizlik katsayıları 1951-1966 dönemine kıyasla daha küçüktür. Buna ilave olarak her iki dönemde de yapılan hataların yaklaşık olarak %90 gibi büyük bir kısmının rassal olduğu yani dış faktörlerden kaynaklandığı ifade edilmiştir (Davis, 1980, s. 190).

Harcama açısından ise gelirden karşılaşılan durumun aksine, 1951-1966 döneminde yapılan tahminler, 1968-1978 döneminde yapılanlara kıyasla daha isabetlidir. Davis tarafından 1968-1978 döneminde bütçe tahminlerinde bozulma olduğu tespit edilmiştir. 1951-1966 döneminde tahmin hatasının %96'sı dışsal nedenlerden kaynaklanmışken bir sonraki dönemde bu oran %16'ya gerilemiştir. Bir başka ifade ile 1968-1978 döneminde yapılan hataların sadece %16'sına müdahale edilemeyecek iken geriye kalan %84'ü engellenebilirdi (Davis, 1980, s. 193).

Gelir ve harcama açısından yapılan analizler sonucunda; 1951-1966 döneminde harcama tahminlerinin gelir tahminlerine kıyasla, 1968-1978 döneminde ise gelir

tahminlerinin harcama tahminlerine kıyasla daha isabetli olduğu tespit edilmiştir (Davis, 1980, s. 201).

2.3.2 Kanada’da Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu

Kanada’da 1949-1968 yılları arasında yapılan bütçe tahminlerinin başarısını değerlendiren bir çalışma 1970 yılında D. A. L. Auld tarafından yapılmıştır. Auld’un yaptığı çalışmada Theil’in eşitsizlik katsayısı ve bunun ayrıştırılması yöntemi kullanılmıştır. Dönem 1949-1958 ve 1959-1968 dönemi olmak üzere iki parçaya ayrılmıştır. Belirtilen dönemler ayrı ayrı değerlendirilmekle birlikte, dönemin geneli için bir değerlendirme yapılmıştır.

Vergi gelirleri açısından, çalışmada 1959-1968 döneminde yapılan tahminlerin 1949-1958 dönemine kıyasla daha başarılı olduğu tespit edilmiştir. Buna ilave olarak bütün vergi gelirleri için hatanın nedeni olarak rassal değişkenler gösterilmiştir. Dönemin tamamı için, bütün vergi gelirleri tahmininde bu oran yaklaşık % 90 olarak belirlenmiştir (Auld, 1970, s. 509).

Giderler açısından da vergi gelirlerinde olduğu gibi 1959-1968 döneminde yapılan tahminlerin 1949-1958 dönemine kıyasla daha isabetli olduğu ve gider tahminlerinde de hatanın büyük bir kısmının rassal değişkenlerden kaynaklandığı görülmüştür. Dönemin tamamı için hesaplanan bu oran yaklaşık olarak % 85’dir. Sonuç olarak; dönemin tamamı için harcamaların düşük tahmin edildiği, vergi gelirin ise yüksek tahmin edildiği tespit edilmiştir (Auld, 1970, s. 511).

2.3.3 Hindistan’da Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu

Hindistan için bütçe tahminlerinin doğruluğunu ölçmeye yönelik olarak üç ayrı çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalardan ilki M. G. Asher (1978) tarafından, ikincisi Bhattacharya ve Kumari (1988) tarafından ve sonuncusu ise Chakraborty ve Sinha (2008) tarafından yapılmıştır.

Asher’in yapmış olduğu çalışma 1967-1976 yıllarını kapsamaktadır. Asher’in çalışması da Allan’ın çalışması gibi tahmin ve gerçekleşme arasındaki farkın değerlendirilmesine

dayalıdır. Asher, başlangıçta ilan edilen bütçe tahminleri ile gerçekleşmeyi kıyaslamının yanında yıl içerisinde yapılan düzeltmeler neticesinde elde edilmiş olan revize bütçe ile gerçekleşmeyi de karşılaştırmıştır. Bu iki karşılaştırma neticesinde de beklenildiği üzere revize edilen bütçedeki tahminin başlangıçtaki tahmine kıyasla daha başarılı olduğu sonucunu elde etmiştir (Asher, 1978, s. 427). Gelir ve giderin her ikisinin de düşük tahmin edildiği, buna ilave olarak harcama tahminlerinde yapılan hatanın gelir tahmininde yapılan hatadan daha büyük olduğu tespit edilmiştir (Asher, 1978, s. 431).

Hindistan için bu konuda yapılmış bir diğer çalışma B. B. Bhattacharya ve A. Kumari (1988) tarafından 1961-1985 yılları arasındaki bütçe tahminleri için yapılmıştır. Bu çalışmada değerlendirmede kullanılan yöntemler Asher'ın kullandığı yöntemle kıyasla daha çeşitlidir. Bhattacharya ve Kumari bu değerlendirmeyi yaparken Theil'in eşitsizlik katsayısını hesaplamış, bütçe tahminlerinin rasyonel beklentileri karşılayıp karşılamadığını test etmiş ve son olarak da değerlendirmenin yapılacağı dönem içerisinde yapılan bütçe tahminlerinde herhangi bir iyileşme olup olmadığını araştırmıştır. Sonuç olarak başlangıçta yapılan tahminlerin, gelir ve harcama için düşük olarak tahmin edildiği, bununla birlikte revize edilmiş bütçe için ise yüksek tahmin edildiği görülmüştür. Buna ilave olarak başlangıç bütçesi için düşük tahmin, revize edilmiş bütçe için ise yüksek tahmin nedeniyle yapılan hataların, harcamalarda gelire kıyasla daha yüksek olduğu görülmüştür. Tahminlerin rasyonel beklentileri karşılayıp karşılamadığı incelendiğinde ise ne başlangıç bütçesinin ne de revize edilmiş bütçenin rasyonel beklentileri karşılamadığı görülmüştür. Son olarak ise bütçe tahminin, incelenen dönem içerisinde çok küçük bir iyileşme gösterdiği görülmüştür (Bhattacharya ve Kumari, 1988, s. 1327).

Bu konu ile ilgili olarak Hindistan için yapılan son çalışma 1990-2004 yıllarını kapsamaktadır. Bu çalışmada da, Bhattacharya ve Kumari'nin uyguladığı yöntemler uygulanmıştır. Bhattacharya ve Kumari, inceledikleri dönem için gider tahminlerinde gelirlere kıyasla daha fazla hata yapıldığını bulmuşken, Chakraborty ve Sinha söz konusu dönem için gelir tahmininde, gider tahminine kıyasla daha büyük hataların yapıldığını tespit etmiştir. Buna ilave olarak rasyonel beklentiler ve tahminde iyileşme olup olmadığına dair yapılan testlerde Bhattacharya ve Kumari'nin buldukları ile aynı

sonuçlar elde edilmiştir. Özetle, gelir tahmininde harcamalara kıyasla daha fazla hata yapılmış, rasyonel beklentilere uygunluğu sağlayan sonuçlar elde edilememiş ve dönem içerisinde yapılan tahminlerde herhangi bir iyileşme gerçekleşmemiştir (Chakraborty ve Darshy, 2008, s. 15).

2.3.4 Pakistan’da Btce Tahminlerinin Doğruluğu

Pakistan için ise btce tahminleri konusundaki alışma Zakaria ve Ali tarafından 2010 yılında yapılmıştır. Değerlendirme yapılırken gerçekleşme ve tahmin rakamlarına bakılarak tahmin hatası ve Theil’in eşitsizlik katsayısı hesaplanmış, btce tahminlerinin rasyonel beklentileri karşılayıp karşılamadığı test edilmiş ve değerlendirmenin yapıldığı dönem içerisinde btce tahminlerinde herhangi bir iyileşme olup olmadığı tespit edilmeye çalışılmıştır.

1987-2008 yılları arasında Pakistan’da yapılan btce tahminlerini değerlendiren bu çalışma neticesinde revize edilen tahminlerin başlangıç tahminlerinden daha iyi olduğu sonucuna varılmıştır. Çalışmada varılan bir başka sonuç, 2000’li yıllarda 1990’lı yıllara kıyasla daha fazla hata yapıldığı ve gelir ile gider açısından yapılan hataların büyüklüğünün yaklaşık olarak aynı olduğudur (Zakaria ve Ali, 2010, s. 122). Diğer lke örneklerinde de gördüğümüz gibi hatanın büyük bir oranda rassal değişkenlerden kaynaklandığı grlmştir. Buna ilave olarak ne başlangıç btce tahmininin ne de revize edilmiş btce tahmininin rasyonel beklentileri karşılamadığı ve btce tahmininde herhangi bir iyileşmenin olmadığı sonucu elde edilmiştir (Zakaria ve Ali, 2010, s. 125-127).

2.3.5 Amerika Birleşik Devletleri’nde Btce Tahminlerinin Doğruluğu

Amerika Birleşik Devletleri için, btce tahminlerinin doğruluğu ile ilgili olarak yapılan alışma R. J. Morrison (1986)’a aittir. Bu çalışmada 1950 ile 1983 yılları arasındaki federal btce tahminleri incelenmiştir. Davis (1979)’in çalışmasında olduğu gibi Theil’in eşitsizlik katsayısı hesaplanmış ve tespit edilen hata nedenini tespit edebilmek için ayrıştırılmıştır.

Çalışmada, tahmin edildiği gibi revize edilmiş bütçelerdeki tahminlerin daha başarılı olduğu tespit edilmiştir. Dönemin tamamında gelir ve gider tahminleri için hesaplanan eşitsizlik katsayısı sırasıyla % 69 ile % 49 iken, revize edilmiş bütçelerde bu oranlar % 26 ile % 27 olarak hesaplanmıştır. Ayrıca gider tahmininin, gelirlere ve bütçe açık/fazla tahminine göre daha başarılı olduğu görülmüştür (Morrison, 1986, s. 326-329). Morrison çalışmasının sonunda elde ettiği sonuçları Davis'in İngiltere için yaptığı çalışmanın sonuçları ile karşılaştırmış ve İngiltere'nin gelir tahmininde Amerika'dan daha başarılı olduğunu; bununla birlikte bütçe açığı/fazlası tahmininde ise Amerika'nın daha başarılı olduğunu belirtmiştir (Morrison, 1986, s. 330).

2.3.6 Türkiye'de Bütçe Tahminlerinin Doğruluğu

Türkiye için ise bu konuda Bağdigen'in çalışmaları mevcuttur. Bağdigen'in, Türkiye'deki vergi gelir tahminlerinin doğruluğu ile ilgili olan çalışması, 1981-2000 yılları arasındaki genel bütçe gelirlerini kapsamaktadır. Söz konusu dönem için tahmin hataları hesaplanmıştır. Hata oranlarının GSMH'den ne oranda etkilendiğini göstermek için GSMH'deki yıllık değişimler de analize dâhil etmiştir. Teorik olarak, büyüme dönemlerinde gerçekleşen vergi hâsılatı artacak ve bu nedenle de yapılan tahmin hatasının işareti pozitif olacaktır. Aynı şekilde küçülme dönemlerinde bunun tersi geçerlidir. Fakat incelenen 20 yılın yarısında beklenen bu ilişki gözlemlenememiştir. Tahmin hatası ile GSMH'deki değişiklik arasında böyle bir ilişki kurulmasının doğru sonuçlar vermeyeceği görülmüştür (Bağdigen, 2002, s. 33).

Tahmin hatalarını GSMH'deki fark ile ilişkilendirmeye çalışan fakat anlamlı bir ilişki kuramayan Bağdigen'in çalışmasına göre, vergi gelirleri söz konusu dönem için başarılı olarak tahmin edilememiş ve tahmindeki hatanın gelirleri düşük tahmin etme yönünde olduğu görülmüştür (Bağdigen, 2002, s. 36).

Bağdigen'in 2005 yılında yayımlanan diğer çalışmasında ise yaklaşık olarak aynı dönemdeki genel bütçe gelir ve gider tahminleri incelenmiştir. 1981-2003 yılları arasındaki 23 yıllık dönemi ele alan bu çalışmanın sonuçlarına göre gelirler yüksek, giderler ise düşük tahmin edilmektedir (Bağdigen, 2005, s. 200).

Türkiye’deki bütçe tahminlerini inceleyen bir diğer çalışma Yılmaz (2003) tarafından 1980-2000 yılları arasındaki konsolide bütçe gelir ve gider tahminleri için yapılmıştır. Çalışmada başlangıç ödenekleri ve yılsonu ödenekleri, hata terimleri ve Theil’in eşitsizlik katsayı kullanılarak incelenmiş ve sonuç olarak gelirin ve giderin düşük tahmin edildiği tespit edilmiştir. Buna ilave olarak başlangıç ödeneklerinin tahmininde bir iyileşme görülmemişken yılsonu ödenek tahmininde iyileşme olduğu görülmüştür. Tahminlerin gerçekleşmeleri yansıtmamasının bir güvenilirlik problemi yarattığı ve çalışmanın konusu olmamakla birlikte bu sorunun program bütçe sisteminin tam olarak uygulanamaması, kamu hizmetlerinin bütçe dışı kaynaklar yoluyla sağlanması, sürecin saydam olmaması ve siyasetçilerin popülist uygulamalarından kaynaklanabileceği ifade edilmiştir (Yılmaz, 2003, s. 9).

Ülke örneklerinden de görüleceği gibi gelir ve harcamaların tahmini yayımlanan çalışmalara göre genellikle yanlış yapılmaktadır. Bu yanlışlıkların nedeni olarak bazı durumlar için gelir ve/veya gideri yüksek tahmin etmek gösterilirken çoğu durumda tahminlerdeki hatanın nedeni gelir ve/veya gideri düşük tahmin etmektir.

Tablo 1: Bütçe Tahmininin Doğruluğu ile İlgili Çalışmalar

SIRA NO	ÇALIŞMA	DÖNEM	ÜLKE	SONUÇLAR
1	C. M. Allan (1965)	1951-1963	İngiltere	1. Gelir tahminleri gider tahminine kıyasla daha başarılıdır.
2	D.A.L. Auld (1970)	1949-1968	Kanada	1. Tahmin konusunda, 1959-1968 dönemi 1949-1958 dönemine göre daha başarılıdır. 2. Gider tahmininde gelire kıyasla daha fazla iyileşme görülmüştür. 3. Dönemin tamamına bakıldığında, harcamalar düşük tahmin edilme eğilimindeyken vergi gelirleri yüksek tahmin edilme eğilimindedir.
3	Mukul G. Asher (1978)	1967-1976	Hindistan	1. Hem gelir hem de harcamalar düşük tahmin edilmiştir. 2. Harcamalardaki hata gelirden daha büyüktür. 3. Revize edilen bütçede tahminler daha başarılı.
4	J.M. Davis (1979)	1951-1978	İngiltere	1. Gelir açısından 1967-1978 dönemindeki hatalar 1951-1966 dönemine göre daha küçüktür.
5	Rodney J. Morrison (1985)	1950-1983	ABD	1. Revize edilmiş bütçeler tahmin açısından daha başarılıdır. 2. Giderler, gelirlere veya bütçe açık/fazla tahminine göre daha başarılıdır.

6	B.B. Bhattacharya Anita Kumari (1988)	1961-1985	Hindistan	1. Ne bütçe ne de revize edilen bütçe rasyonel beklentileri karşılamaktadır. 2. Bütçe tahminleri genel olarak düşük yapılmıştır. 3. Revize edilen bütçede tahminler daha başarılıdır. 3. Tahmin başarısında zaman içerisinde herhangi bir iyileşme görülmemiştir.
7	Muhlis Bağdigen (2002)	1981-2000	Türkiye	1. Söz konusu dönem için vergi gelirlerinin düşük tahmin edildiği tespit edilmiştir.
8	Muhlis Bağdigen (2005)	1981-2003	Türkiye	1. Gelir tahmininin yüksek, gider tahmininin ise düşük yapıldığı tespit edilmiştir.
9	Lekha S Chakraborty Darshy Sinha (2008)	1990-2004	Hindistan	1. Rassal olarak yapılan hata oranı yüksek. 2. Gelir tahminindeki hata oranları gider tahmini için hesaplanan oranlardan daha büyüktür. 3. Ne gelir ne de gider tahminleri rasyoneldir. 4. Gelir ve gider tahmininde zaman içerisinde bir iyileşme görülmemiştir.
10	Muhammad Zakaria Shujat Ali (2010)	1987-2008	Pakistan	1. 2000'li yıllarda, 1990'lı yıllara göre daha fazla hata yapılmıştır. 2. Gelir ve harcamada yapılan hatalar yaklaşık olarak aynıdır. 3. Hatalar sistematik değildir. 4. Başlangıç bütçe tahminindeki hatalar revize edilmiş bütçedeki hatalardan daha fazladır. 5. Ne başlangıç tahminleri ne de revize edilmiş tahminler rasyonel beklentilere uygundur. 6. Zaman içerisinde tahmin başarısında iyileşme görülmemiştir.

3 1924-2010 YILLARI ARASINDA YAPILAN BÜTÇE TAHMINLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Çalışmanın bu bölümünde Türkiye’de 1924 ile 2010 yılları arasında genel bütçe gelir ve gider tahminlerinin ne derece isabetli olduğu araştırılmıştır. Ülkemizde konuya ilişkin olarak Bağdigen (2002; 2005) tarafından, 1981-2000 ve 1981-2003 dönemlerini kapsayan iki çalışma yapılmıştır. Belirtilen çalışmalarda tahmin başarısı, tahmin hatası hesaplanarak değerlendirilmiştir. Bu çalışmada ise daha geniş bir dönem için, tahmin hatası hesaplamalarına ilave olarak eşitsizlik katsayıları hesaplanmış, olanak sağlayan dönemler için tahminlerin rasyonel beklentilere uygunluğu test edilmiştir.

Bütçe tahminlerinin başarılı bir şekilde yapılması, daha önce de belirtildiği gibi, hedeflenen sonuçların elde edilmesi açısından son derece önemlidir. Bu nedenle, Cumhuriyetin ilanından itibaren hazırlanan bütçelerin ne derece isabetli olarak tahmin edildiği bu bölümde incelenmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde incelenecek olan 1924-2010 yılları arasında yapılan bütçe tahminleri, bütçeleme sistemlerinde yapılan değişiklikler nedeniyle üç döneme ayrılmıştır. Cumhuriyetin ilk bütçesi olma özelliğini taşıyan 1924 yılından itibaren geleneksel bütçe sistemi uygulanmıştır. 1973 yılı itibarıyla geleneksel bütçe sisteminde görülen birtakım eksiklikler nedeniyle Program Bütçe ile Planlama Programlama Bütçeleme Sistemi (PPBS)’nin ülkemiz için uygun, olumlu olan özellikleri alınarak Türk Program Bütçe sistemi uygulanmaya başlanmıştır. 2003 yılında ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek 2006 yılı itibarıyla Stratejik Plana Dayalı Performans Esaslı Bütçeleme Sistemine geçilmiştir. Bu nedenle 1924-2010 dönemi genel bütçe gelir ve gider tahminlerinin başarısı bütçe sistemlerindeki değişiklikler dikkate alınarak; 1924-1972 dönemi, 1973-2005 dönemi ve 2006-2010 dönemi olmak üzere üç ayrı dönem için değerlendirilecektir.

Çalışmada, tahminlerin gerçekleşmeden ne ölçüde saptığının tespiti için öncelikle ikinci bölümde açıklanan tahmin hatası ve eşitsizlik katsayıları hesaplanmış, daha sonra ise yapılan tahminlerin rasyonel beklentileri karşılayıp karşılamadığı test edilmiştir. Tahmin hatası hesaplamaları belirtilen üç dönem için de yapılmıştır. Eşitsizlik

katsayılarının hesaplanması ise dönemin kısa olması nedeniyle, 2006-2010 arasındaki dönem için yapılamayacaktır. Rasyonel beklentiler hipotezi ise dönemin tamamı için durağanlığın sağlandığı dönemlerle sınırlandırılmıştır.

Çalışmada kullanılan veriler, incelenecek olan dönemin uzun olması nedeniyle tek bir kaynaktan alınamamıştır. Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Gelir İdaresi Başkanlığı'ndan alınan veriler, aynı yıla ait farklı kaynaktaki veriler birbirleri ile kontrol edilmek suretiyle birleştirilmiştir.

3.1 TAHMİN HATASININ HESAPLANMASI

Bu bölümde 1924-1972, 1973-2005 ve 2006-2010 dönemleri arasında yapılan tahminler için hesaplanan tahmin hatalarına ¹⁷ yer verilmiştir. Elde edilen sonuçlara ilave olarak, diğer yıllara kıyasla yüksek tahmin hatasının görüldüğü yıllar için, böyle bir sonucun elde edilmesinde etkili olabilecek nedenler aktarılmıştır.

3.1.1 1924-1972 Yılları Arasında Genel Bütçe Gelir ve Giderleri

1924-1972 dönemine ilişkin genel bütçe gelir ve giderlerinde yapılan tahmin hataları Ek 1'de gösterilmiştir. Tabloda her bir yıl için hesaplanan tahmin hataları mutlak değer olarak da belirtilmiştir. Düşük/yüksek tahmin yapılması nedeniyle pozitif/negatif hata değerlerinin elde edilebilecektir. Dönem ortalamasının mutlak değerler üzerinden hesaplanmaması durumunda elde edilen sonuç gerçek durumu yansıtmayacaktır. Bu nedenle dönemin ortalaması alınırken, mutlak değerlerin dikkate alınmasının daha doğru olacağı düşünülmektedir.

Gelir ve gider tahminlerinin ortalama değerlerine bakılacak olursa, incelenen dönemde genel bütçe gelir tahmininde gerçekleştirmelere kıyasla, ortalama olarak %16,27'lik bir tahmin hatasının yapıldığı görülmektedir. Giderlerde ise başlangıç ödenekleri için hesaplanan bu oranın %14,58 olduğu, yılsonu ödeneklerinin ise başlangıç ödeneklerinden daha iyi bir tablo çizerek %11,22'lik bir hata oranına sahip olduğu

¹⁷ Tahmin hatasının hesaplanmasında kullanılan formül;

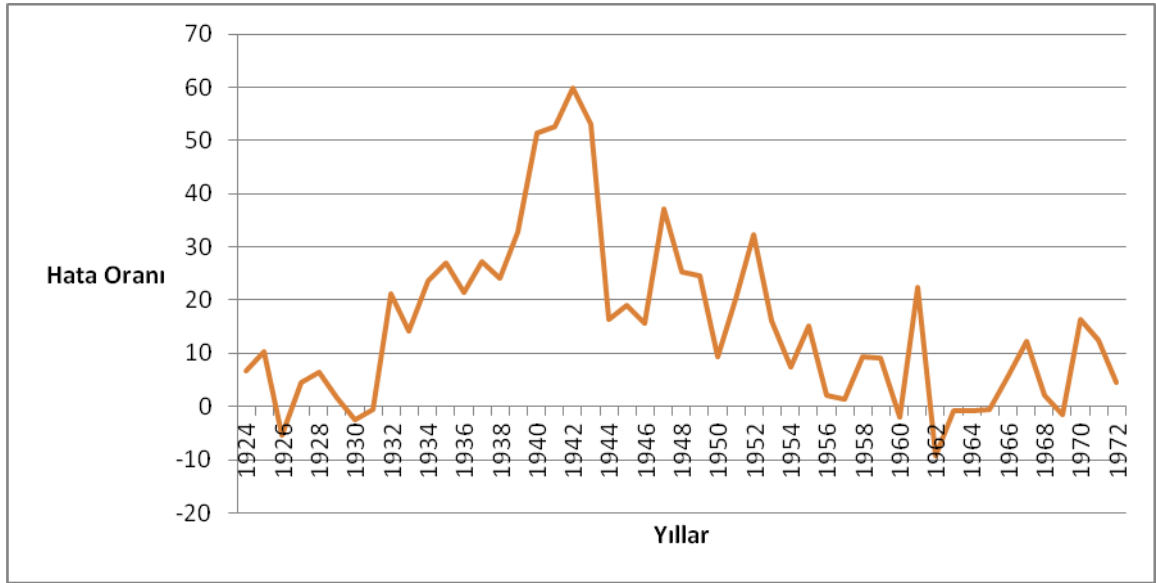
görülmektedir. İlave olarak gelir ve başlangıç ödeneklerinin genel olarak düşük tahmin edildiği, yılsonu ödeneklerinin ise çoğunlukla yüksek tahmin edildiği görülmüştür.

Ek 2’de ise genel bütçe gelirlerini oluşturan vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler ile özel gelir ve fonlar hesabında yapılan tahminler için hesaplanan tahmin hataları gösterilmiştir. Bir sonraki başlık altında incelenecek olmakla birlikte, dönem ortalamasına baktığımızda vergi gelirlerinde yapılan tahmin hatası %8,72, vergi dışı normal gelirlerde yapılan tahmin hatası %32,60 ve son olarak özel gelir ve fonlar hesabında yapılan tahmin hatası ise %82,82’lik bir değere sahiptir.

3.1.1.1 1924-1972 Yılları Arası Genel Bütçe Gelirleri

Ek 1’de görülebileceği gibi yapılan hatalar %-9,2 ile %59,9 arasında değişmektedir. %69,1 olan hata aralığı son derece yüksektir. 1942 yılında görülen, düşük tahmin yönündeki %59,9’luk oran aralığın üst noktasında, 1962 yılında geliri yüksek tahmin etme yönündeki %-9,2 oran ise aralığın alt noktasında yer alır. Mutlak değer olarak ifade edilen değerler dikkate alınmadığında, gelir tahmininde dönemin tamamı için ortalama olarak %15,31’lik bir tahmin hatası yapıldığı görülmektedir. Fakat bu ortalama daha önce de belirtildiği gibi yanıltıcı olacaktır. Dikkate alınması gereken, tahmin hatalarının ortalama değeri %16,27’dir.

Grafik 1’de, gelir tahmininde yapılan ve Ek 1’de gösterilen, tahmin hataları sunulmaktadır.

Grafik 1: 1924-1972 Yılları Atasında Gelir Tahmininde Yapılan Hatalar

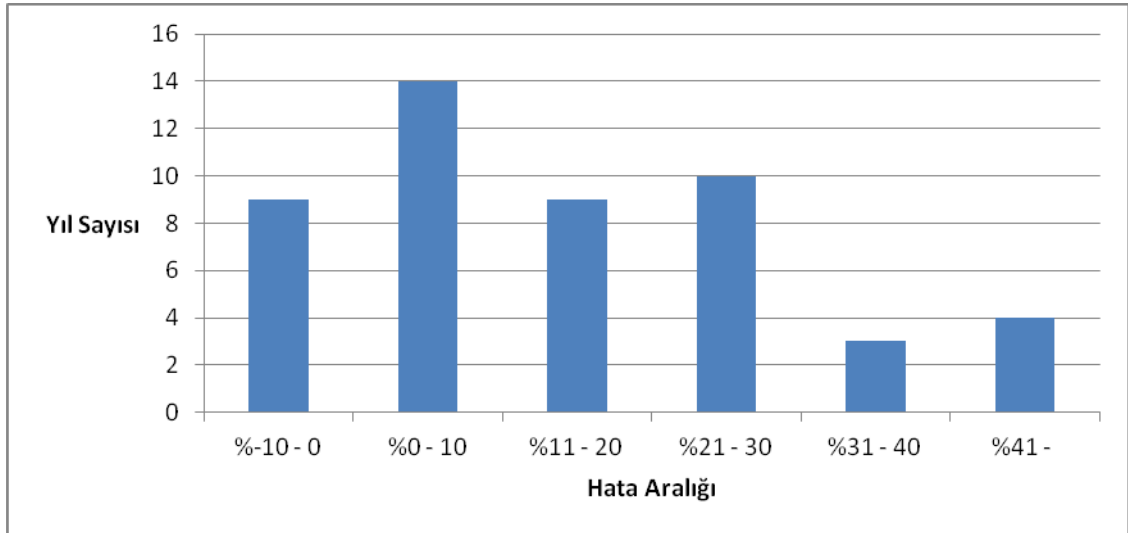
Kaynak: Ek 1’de gösterilen tahmin hataları değerleri kullanılarak hazırlanmıştır

Tahmin hatalarının yer aldığı Grafik 1’e bakıldığında; 1925 yılında, 1931-1932 yıllarında, 1938-1944 yılları arasında, 1947 yılında, 1950-1953 yılları arasında ve 1960-1962 yılları arasında tahmin hatalarının, öncesindeki ve sonrasındaki yıllar için hesaplanan hatalara kıyasla daha fazla olduğu görülmektedir.

Ek 1’de de görüldüğü gibi, yapılan en başarılı tahmin, üç yıl süren başarılı bir bütçe tahmin döneminin son yılı olan 1965 yılına aittir. En başarısız tahmin ise 1940 yılı ve sonraki üç yıl boyunca başarısız tahminlerin yapıldığı, tahmin hatalarının %50 üzerinde olduğu dört yıllık dönem içerisinde yer alan 1942 yılıdır.

Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, belirtilen dönemde yapılan tahminlerin başarılı olmadığı görülmektedir. Söz konusu olan 49 yıllık dönemin hiçbir yılında tartışmasız olarak başarılı kabul edilen 0 hata oranı yakalanamamışken, 1931, 1963, 1964 ve 1965 yılları olmak üzere sadece dört yılda tahminde %1’den küçük oranda hata yapılmıştır. Bu yıllarda yapılan gelir tahminleri başarılı sayılmaktadır.

Yıllar itibariyle hesaplanan tahmin hatalarının %10’luk hata aralığı oluşturacak şekilde gruplara ayrılması durumunda en fazla hatanın %0-10 aralığında olduğu görülmektedir. Grafik 2’de, yapılan hata aralıkları ve belirtilen hata aralığında yer alan yıl sayıları gösterilmiştir.

Grafik 2: Sayı İtibariyle Yılların Tahmin Hata Aralıklarına Göre Dağılımı

Kaynak: Ek 1’de gösterilen tahmin hataları değerleri kullanılarak hazırlanmıştır

Grafik 2’de görüldüğü üzere, dönem içerisinde 14 yılda yapılan tahmin hatalarının %0-10 hata aralığında, 10 yılda yapılan hatalar ise %21-30 hata aralığında yer almaktadır. %31 ve daha yüksek oranda tahmin hatalarının ise 7 yılda yapıldığı görülmektedir. Tahminlerin yüksek yapıldığı şeklinde bir yorum yapılmasına müsaade eden negatif değerlerin ise dönemin tamamında sadece 9 yıl için hesaplandığı görülmektedir. Dönemin genelinde gelirlerin düşük tahmin edildiği görülmektedir. Bu sonuç, Ek 1’de de görülebileceği gibi, hesaplanan tahmin hatalarının büyük bir çoğunluğunun pozitif bir değer alması nedeniyle elde edilmiştir.

Genel bütçe gelirleri, vergi gelirleri, vergi dışı gelirler ile özel gelirler ve fonlardan oluşmaktadır. Bazı kalemlerde değişiklik olmakla birlikte 1972 yılı itibariyle vergi gelirlerini gelir vergisi, kurumlar vergisi, emlak vergisi, emlak alım vergisi, istihsal vergileri¹⁸ ve dış ticaretten alınan vergiler oluşturmaktadır. Vergi dışı gelirler kaleminde ise devletçe yönetilen kurumlar hâsılatı ve devlet payları, patrimuvan¹⁹ gelirleri ile cezalar yer alır. Özel gelir ve fonlar hesabı ise nazım gelirler, özel kanun gelirleri ve borçlanma gelirlerinden oluşmaktadır. Diğer gelir kalemlerinden farklı olarak özel gelir ve fonlar hesabı 1985 yılı ve öncesindeki dönemde nazım gelirler, borçlanma geliri ve

¹⁸ Üretim üzerinden alınan vergilerdir. Bu vergiyi, dâhilde alınan istihsal vergileri, ithalde alınan istihsal vergileri, tekel maddelerinden alınan istihsal vergileri, ithalde alınan akaryakıt istihsal vergisi ve akaryakıttan dâhilde alınan istihsal vergileri oluşturmaktadır (BÜMKO, s. 113).

¹⁹ Patrimuvan gelirleri kaleminde devlete ait olan taşınmazlardan elde edilen gelirler, iştirak gelirleri, iktisadi devlet teşekkülleri gelirleri ve döner sermaye gelirleri yer alır.

özel kanun gelirleri toplamından oluşurken 1985 yılından sonra özel gelir ve fonlara özel kanun gelirlerinin toplanmasından oluşmaktaydı. Bu gelirlerin özelliği ise bütçe kanunlarında bu gelirlere dair bir tahminin yer almaması, yıl içerisinde gerçekleştirmelerin bütçeye dâhil edilmesidir (BÜMKO, 1992, 11). 1961 yılına kadar özel gelir ve fonlar hesabı için bir tahmin yapılmamıştır. İlgili dönem için, hesaplanan geliri oluşturan kalemlerin tahmininde yapılan hatalar, Ek 2’de gösterilmiştir.

Ek 2’de de görülebileceği gibi vergi gelirleri için hesaplanan hataların ortalama değeri %8,72’dir. Vergi gelirleri ile vergi dışı gelirler arasında bir kıyaslama yapacak olursak %32,6’lık hata oranı ile vergi dışı gelirler kaleminde yapılan hata, vergi gelirlerine kıyasla çok daha fazladır. Özel gelirler ve fonlar hesabı için 1931 yılına kadar hiç işlem yapılmamış, 1961 yılına kadar ise yapılan tahminler bütçe kanununda yer almamış sadece gerçekleştirmelere yer verilmiştir. Bu nedenle bu yıla kadar yapılan tahminler için hesaplanan tahmin hatası %100 olarak hesaplanmıştır. 1961 yılı ve sonrası için yapılan tahminler için hesaplanan hata oranı ise yaklaşık olarak %40’dır.

Vergi gelirlerinin tahmininin 22 yılda²⁰ düşük yapıldığı, 27 yılda ise yüksek yapıldığı görülmektedir. Vergi dışı gelirlerde ise 15 yılda yüksek tahmin yapılırken geri kalan yıllarda düşük tahmin yapılmıştır. Özel gelirler ve fonlar açısından ise tahmin yapılan 12 yılın tamamında düşük tahmin yapılmıştır.

Dönem için hesaplanan tahmin hatalarında pay sahibi olabilecek, başka bir ifadeyle elde edilen gelirlerin tahminlerden farklı olmasının nedeni olarak gösterilebilecek bazı olaylar, tarihsel sıra içerisinde aktarılmaya çalışılmıştır.

Bu nedenlerden ilki olarak kuruluş yıllarında belirlenen sanayileşme hedefi gösterilebilir. İktidar tarafından sanayileşmenin, nüfusun %80’ini barındıran tarım sektörünün desteklenmesi ile gerçekleştirilebileceği düşünülmekteydi. Sanayileşme ancak tarım sektöründe çalışanların satın alma güçlerinin artırılması ve iç piyasanın genişletilmesi ile sağlanabilirdi. Bu nedenle tarım sektörünün desteklenmesi, iktidar tarafından kaçınılmaz bir politika olarak görülmekteydi (Şahin, 2007, s. 33). Tarım sektörünün desteklenmesi için 1925 yılında Aşar Vergisi yürürlükten kaldırılmıştır. Şen

²⁰ Ek 2’de görüldüğü gibi vergi gelirleri; 1924, 1925, 1932, 1934-1939, 1940-1944, 1945-1950, 1951-1954, 1958 ve 1971 yılı olmak üzere 22 yılda düşük tahmin edilmişken geriye kalan 27 yılda yüksek tahmin edilmiştir.

ve diğerleri (2007, s.159) tarafından 1925 yılı gelir tahmininde hata yapılmasının nedeni olarak yürürlükten kaldırılan Aşar Vergisi gösterilmiştir.

1924 yılı ile 1929 yılı vergi gelirleri arasında yapılan karşılaştırma sonucunda, devlet gelirlerinin yaklaşık olarak %29'unu oluşturan Aşar Vergisi'nin kaldırılması ile oluşan gelir kaybını devletin, hayvan vergisi ve kazanç vergisi üzerindeki vergi oranlarını artırarak ya da damga vergisi, arazi vergisi veya tekel ürünleri²¹ üzerinden vergi alarak karşılamaya çalıştığı görülmüştür. Yani devlet, tarımı desteklemek adına, köylü üzerindeki vergi yükünü azaltarak toprak sahiplerinin ya da tekel ürünlerini daha çok kullanan şehirli nüfusun vergi yükünü arttırmıştır (Hershlag, 1968, s. 45). Bu bağlamda, gelir kalemleri içerisinde büyük bir yere sahip olan bir vergiyi kaldırmanın sonucunda ortaya çıkan kaybı telafi etmek için, var olan vergi oranlarını artırmanın ya da yeni vergiler koymanın tahminlerdeki sapma üzerinde etkili olduğu söylenebilir.

1932 yılından itibaren, 1950 yılı hariç tutulmak şartıyla, 1954 yılına kadar her yılda gelir tahmininde çok ciddi hatalar yapılmıştır²². Bu döneme ilişkin tahminlerde yanılmanın nedeni olarak Şen ve diğerleri (2007) tarafından 1929 Buhranı gösterilmiştir. Ekonomik Buhranın bütçe üzerindeki olumsuz etkisini hafifletmek amacıyla 1931 yılında ücret ve maaş üzerinden Buhran Vergisi adı altında olağanüstü bir vergi alınmış, 1933 yılında olağanüstü koşulların sona ermesine rağmen 1950'lere kadar varlığını sürdürmüştür (Şen ve diğerleri, 2007, s. 164).

İkinci Dünya Savaşı'nın yarattığı koşullar ilgili dönemde kamu harcamalarının kontrol edilememesinin en önemli nedenidir. Artan kamu harcamalarını finanse edebilmek amacıyla vergiye ve borçlanmaya başvurulmuştur. Savaşın başlaması ile birlikte gümrük vergileri ile tekel ürünleri üzerinden alınan vergilerin oranları artırılmış, Toprak Mahsulleri Vergisi ve Milli Müdafaa Vergisi gibi yeni vergiler uygulamaya konulmuştur (Şen ve diğerleri, 2007, s. 167). Artan kamu harcamalarını karşılamak için çıkartılan bir diğer vergi ise Varlık Vergisi'dir. 1942 yılında ve bir defalık çıkartılan bu vergi ile savaş döneminde aşırı zenginleşen azınlıkların ekonomi üzerindeki hâkimiyetlerinin önüne geçilmek istenmiştir (Avcıoğlu, 1977, s. 475-478). Söz konusu

²¹ Bu kapsamda tütün, tuz, şeker, ispirotolu içkiler, PTT hizmetleri vb ürünler sayılabilir (Şahin, 2007, s. 37).

²² Bkz. Ek 1.

dönemde, gelir tahmininde yapılan hataların Varlık Vergisi gibi vergi türlerindeki çeşitlilik ve belirsizlikten kaynaklandığı düşünülmektedir.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomi toparlanmaya başlamıştır. Fakat 1949 yılında iklim koşullarının kötü olması nedeniyle bu iyileşme sekteye uğramıştır (Hiç, 1994, s. 23). Bu nedenle 1947 yılından 1953 yılına kadar çok büyük oranlarda gelir tahmininde hata yapılmış olmasına rağmen, 1950 yılında hatanın belirtilen yıllar içerisinde en az hata oranına sahip olduğu görülmektedir.

Bütçe tahminlerinde yüksek tahmin hatalarının yapıldığı 1951-53 yılları arasında, iklim koşullarının iyi olması nedeniyle tarımda rekor sayılabilecek hasat elde edilmiş ve Türkiye, Dünya'nın sayılı buğday, pamuk ve tütün ihracatçısı haline gelmiştir. Ayrıca aynı yıllarda gerçekleşen Kore Savaşı'na bağlı olarak tarımsal ve madensel hammadde fiyatlarının artması ile ihracat gelirlerinde ciddi oranda artış gözlenmiştir. Tarımsal gelirin ve ihracatın artması ile de iç talep ve ekonomi gelişerek ekonomi canlanmıştır (Şahin, 2007, s. 111). Söz konusu yıllarda gelir tahminlerinden ciddi oranda sapılmasının nedeni olarak tahmin edilemeyen bu dışsal etkenler gösterilebilir.

Bütçe politikası açısından 1950-1960 yılları arasındaki dönemde denk bütçe anlayışından vazgeçilmiş, genişletici para ve maliye politikası izlenmiştir. Kuruluş yıllarının aksine bu dönemde iç borçlanma ve TCMB kaynaklarına başvurma olağan bir finansman yöntemi haline gelmiştir. Buna ilave olarak 1970 yılında çıkarılan Finansman Yasası ile kamu gelirlerinde bir artış sağlanmıştır (Şahin, 2007, s. 108,167).

3.1.1.2 1924-1972 Genel Bütçe Giderleri

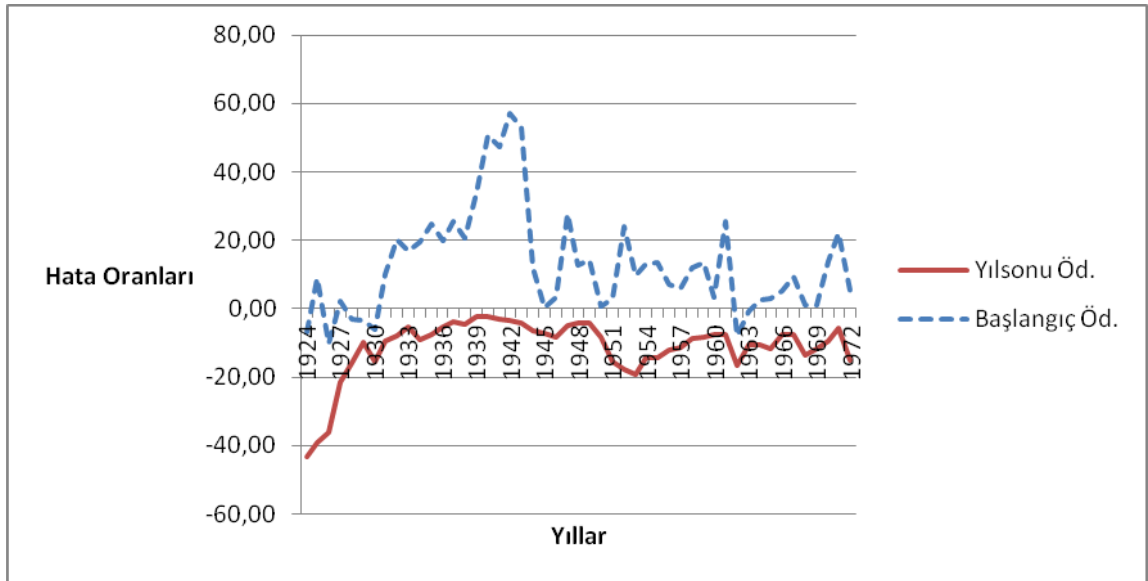
Yıl içerisinde çeşitli kanun hükümlerine dayanılarak kurumlara tahsis edilen ödenek miktarları değiştirilebilmektedir. Böylece gider açısından başlangıç ödenekleri ve yılsonu ödenekleri olmak üzere iki tahmin oluşmaktadır. Öncelikle herhangi bir ilave ya da kesinti yapılmadan, tahminlerde ne derece başarılı olunduğunu değerlendirmek için başlangıç ödenekleri ile gerçekleşen harcamalar kullanılarak hesaplanan tahmin hataları daha sonra ise yılsonu ödeneklerinin tahminindeki başarı değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Ek 1’de başlangıç ödenekleri tahmin hatalarına bakıldığında, söz konusu dönemde sadece dört yıl için %1’den küçük bir oranda tahmin hatası hesaplandığı ve tahminlerdeki görülen bu başarısızlığın gelirlerde olduğu gibi genel olarak harcamaları düşük tahmin etmekten kaynaklandığı görülmektedir. Zira bu dönemde sadece yedi yılda yüksek tahmin, geriye kalan bütün yıllarda ise düşük tahmin yapılmıştır.

Başlangıç ödeneklerinde yapılan tahmin hataları %-10,24 ile 57,1 arasında değişmektedir ve %67,31’lik bir hata aralığı bütçe tahminlerinde yapılan hataların aşırı değişkenlik gösterdiğini söylemek için yeterlidir. Düşük tahminden kaynaklanan, %57,07’lik oran ile en yüksek hata oranı 1942 yılına aitken, yüksek tahmin nedeniyle 1926 yılında %-10,24’lik bir hata oranı hesaplanmıştır. Dönemin ortalamasına bakıldığında ise %14,58’lik bir hata yapıldığı görülmektedir.

Başlangıç ve yılsonu ödenekleri için hesaplanan ve Ek 1’de gösterilen tahmin hataları, Grafik 3 üzerinde gösterilmiştir.

Grafik 3: 1924-1972 Yılları Arasında Başlangıç ve Yılsonu Ödenek Tahmininde Yapılan Hatalar



Kaynak: Ek 1’de gösterilen tahmin hataları değerleri kullanılarak hazırlanmıştır

1924 ile 1931 yılları arasında başlangıç ödenekleri tahmininde bir istikrarın olmadığı görülmektedir. Nitekim Ek 1’de de görülebileceği gibi 1924 yılları yaklaşık olarak %6 oranında yüksek tahmin yapılmışken bir sonraki yıl %9 oranında düşük tahmin yapılmış, 1926 yılında %10 oranında yüksek tahmin ve tekrar bir sonraki yıl ise %2

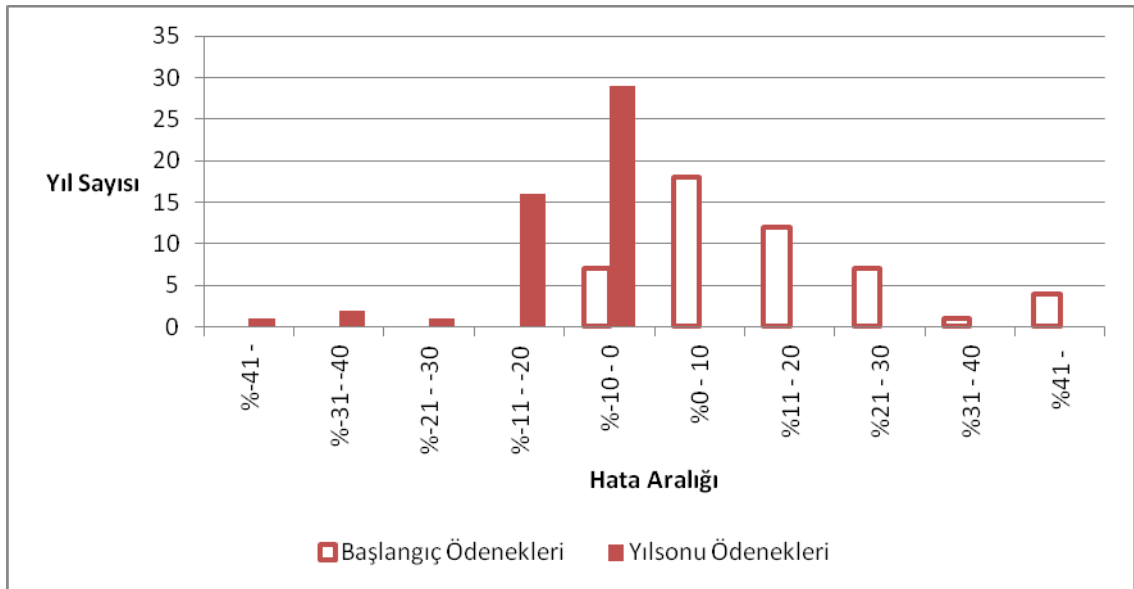
oranında düşük tahmin yapılmıştır. Daha sonraki üç yılda da yüksek tahmin yapıldıktan sonra 1962 yılına kadar uzunca bir süre tahminlerin düşük yapıldığını görüyoruz.

Başlangıç ödenekleri için hesaplanan tahmin hata oranı ortalaması %14,58 iken yılsonu ödeneklerindeki hata oranı bu değerin altında, %11,22 olarak hesaplanmıştır.

Grafik 3 üzerinde de görüleceği gibi yılsonu ödenek tahminleri yüksek yapılmış ve başlangıç ödeneklerinde olduğu gibi tahmin hataları, tahminlerin gerçekleşmelerle birebir örtüşmesi durumunda elde edilen 0 sonucundan uzaktır. Sonuç olarak 1924-1972 dönemi için başlangıç ödeneklerinin düşük, yılsonu ödeneklerinin ise yüksek tahmin edildiği görülmüştür.

Grafik 4’de başlangıç ve yılsonu ödenekleri için hesaplanan tahmin hataları %10’luk hata aralıklarına dağıtılmıştır.

Grafik 4: Sayı İtibariyle Yılların Tahmin Hata Aralıklarına Göre Dağılımı



Kaynak: Ek 1’de gösterilen tahmin hataları değerleri kullanılarak hazırlanmıştır

Grafik 4’de de görüldüğü gibi, başlangıç ödeneklerinde 18 yıl için, 0 ile %10 arasında, 12 yıl için %11-20 arasında, 7’şer yıl ise %-10 ile 0 ve %21-30 arasındaki hata oranı hesaplanmıştır. %31-40 hata aralığında sadece tek bir yıl, 1939 yılı, yer almışken, %41’den fazla hata oranı ise 1940 ve sonrasındaki üç sene için hesaplanmıştır.

Yılsonu ödeneklerinin tamamı yüksek tahmin edildiğinden, dağılımında pozitif değerli bir hata oranı hesaplanmamıştır. 29 yıl için hesaplanan hata oranı 0 ile %-10 aralığındadır. Bir sonraki hata aralığı olan, %11-20 arasında ise 16 yıl vardır.

Başlangıç ödeneklerinde sadece dört yılda²³ hesaplanan hata oranı %1'in altında kalmışken yılsonu ödeneklerinde yapılan tahminlerde %1'den küçük hata oranı hiçbir yılda yakalanamamıştır. Buna ilave olarak istisnasız olarak bütün yıllar için harcamaların yüksek tahmin edildiği görülmektedir. Tahmin hatasındaki değer aralığı %-43,1 ile %-2,3 arasında değişmektedir.

Tahmin hatalarının ortalama değerlerine bakılacak olursa başlangıç ödenekleri ve yılsonu ödenekleri açısından çok büyük bir fark olmadığı fakat buna ilave olarak yılsonu ödeneklerinde tahmin hatalarının, çok küçük bir farkla da olsa daha küçük olduğu görülmektedir. Fakat yapılan değişikliklerin, mali yıl başladıktan sonra yapılması nedeniyle başlangıçtaki tahminlere oranla daha başarılı olması beklenen bir durumdur.

1938 yılı ile başlayan ve 1945 yılına kadar devam eden dönemde, 1947, 1952, 1961 ve 1971 yıllarında önceki ve sonraki yıllara kıyasla daha büyük oranda hatalar yapılmıştır. Bu yıllarda yapılan tahmin hatalarının nedenleri olarak gösterilebilecek olaylar, tarihsel sıra içerisinde aktarılmıştır.

Sunulabilecek olan nedenlerden ilki, Devletin özel sektörün yetersiz kalması nedeniyle plan ve programlarla, ekonomiye müdahale etmek istemesidir. Bu amaçla 1933 yılında Birinci Beş Yıllık Sanayi Planı hazırlanmış ve 1934 yılında da uygulamaya konulmuştur. Kamu girişimciliğinin artmasının doğal bir sonucu olarak da kamu harcamaları hem çeşit ve hem de büyüklük olarak artmıştır (Şen ve diğerleri, 2007, s. 166).

Bir başka neden olarak da İkinci Dünya Savaşı'nın ekonomiye etkileri gösterilebilir. Her ne kadar savaşa girmemişse de Türkiye silahlı bir tarafsızlık politikası izleyerek savaş süresince silâhındaki asker sayısı artırmıştır. Sürekli olarak savaşa hazır bir şekilde asker bekletmek nedeniyle savaş döneminde savunma giderlerinde önemli bir artış gözlenmiştir. Daha önceki dönemlerde savunma harcamaları bütçe gelirlerinin

²³ 1945, 1950, 1963 ve 1969 yılları için hesaplanan tahmin hataları %1'den küçüktür.

yaklaşık olarak %40'ına tekabül ederken bu dönemde gelirin %60'ı savunma harcamalarına ayrılmıştır (Şahin, 2007, s. 83-85). Kuruluş yıllarında maliye politikası anlayışı açısından bütçenin denkliğine dikkat edilmiş olmakla birlikte savaş döneminde zaten yüksek olan savunma harcamaları daha da artmıştır (Hershlag, 1968, s. 87).

1946 yılında çok partili hayata geçişin ardından 1950 yılında Demokrat Parti'nin iktidara gelmesi ile birlikte, gevşek para ve maliye politikaları uygulanmaya başlamıştır. Bu dönemde tarım ve altyapı yatırımlarına önem verilmiş ve bu yatırımların finansmanı için krediler kullanılmıştır. Bu kapsamda artan tarımsal destekleme alımları, KİT zararlarında artışlar ile kredi faizleri giderleri artırıcı bir etki yaratmıştır (Şen ve diğerleri, 2007, s. 170).

İkinci bölümde de aktarıldığı gibi, Aslan ve Bilge (2009) tarafından yapılan çalışmada hükümet türünün bütçe tahminlerinin başarısı üzerinde etkisi olduğu tespit edilmiştir. Bu noktada Şen ve diğerleri (2007, s. 178-179) tarafından, 1970'li yıllarda tahmin edilenden daha yüksek oranda harcama yapılmasının nedeni olarak zayıf koalisyon hükümetleri gösterilmiştir. Koalisyon hükümetleri gelirleri artırıcı tedbirleri zamanında alamamış ve buna ilave olarak da popülist²⁴ amaçlı yatırımlar gerçekleştirmiş ve siyasi destek amacıyla kamu kesiminde istihdam edilenlerin sayısını artırmıştır.

3.1.2 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Gelirleri ve Giderleri

Bir önceki dönemden farklı olarak, 1972 yılı ve sonrasında bazı yıllarda başlangıç ödeneklerinin belirli bir yüzdesi iptal edilmiştir. Bu nedenle 1972 yılı sonrasında genel bütçedeki kurumların her birinin o yıl içerisinde harcayabileceği miktar “kesintili başlangıç ödeneğinde” belirtilen miktar olduğundan başlangıç ödeneği olarak kesintili başlangıç ödenekleri kabul edilmiş ve tahmin hataları da bu ödenekler dikkate alınarak hesaplanmıştır (BÜMKO, 1992, 8).

1924-1972 arasındaki gelir ve gider tahminleri en başarısız tahminden başlamak üzere bir sıralamaya tabi tutulduğunda, ilk sırayı gelir tahmininin aldığı, daha sonra ise başlangıç ödenekleri ve yılsonu ödeneklerinin sırayı takip ettiği görülmüştür. Buna ilave

²⁴ Popülizm, halkın hoşlandığı şeylere öncelik veren görüş anlamındadır (Yılmaz, 2006, s. 550).

olarak gelir ve başlangıç ödenekleri tahmininin düşük yapıldığı, bununla birlikte yılsonu ödeneklerinin tahmininin ise yüksek yapıldığı tespit edilmiştir²⁵.

1973-2005 yılları arasındaki dönem için hesaplanan tahmin hataları Ek 3’de gösterilmiştir. Ek 3 incelendiğinde gelir tahminlerinde çok ciddi bir oranda iyileşmenin olduğunu görmekteyiz. 1924-1972 dönemi ile 1973-2005 döneminin ortalama değerlerinin, kapsadıkları yıl sayısındaki farklılıklar nedeniyle kıyaslanamayacağı düşünülmektedir. Fakat hata oranları arasında bir sıralama yapıldığında gelir tahminleri, 1924-1972 döneminde %16,27’lik hata oranı ile en başarısız tahminleri oluştururken, 1973-2005 döneminde %8,2’lik bir oranla dönem içerisindeki en başarılı tahminleri oluşturmaktadır. Gider açısından ise başlangıç ödenekleri ve yılsonu ödenekleri arasındaki sıralamada bir değişiklik olmamıştır. Bu dönemde de yılsonu ödenek tahminleri, başlangıç ödeneklerine kıyasla daha isabetlidir.

Yapılan hataların nedeninin düşük tahmin etmekten mi yoksa yüksek tahminden mi kaynaklandığına bakıldığında, nedenin gelir ve başlangıç ödenekleri için düşük tahminden, yılsonu ödenekleri için yüksek tahminden kaynaklandığını görmekteyiz.

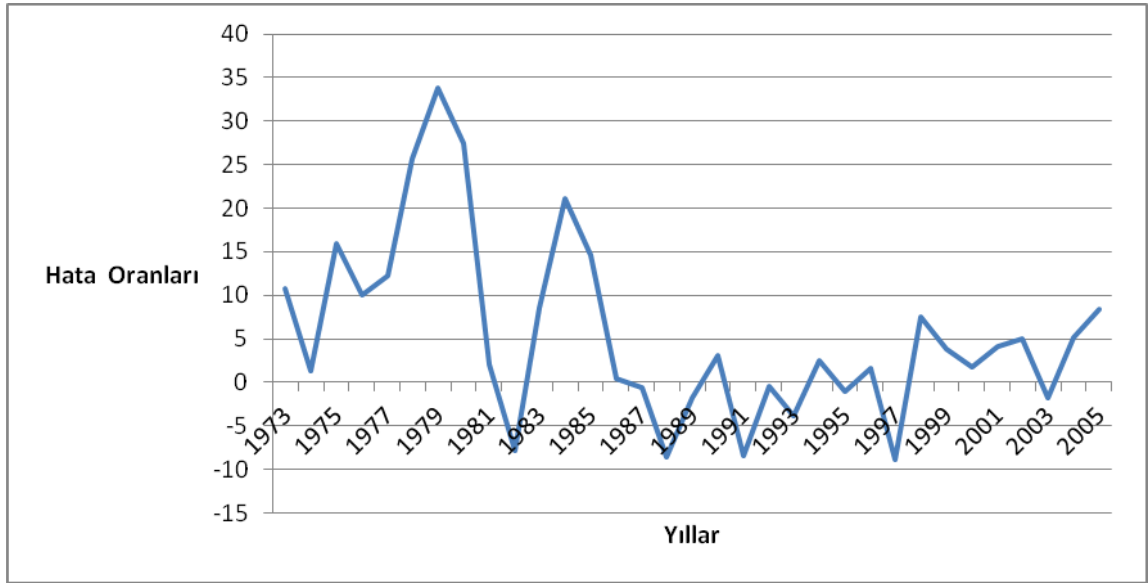
3.1.2.1 1973-2005 Genel Bütçe Gelirleri

1973-2005 döneminde yapılan gelir tahminleri incelendiğinde ortalama olarak %8,20 oranında bir hata yapıldığı görülmektedir. Dönem içerisinde sadece 10 yılda²⁶ gelir tahminlerinin yüksek yapıldığı, geri kalan 23 yılda ise düşük tahmin yapıldığı görülmektedir. Dönem için hesaplanan hata aralığının ise %42,78 gibi geniş bir aralığı kapsadığı görülmektedir. 1979 yılında gelirler %33,86 oranında bir hata ile düşük tahmin edilmişken, 1997 yılında ise %8,92 oranında yüksek tahmin edilmiştir. Grafik 5’de incelenen döneme ait gelir tahmin hataları gösterilmiştir.

²⁵ Bkz. Ek 1

²⁶ Ek 3’de görüldüğü gibi, 1982, 1987-1989, 1991-1993, 1995, 1997 ve 2003 yılında tahminler yüksek yapılmışken, kalan 23 yılda ise tahminler düşük olarak yapılmıştır.

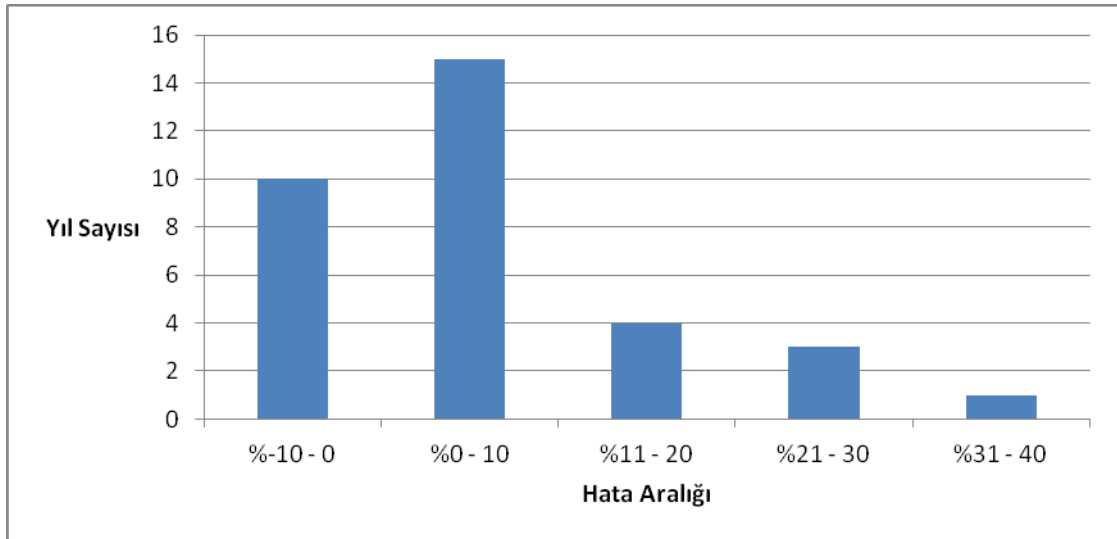
Grafik 5: 1973-2005 Yılları Arasında Genel Bütçe Gelir Tahmininde Yapılan Hatalar



Kaynak: Ek 3’de gösterilen tahmin hataları değerleri kullanılarak hazırlanmıştır

Grafik 5’de görülebileceği gibi 1977 yılı ve sonrasındaki üç yılda, ilave olarak 1983, 1984 ve 1985 yıllarında, dönemdeki diğer yıllara kıyasla daha fazla tahmin hatası yapılmıştır.

Grafik 6: Sayı İtibariyle Yılların Tahmin Hata Aralıklarına Göre Dağılımı



Kaynak: Ek 3’de gösterilen tahmin hataları değerleri kullanılarak hazırlanmıştır

Ek 3’de gösterilen tahmin hataları %10’luk hata aralıklarına göre dağıtılmış ve elde edilen sonuçlar Grafik 6’da gösterilmiştir. Buna göre, dönemde yapılan tahmin hatalarının 15 yıl ile en fazla 0 ile %10 hata aralığında olduğu, daha sonra ise 10 yıl ile 0 ile %10 hata aralığında yer aldığı görülmektedir. %11 ve fazlası hata oranının

hesaplandığı yılların sayısı sadece sekizdir. Yılların büyük bir çoğunluğunda yapılan hataların, %-10 ile %10 arasındaki %20'lik hata aralığında yer aldığı görülmektedir.

Ek 4'de geliri oluşturan ana kalemler için hesaplanan tahmin hataları gösterilmiştir. 1924-1972 yılları arasındaki 49 yıllık dönemin 27 yılında vergi gelirleri yüksek tahmin edilmişken, 1973-2005 yılları arasındaki bu dönemde 10 yılda vergi gelirleri tahminleri yüksek yapılmıştır. Yani bir önceki dönemin aksine bu dönemde vergi gelirleri genel olarak düşük tahmin edilmiştir. Vergi gelirlerinin tahmininde yapılan en yüksek hata oranı 1981 ile 1982 yıllarına aittir.

Vergi dışı normal gelirlerin tahmininde dönemin genelinde çok yüksek oranda hata yapılmıştır. Vergi gelirlerinde yaklaşık olarak %5 olan bu değer, vergi dışı normal gelirlerde yaklaşık olarak %50'dir. 1973, 1991, 1992 ve 1997 yıllarında bu gelir kaleminin tahmininde son derece yüksek oranlarda hata yapılmıştır.

Özel gelir ve fonlar hesabı da vergi dışı normal gelirlerde olduğu gibi çok yüksek ortalama hata oranına sahiptir. Hatta tahminde yapılan hata oranının %10'dan küçük olduğu sadece sekiz yıl vardır. Borçlanmadan sağlanan gelirlerin 1985 yılı sonuna kadar bu gelir kalemi içerisinde yer alması nedeniyle tahminlerden sapmaların söz konusu olduğu düşünülmektedir.

1974 yılında yaşanan petrol krizi sonrasında, 1979 yılında OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) ülkelerinin petrol fiyatlarına zam yapması nedeniyle enerji sıkıntısı yaşanmış, özellikle sanayi sektöründe eksik kapasite kullanımı söz konusu olmuştur. 1979 yılında sanayi sektörü üretim değeri %5,4 oranında gerilerken, 1980 yılında bu oran %5,6'ya çıkmıştır (Şahin, 2007, s. 188).

Ekonominin dış kaynak ihtiyacının azaltılması ve alınan borçların düzenli olarak ödenebilmesi 1980 istikrar programının önceliklerindendir. Bu nedenle Türk Lirasının devalüe edilmesinin yanı sıra, 1984 yılında ihracata verilen teşviklerin artırılması ile hizmet hesabı gelirleri artmıştır (Şahin, 2007, s. 203-204).

1985 yılından itibaren vergi gelirlerine, dâhilde ve ithalde alınan Katma Değer Vergisi'nin de dâhil olması nedeniyle gerçekçi tahmin yapılamamış olabilir. Mesela

1985 yılında, o zamanın parasıyla, 1.074.628 TL KDV toplanması beklenmişken sadece 762.000 TL toplanabilmiştir (BÜMKO, 1992, s. 120).

Büyüme oranının yüzde ikinin altında kalması ve biraz yavaşlamış olmakla birlikte enflasyon oranının yüzde altmışın üzerinde olması nedeniyle 1989 yılında stagflasyon yaşanmıştır (Kazgan, 2004, s. 148). 1988-1989 stagflasyonunu aşmak için hükümet, 4 Şubat 1989 tarihinde alınacak önlemleri açıkladı. Bu amaçla, banka karşılık oranlarını artırmak, yabancı kaynak sağlamak için mevduat faiz oranları artırmak gibi birçok önleme ilave olarak kamu gelirlerini artırmak amacıyla, kamu hizmetlerinden alınan resim ve harçlar ile taşıt alım vergisi oranları arttırılmıştır. Fakat artan enflasyon nedeniyle tasarruflar iyice düşmüş ve hükümet, giderleri karşılamak için iç ve dış borçlanmaya başvurmak zorunda kalmıştır. Yüksek faiz oranlarına bağlı olarak dış kaynağın gelmesi nedeniyle likidite fazlası oluşmuştur. Hükümet faiz oranlarını düşürmeyi, kısa vadeli sermaye girişini azaltmak ve döviz kurlarının yükselmesini sağlamak için hedeflemiştir. Kaygan fonların varlığına uluslararası derecelendirme kuruluşlarının Türkiye için verdiği olumsuz notlar da eklenince döviz fiyatlarında önlenemez bir artış yaşanmıştır. Krizin 1993 yılı sonlarında ağırlaşmasına rağmen, istikrar önlemleri yerel seçim sonrasına bırakılmıştır (Şahin, 2007, 216-219).

5 Nisan 1994 kararlarında öncelik kamu gelirlerini artırmak ve kamu giderlerini azaltmaktır. Gelir artışlarının esas olarak tekel ürünlerinden ve akaryakıttan alınacak dolaylı vergiler ile artırılması planlanmıştır. Gelir elde edilmesi planlanan bir diğer gelir kalemi ise özelleştirme gelirlerinin yer aldığı özel gelir ve fonlar hesabıdır. Hedefler doğrultusunda alınan kararların olumlu etkisi sadece 1994 ve 1995 yılında gözlenmiş, 1996 yılı itibariyle bütün ekonomik göstergelerdeki iyileşmeler kaybolmuştur (Kepenek ve Yentürk, 2011, s. 583-585).

3.1.2.2 1973-2005 Genel Bütçe Giderleri

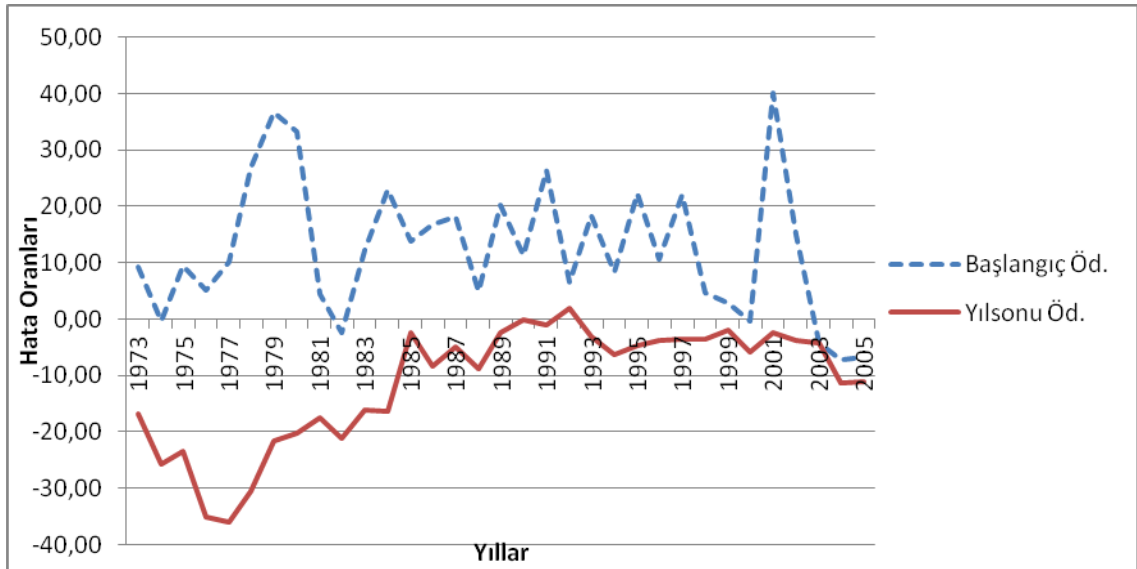
Ek 3’de de görülebileceği gibi, başlangıç ödeneklerinde yapılan tahminlerin sadece altı yıl için yüksek olduğu geriye kalan bütün yıllarda tahminlerin düşük yapıldığı görülmektedir. Tahmin hataları oran olarak değerlendirildiğinde ise sadece iki yılda,

1973 ile 2000 yıllarında %1'den küçük bir hata oranının hesaplandığı ve dönemin genelinde yapılan hataların %13,74 gibi yüksek bir değere sahip olduğu görülmektedir.

Yılsonu ödeneklerinin tahmininde yapılan hatalar ise beklenildiği gibi başlangıç ödeneklerinin tahmininde yapılan hatalara kıyasla daha küçüktür. Daha önce de ifade edildiği gibi başlangıç ödeneklerinde dönemin tamamı için hesaplanan hata oranı %13,74 iken yılsonu ödeneklerinde hesaplanan bu değer %11,38'dir. Yılsonu ödenekleri ise sadece 1992 yılında düşük tahmin edilmiş, geriye kalan bütün yıllarda ise yüksek tahmin edilmiştir. Tahminde yapılan hatalar ortalama olarak başlangıç ödeneklerine kıyasla daha küçük olmasına rağmen, sadece 1990 yılında 0 hata oranına yakın bir tahmin yapılmıştır.

Ek 3'de gösterilen, başlangıç ve yılsonu ödenekleri için hesaplanan tahmin hataları birlikte Grafik 9'da gösterilmiştir.

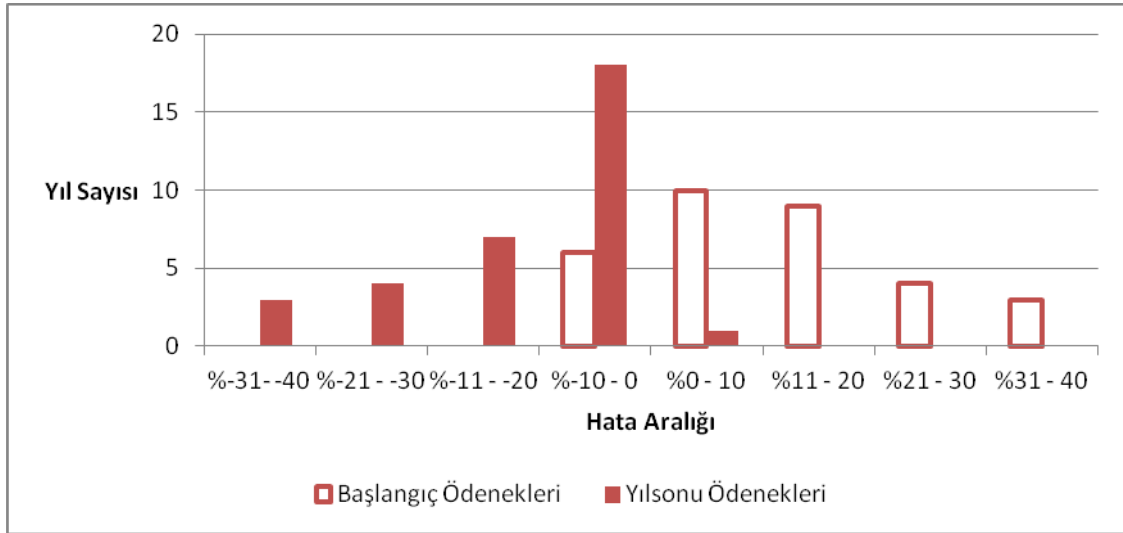
Grafik 7: 1973-2005 Yılları Arasında Başlangıç ve Yılsonu Ödenek Tahmininde Yapılan Hatalar



Kaynak: Ek 3'de gösterilen tahmin hataları değerleri kullanılarak hazırlanmıştır

Grafik 7 incelendiğinde, başlangıç ödenekleri açısından 1977-1980 dönemi, 1984, 1989, 1991, 1995, 1997 ve son olarak 2001 yılı tahminlerinde %20'nin üzerinde hata yapılmıştır. Yılsonu ödenekleri açısından 1973 ile 1984 yılları arasında %15'in üzerinde tahmin hatası yapıldığı görülmüştür.

Grafik 8: Sayı İtibariyle Yılların Tahmin Hata Aralıklarına Göre Dağılımı



Kaynak: Ek 3’de gösterilen tahmin hataları değerleri kullanılarak hazırlanmıştır

Grafik 8’de görüldüğü gibi, başlangıç ödeneklerinde 0 ile %10 hata aralığına dâhil olan 10 yıl, %11-20 hata aralığına dâhil olan 9 yıl vardır. Yılsonu ödeneklerinde ise 18 yıl için hesaplanan tahmin hataları 0 ile %-10’luk hata aralığına dâhildir.

İncelenen dönemde için tahminlerden sapmalara neden olabileceği düşünülen olaylar sıralanmıştır. Bu çerçevede ilgili dönemde bütçe tahminlerini etkileyebileceği düşünülen ilk olay Kıbrıs Barış Harekâtıdır.

1974 yılında gerçekleştirilen Kıbrıs Barış Harekâtı nedeniyle askeri giderler olağanüstü boyutta artmıştır (Şahin, 2007, s. 164). Bütçe üzerinde görülen bu doğrudan etkiye ilave olarak harekât sonrasında ortaya çıkan ABD ambargosunun da bütçe dengesini bozmuş olabileceğini belirtmek gerekir (Şen ve diğerleri, 2007, s. 179).

Aynı yıl yaşanan petrol krizi bütçe tahminlerini etkileyen bir diğer neden olarak gösterilebilir. Zira petrol krizi nedeniyle yükselen fiyatları gelişmiş batılı ülkeler tüketicilere yansıtırken Türkiye’de fiyatlar üzerinde bir değişiklik yapılmamış, oluşan fark hazineden ödenmiştir (Şahin, 2007, s. 184). Dolayısıyla 1975 yılında başlangıç ödenekleri açısından gider tahminlerinde %9; yılsonu ödenek tahmininde ise daha büyük boyutlarda hata yapılmasının nedenleri Kıbrıs Harekâtı ve yaşanan petrol krizi olabilir.

1977 yılı sonrasında kısa vadeli ve yüksek faizli kredilere yönelmek zorunluluğu, gelir ve giderler arasındaki farkın borçlanmayla karşılanması ve terörün tırmanması nedeniyle (Şahin, 2007, s. 182-184) giderler tahmin edilenden yüksek gerçekleşmiştir

1980’li yıllarda Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), telekomünikasyon, baraj, köprü, otoban gibi büyük ölçekli yatırımların artmasının yanı sıra köyden kente göçün yaratmış olduğu harcama baskısı nedeniyle kamu giderleri sürekli artmıştır (Şen ve diğerleri, 2007, s. 187).

24 Ocak 1980 kararları ile Türk lirası %32,9 oranında devalüe edilmiştir, buna bağlı olarak ithalat ve ihracatta artış gözlenmiştir. Türk lirasının değer kaybetmesine bağlı olarak 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren azalan işçi döviz girişi de artmıştır (Şahin, 2007, s. 199).

Şahin (2007, s. 201, 214) tarafından, 1984-1989 döneminde hedeflendiği gibi kamu giderlerinde tasarruf sağlanamadığı belirtilmiştir. İlave olarak özelleştirilemeyen Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT)’nin, açık veren sosyal sigorta kurumlarının ve tarım destekleme politikasının bütçe üzerinde ciddi yükleri olduğu, gelir ve gider arasındaki dengesizlik nedeniyle borçlanmaya ve TCMB kaynaklarına başvurulduğu, bunun sonucunda da artan faiz oranlarına bağlı olarak borcu borçla öder konuma gelindiği ifade edilmiştir.

1988-1993 yılları arasında büyüme, iç talep genişlemesine dayandırılmıştır. Bu nedenle memur maaşları, ücretler ve tarımsal destekleme fiyatları artırılmıştır. Bu dönemde de kısa vadeli ve yüksek faizli krediler nedeniyle bütçe üzerinde yük oluşmuştur (Şahin, 2007, s. 214-215).

1991 yılındaki körfez krizi ve sonrasında Birleşmiş Milletler tarafından Irak’a uygulanan yaptırımların ekonomimiz üzerinde önemli etkileri olmuştur (Kazgan, 2004, s.281). İlave olarak 1992 yılından itibaren Güneydoğu’da artan terör olaylarının yaratmış olduğu maliyetler giderlerin beklenenin üzerinde gerçekleşmesine neden olmuştur (Tecer, 2005, s.97). Bu iki neden, dönemde meydana gelen olaylar içerisinde kamu giderlerinin tahminden farklılaşmasına neden olarak gösterilebilir.

1994 yılında alınan ve 5 Nisan Kararları olarak bilinen ekonomik önlem paketi ile giderleri kısmak için, tarımsal destekleme alımlarının azaltılması ve cari ve yatırım giderlerinin azaltılması yönünde kararlar alınarak uygulamaya konulan sıkı maliye politikası, 1995 yılının ikinci yarısından itibaren genel seçimin de etkisiyle yerini genişletici maliye politikasına bırakmıştır (Şen ve diğerleri, 2007, s. 189-190).

Koalisyon hükümetleri döneminde, ikinci bölümde de belirtildiği gibi, gider gerçekleşme ve tahmin rakamları arasında anlamlı bir fark tespit edilmiştir. Aktan ve diğerleri (2002, s. 50)'ne göre 1990'lı yıllarda ortaya çıkan siyasi iktidarsızlık nedeniyle fiyat istikrarını sağlanamamış ve ekonomi sağlıklı olarak büyüyememiştir.

1999 yılında öncelikle Ağustos, daha sonra ise Kasım ayında yaşanan depremler nedeniyle giderler büyük bir oranda artmış ve vergi gelirlerinde ise ciddi düşüşler yaşanmıştır (Ayyıldız, 2009, s. 81).

Enflasyonu düşürmek ve ekonomiyi canlandırmak amacıyla IMF ile 1999 yılında imzalanan stand-by anlaşması ile ulaşılmak istenen hedeflerden biri faiz dışı bütçe fazlası vermektir. Anlaşma gereği olarak hazırlanan programın açıklanması ile faiz oranları düşmüş ve faiz oranlarındaki bu düşüş tüketim talebinde bir artışa neden olmuştur. Buna ilave olarak yılsonunda cari işlemler dengesinde yüksek bir düzeyde açığın gerçekleşeceğinin beklenmesi ile dövize olan talep ve buna bağlı olarak da faizler artmıştır. Devlet İç Borçlanma Senetlerine yüksek miktarda yatırım yapan bankalar, faizlerdeki artış nedeniyle likidite sıkıntısına girmiştir. Artan faiz oranları reel kesimde talebin azalmasına neden olmuştur (Tecer, 2005, s. 105-106).

3.1.3 2006-2010 Yılları Arası Merkezi Yönetim Bütçesi Gelir ve Gider Tahminleri

Ek 5'den den görülebileceği gibi tahminlerde en çok hata gelir kaleminde yapılmıştır. Beş yıllık dönemin ortalamasına bakıldığında gelirlerde %6,6 oranında hata yapılmışken giderler açısından başlangıç ödeneği ve yılsonu ödeneği dikkate alınarak hesaplanan hata oranları sırasıyla %2,1 ve %3,1'dir.

Yılsonu ödeneklerinin tahmininde yapılan hatanın, başlangıç ödeneklerinin tahmininde yapılan hatadan daha yüksek olması nedeniyle, başlangıç ödeneğinde yapılan hataların

gerçeğe daha yakın olduğu, yıl içerisinde ödeneklerde yapılan değişiklikler nedeniyle gerçekleşmelerden daha da uzaklaşıldığı söylenebilir.

Gelir tahminlerinde 2009 yılı hariç, başlangıç ödeneklerinde ise 2007 yılı hariç olmak üzere geriye kalan dört yılda tahminler düşük yapılmıştır. Yılsonu ödenek tahminleri ise her yılda yüksek yapılmıştır.

Gider açısından, incelenen diğer iki dönemde yapılan tahminlerden farklı olarak yılsonu ödenekleri başlangıç ödeneklerine göre daha başarısızdır. Bu durumda yıl içerisinde planlama hatası gibi bazı sebeplerle talep edilen ödeneklerin harcanamadığı yorumunu yapabiliriz.

3.2 EŞİTSİZLİK KATSAYISININ HESAPLANMASI

Bu alt başlıkta 2. bölümde açıklanan Theil'in eşitsizlik katsayısı formülü²⁷ kullanılarak, genel bütçe gelir ve gider tahminleri değerlendirilmiştir. Bu noktadan hareketle değerlendirmeler yapılırken dönem, 1924-1972 ve 1973-2005 olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Elde edilen sonuçlara göre tahminlerin başarılı yapılamadığı ve başarısızlığın nedeninin dışsal nedenlerden kaynaklandığı görülmüştür.

²⁷ İkinci bölümde açıklandığı gibi 3 adet eşitsizlik katsayısı hesaplama formülü vardır. Bunlar;

$$U_1 = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{P_i}{P} - \frac{1}{n}}{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{P_i}{P} - \frac{1}{n} \right)^2}}$$

$$U_2 = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{P_i}{P} - \frac{1}{n}}{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{P_i}{P} - \frac{1}{n} \right)^2}}$$

$$U_3 = \frac{\sum_{i=1}^n \frac{P_i}{P} - \frac{1}{n}}{\sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n \left(\frac{P_i}{P} - \frac{1}{n} \right)^2}}$$

3.2.1 1924-1972 Yılları Arası Genel Bütçe Gelir ve Giderleri İçin Hesaplanan Eşitsizlik Katsayıları

1924 yılı ile 1972 yılları arası gelir ve gider tahminleri için eşitsizlik katsayısı formülleri kullanılarak elde edilen sonuçlar Tablo 1’de gösterilmiştir. Bir önceki bölümde hem gelir için hem de giderler için başarılı olarak tahmin yapılamadığı görülmüştür. Theil’in eşitsizlik katsayıları sonuçlarına göre de elde edilmiş olan bu sonuç teyit edilmektedir.

Tablo 2: 1924-1972 Yılları Arası Genel Bütçe Eşitsizlik Katsayıları

	U_1	U_2	U_3
GELİR	0,413	0,805	0,502
GİDER 1	0,415	0,790	0,477
GİDER 2	0,077	0,152	0,087

Tablo 2’de genel bütçe gelirleri ile başlangıç ve yılsonu ödenekleri açısından giderler için hesaplanan eşitsizlik katsayıları gösterilmektedir. Gider 1 başlangıç ödenekleri, gider 2 ise yılsonu ödenekleri için hesaplanan eşitsizlik katsayılarını göstermektedir.

Hatırlanacağı gibi birinci eşitsizlik katsayısının (U_1) alabileceği değerlerin bir üst sınırı bulunmaktadır. Formüle göre bu değerler 0 ile 1 arasında değer alabilecektir. İncelenen dönem için bu değerlere baktığımızda gelir ve başlangıç ödenekleri tahminleri başarılı sayılamazken yılsonu ödenek tahminleri için hesaplanan değer 0’a yakın bir değer aldığından başarılı sayılabilmektedir.

Theil tarafından, U_2 ile gösterilen ikinci eşitsizlik katsayısının, eşitliğin paydasında tahmin değerlerine yer verilmemesi ve tahminde yapılan hatalarla daha doğrudan bir ilişki içerisinde olması nedeniyle, birinci eşitsizlik katsayısına tercih edilebileceği belirtilmiştir. 2. bölümde de ifade edildiği gibi, U_2 ’nin bir üst sınırı yoktur. Bir başka ifade ile değişikliğin yapılmadığı ($P=0$ olduğu durumda) durumda elde edilen 1 değerinden daha yüksek değerler elde edilebilir. U_2 değerleri incelendiğinde U_1 ’e

kıyasla daha yüksek hata değerleri görülür. Fakat U_1 'dekine benzer şekilde yılsonu ödenekleri tahmini, gelir ve başlangıç ödenekleri tahminine kıyasla daha başarılıdır.

Formüle değişikliklerin yanı sıra fark değerlerinin de ilave edildiği 3. eşitsizlik katsayısı hesaplama formülünde de diğer iki formüldekine benzer sonuçlar elde edilmiştir. Bu sonuca göre de yılsonu ödeneklerinin tahmini gelir tahmininden ve başlangıç ödeneklerinin tahmininden daha başarılıdır. Bu sonuç hesaplanan tahmin hataları vasıtasıyla da elde edilmişti. Ödeneklerde yapılan değişikliklerin mali yıl içerisinde belirli bir süre geçtikten sonra yapılması nedeniyle, yılsonu ödenekleri başlangıç ödenekleri gibi tamamen tahmin değildirler. Bu nedenle de yılsonu ödenekleri başlangıç ödeneklerine kıyasla daha başarılıdır.

Bu çalışmada geliri oluşturan kalemler için yapılan tahminler; vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler ve özel gelir ve fonlar olarak değerlendirilmiştir. Gider tahminleri açısından ise; cari, yatırım ve transfer giderleri incelemek istenmiş, fakat dönemin tamamı için veri bulunamaması nedeniyle değerlendirme yapılamamıştır.

Hesaplanan tahmin hatalarına göre, geliri oluşturan vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler ve özel gelirler ve fonlar arasında tahmin başarısı açısından bir değerlendirme yapılmıştır. Sonuç olarak, vergi dışı gelirlerin tahmininin vergi gelirlerine kıyasla çok az bir farkla dahi olsa daha başarılı olduğu görülmüştür. Özel gelirler ve fonlar hesabı için 1961 yılına kadar herhangi bir tahmin yapılmaması nedeniyle 1962 yılı ve sonrasındaki tahmin değerlerinin başarısı değerlendirilmiştir. Eşitsizlik katsayısı değerleri bu nedenle özel gelir ve fonlar hesabı açısından daha dar bir dönemi kapsadığından vergi gelirleri ve vergi dışı normal gelirler kalemleri ile karşılaştırılamayacaktır. Genel bütçe gelirleri açısından hesaplanan eşitsizlik katsayıları Tablo 3'de gösterilmiştir.

Tablo 3: 1924-1972 Yılları Arası Genel Bütçe Gelirlerini Oluşturan Kalemler İçin Hesaplanan Eşitsizlik Katsayıları

	U_1	U_2	U_3
Vergi Gelirleri	0,418	0,822	0,548
Vergi Dışı Gelirler	0,418	0,733	0,372
Özel Gelir ve Fonlar	0,602	1,337	0,728

Bir tahmin hatasının söz konusu olması durumunda, bunun nedeninin hatalı hesaplamalar ya da yanlış değerlendirmelerden kaynaklanan sistematik bir hata olması yerine beklenilmeyen dışsal nedenlerden kaynaklanması yani rassal olması tercih edilmektedir. Çünkü zaman içerisinde yanlış hesaplamalardan ya da yanlış değerlendirmelerden kaynaklanan hataların en aza inmesi beklenirken dışsal nedenlerden kaynaklanan ve tahmin aşamasında müdahale edilemeyen hatalar için tahmini yapan açısından yapılacak bir şey yoktur. 1924-1972 dönemi için hesaplanan tahminlerin, tahminin nedenleri açısından ayrıştırılmış ve elde edilen sonuçlar Tablo 4’de gösterilmiştir.

Tablo 4: 1924-1972 Döneminde Tahminde Tespit Edilen Hatanın Kaynakları

	Sapma	Değişim	Rassal
GELİR	0,002	0,005	1,011
GİDER 1	0,007	0,017	0,994
GİDER 2	0,010	0,017	0,993

Bu sonuçlara göre tahminlerdeki başarısızlığın; bütçede yanlış hesaplamalardan, değerlendirmelerden ya da önemli bazı değişkenleri hesaplamanın dışında tutmak gibi, zamanla azaltılabilecek nedenlerden kaynaklanmadığı görülmüştür. Tahminlerde yapılan hatanın, öngörme ihtimalimizin olmadığı gibi müdahale etme şansımızın da olmadığı, tahmini yapanın iradesi dışındaki gelişmelerden kaynaklandığı söylenebilir.

3.2.2 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Gelir ve Giderleri İçin Hesaplanan Eşitsizlik Katsayıları

1973 ve 2005 yılları arasındaki dönem için hesaplanan eşitsizlik katsayısı değerleri Tablo 5’de gösterilmiştir. Birinci ve ikinci eşitsizlik katsayısı değerleri bir önceki döneme göre daha düşüktür. Bu durumda geçen zaman içerisinde bütçe tahmininin başarısında bir ilerleme kaydedildiği söylenebilir. Formüle tahmin ve gerçekleştirmelerin gecikmeli değerlerinin ilave edildiği üçüncü katsayı hesaplama formülünde ise

başlangıç ödenekleri açısından bir kötüleşme olmakla birlikte gelir ve yılsonu ödenekleri açısından bir değişiklik olmadığı görülmektedir.

Tablo 5: 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Eşitsizlik Katsayıları

	U₁	U₂	U₃
GELİR	0,128	0,259	0,498
GİDER 1	0,203	0,423	0,762
GİDER 2	0,048	0,096	0,191

Geliri oluşturan kalemler için hesaplanan katsayı değerleri Tablo 6’de gösterilmiştir. Bir önceki dönemde vergi dışı gelirlerin tahmini vergi gelirlerine kıyasla daha başarılı iken bu dönemde vergi gelirlerinin tahmininde daha başarılı olduğu söylenebilir. Özel gelirler ve fonlar bu dönemde diğer iki kalemle aynı dönemi kapsadığından karşılaştırmaya dâhil edilebilir. Üç gelir kalemi arasında bir değerlendirme yapıldığında, özel gelir ve fonları oluşturan gelir kalemlerin tahmininde başarılı olunamadığı, bununla birlikte bir önceki dönemden farklı olarak vergi gelirlerinin tahmininde vergi dışı gelirlere oranla daha başarılı olunduğu söylenebilir.

Tablo 6: 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Gelirlerini Oluşturan Kalemler İçin Hesaplanan Eşitsizlik Katsayıları

	U₁	U₂	U₃
Vergi Gelirleri	0,102	0,206	0,447
Veri Dışı Gelirler	0,493	1,030	0,757
Özel Gelir ve Fonlar	0,601	0,777	0,445

Tahmin hatalarının ayrıştırılması sonucunda elde edilen değerler Tablo 7’de gösterilmiştir. Bir önceki dönemde de olduğu gibi bu dönemde de yapılan tahmin hatalarının nedeni olarak yanlış değerlendirmeler ya da hatalı hesaplamaların oluşturduğu sistematik olarak yapılan ve zaman içerisinde başarı kaydedilebilecek olan hatalar yerine, tahminin yapıldığı aşamada tahmini yapanın kontrolü dışındaki nedenlerin olduğu görülmüştür.

Tablo 7: 1973-2005 Döneminde Tahminde Tespit Edilen Hatanın Kaynakları

	Sapma	Değişim	Rassal
GELİR	0,011	0,016	1,014
GİDER 1	0,021	0,065	0,954

GİDER 2	0,010	0,000	1,032
----------------	-------	-------	-------

Her iki dönem için de yapılan değerlendirmeler neticesinde, yapılan bütçe tahminlerinin isabetli olmadığı görülmüştür. Hataların nedenlerinin anlaşılması için ise hatanın sistematik olarak yapılıp yapılmadığı incelenmiştir. Yapılan hataların nedeni faiz oranı, işsizlik oranı, yatırım, tasarruf ya da milli gelir gibi tahminde önemli rol oynayan değişkenlerin yanlış tahmin edilmesi gibi nedenler olsaydı sistematik hatalar denilen bu hata tipi zaman içerisinde azaltılarak daha başarılı tahminler yapılabilirdi. Fakat yapılan incelemenin neticesinde hatanın tamamen rassal yani tahmini yapanın iradesi dışındaki nedenlerden kaynaklandığı görülmüştür. Hatanın kaynağının dışsal ve öngörülemez olması nedeniyle zaman içerisinde yapılan bütçeler ile bu hatanın azaltılamayacağı görülmektedir. Bir sonraki alt başlıkta yapılan bütçe tahminlerinin rasyonel beklentiler hipotezini karşılayıp karşılamadığı test edilecektir.

3.3 RASYONEL BEKLENTİLER HİPOTEZİNİN TEST EDİLMESİ

Tahmin hataları ve eşitsizlik katsayıları hesaplamaları 1973 yılı öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayrılmış ve değerlendirmeler de bu iki dönem için yapılmıştır. Bu bölümde ise böyle bir ayrıma gidilemeyecektir. Daha önceki dönemlerdeki gibi bir ayrımın yapılamayacak olmasının nedeni, testte kullanılacak olan değişkenlerin dönemin tamamında durağan²⁸ olmamasıdır. Bu nedenle bütçe tahminlerindeki rasyonellik, sadece durağanlığın olduğu dönemler ile sınırlandırılmak zorunda kalmıştır.

Rasyonel beklentiler hipotezi, gelir açısından 1926-1987 dönemi ve 1970-2005 dönemi olmak üzere iki ayrı dönem için test edilmiştir. Gider açısından ise başlangıç ödenekleri 1927-1985 dönemi için, yılsonu ödenekleri ise 1924-1992 dönemi için test edilmiştir. Yapılan testler sonucunda ne gelir ne de gider tahminlerinin rasyonel beklentiler hipotezine uygun olmadığı görülmüştür.

²⁸ Durağanlık bir zaman serisinin özelliklerinin (ortalama, varyans, kovaryans gibi) ne zaman ölçülürse ölçülsün aynı olması, bir başka ifadeyle bu değişkenlerin zamandan bağımsız olduğu anlamına gelir (Gujarati, 2006, s. 713)

3.3.1 Gelirlerin Rasyonel Beklentilere Uygunluğunun Test Edilmesi

Durağanlık sağlayabilmek için, yapılacak olan rasyonel beklentiler testinde kullanılacak değişkenlerin logaritmaları alınmıştır ve yapılan birim kök testleri sonucunda bu değişkenlerin birinci farklarının belirtilen dönemlerde durağan olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Hatırlanacağı gibi rasyonel beklentilerin test edilmesinde kullanılan model; $A_t = \alpha_0 + \alpha_1 P_t + \alpha_2 A_{t-1}$, aranılan şartlar ise $\alpha_0=0$, $\alpha_1=1$, $\alpha_2=0$ ve $\sigma E(t)P(t)=0$ idi. Tablo 8’de kurulan modelin katsayı sonuçları, modelin genel açıklayıcılığı ve son olarak da tahmin hatası ile tahmin arasındaki korelasyon katsayısı yer almaktadır.

Tahmin edilen modellerin genel açıklayıcılıkları çok yüksek değildir. 1926-1987 dönemi için açıklayıcılık değeri %46 civarında iken 1970-2005 döneminde açıklayıcılık artarak %71 değerine ulaşmıştır. Her iki tahminde de sabit terim ile tahminin katsayısı anlamlı iken, gerçekleşmenin gecikmeli değerinin katsayısı anlamsızdır. İlave olarak 0 olması beklenen tahmin ile tahmin hatası arasındaki korelasyon ise sırasıyla -0,16 ve -0,12 değerlerini almıştır.

Tablo 8: Genel Bütçe Gelirleri Rasyonel Beklentiler Hipotezi Test Sonuçları

	α_0	α_1	α_2	R^2	σ
1926-1987 Dönemi	0.064001 **	0.732963 ***	-0.104300	0.467353	-0.157953
1970-2005 Dönemi	0.082682 *	0.738120 ***	0.075757	0.730960	-0.118685

***%1, **%5 ve *%10’da anlamlılığı gösterir.

1926-1987 döneminde anlamlı olan katsayılar da aranılan sırasıyla 0 ve 1 değerleri ise karşılanamamıştır. Kısıt testleri sonucuna göre, sabit terimin katsayısı 0’dan, tahmininin katsayısı ise 1’den farklıdır. 1970-2005 döneminde de yapılan testler sonucunda anlamlı olan katsayıların rasyonel beklentileri karşılayan değerlerden farklı olduğu görülmektedir.

Sonuç olarak incelenen her iki dönemde de genel bütçe gelirleri için yapılan tahminlerde rasyonelliğin sağlanamadığını söyleyebiliriz.

3.3.2 Giderlerin Rasyonel Beklentilere Uygunluğunun Test Edilmesi

Gider açısından ise daha önce de olduğu gibi ikili bir ayrım söz konusudur. Başlangıç ödenekleri ve yılsonu ödeneklerinde de değerlendirmelerimiz, veriler açısından durağanlığın olduğu dönemlerle sınırlı kalmaktadır. Başlangıç ödenekleri ile gerçekleşme verileri kullanılarak yapılan test 1927-1985 döneminin için yapılabilirken, yılsonu ödenekleri ve gerçekleşme arasında yapılan değerlendirmelerimiz 1924 ile 1992 yılı arasındaki bütçe tahminleri ile sınırlıdır. Ne yazık ki aynı dönemde üç değişkenin de durağan olduğu bir dönem bulunamamıştır. Testlerden elde edilen katsayı değerleri Tablo 9’da gösterilmiştir.

Başlangıç ödenekleri ile kurulan modelde açıklayıcılık yaklaşık olarak %45’dir. Modelde, sabit terimin ve tahminin katsayıları anlamlı iken aranılan değer olan 0 ile 1’den farklıdır.

Tablo 9: Genel Bütçe Giderleri Rasyonel Beklentiler Hipotezi Test Sonuçları

	α_0	α_1	α_2	R^2	σ
1927-1985 Dönemi	0.064374 **	0.754335 ***	-0.104016	0.457525	0.138296
1926-1992 Dönemi	0.005494	1.017837 ***	-0.018935	0.967206	0.107575

***%1, **%5 ve *%10’da anlamlılık

Yılsonu ödenekleri ile model kurulduğunda ise tahminin katsayısı hariç modeldeki katsayıların anlamsız olduğunu görülmektedir. Buna rağmen modelin açıklayıcılığının yüksek olduğu söylenebilir. Yukarıdaki sonuçlara ek olarak bu modelde tahminin katsayısının 1’e eşit olmakla birlikte diğer iki katsayının anlamsız olması nedeniyle rasyonel beklentilerin karşılanamadığı söylenebilir.

Sonuç olarak incelenen hiçbir dönemde ne gelir için ne de giderler için tahminlerin rasyonel beklentilere göre yapıldığı söylenebilir.

SONUÇ

Bütçeler, belirli hedeflerin gerçekleştirilmesine yönelik olarak hazırlanmış bir tahmin belgeleridir. Bütçelerle hedefler arasında düzgün bir ilişki kurulması ise bütçe ilkelerine uyulmasına bağlıdır. Konumuz gereği bütçe ilkelerinden doğruluk ve samimiyet ilkesi üzerinde durulmaktadır. Bütçe tahminlerinin içinde bulunan yılın şartlarına göre hazırlanması ve gerçeğe en yakın tahminin yapılması doğruluk ve samimiyet ilkelerine uyulmasına bağlıdır.

Bu noktadan hareketle, çalışmada 1924-2010 yılları arasında yapılan genel bütçe gelir ve gider tahminlerinin gerçeklere ne derece yakın olduğu bütçeleme sistemlerindeki değişiklikler göz önünde bulundurularak değerlendirilmiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından gelir bütçesinin hazırlanmasında doğrudan tahmin yöntemi kullanılmaktadır. Bununla birlikte geleneksel bütçe sisteminin uygulandığı dönemde gelir tahmininde %16,27 oranında hata yapılmışken program bütçe sisteminin uygulandığı dönemde bu oran %8,20, performans esaslı bütçeleme sisteminin uygulandığı dönem içinse %6,6 olarak hesaplanmıştır.

Daha önce de belirtildiği gibi Cumhuriyetin kurulduğu tarihten sonra hazırlanan ilk bütçe olan 1924 yılı bütçesinden program bütçe sisteminin uygulanmaya başlandığı 1973 senesine kadar ülkemizde geleneksel bütçe sisteminin uygulanmıştır. Bu bütçeleme sisteminde kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için ihtiyaç duyulan kaynakların temin edilmesine önem verilmiştir. Geleneksel bütçe sisteminde ödenek dağıtılırken kurumların ödenek talepleri öncelikle dikkate alınmaktadır. Yapılan harcamalar ile ne tür bir fayda sağlanacağını belirtmemesi nedeniyle aynı amaca yönelik harcamalar yapılabileceği gibi yine aynı nedenle uzun süreli planlama da yapılamamıştır. Bu dönemde gider açısından başlangıç ödeneklerinde yapılan hata oranı % 14,58 iken yılsonu ödenek tahmini için hesaplanan oran % 11,22'dir.

Ülkemizde 1973-2005 yılları arasında bütçeleme sistemine uzun vadeli planlamanın dâhil edildiği program bütçe sistemi uygulanmıştır. Program bütçe sistemi gereği bütçe kodları fonksiyonel olarak sınıflandırılmıştır. Bu bütçe sistemi ile yapılacak olan harcamalara fayda maliyet analizleri neticesinde karar verilmesi beklenirken

KAYNAKÇA

- Akdoğan, A. (2006). *Kamu Maliyesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aksoy, Ş. (1993). *Kamu Bütçesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Aktan, C. C. (2002). Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa. C. C. Aktan (Ed.). *Anayasal İktisat* (s. 460-461). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Aktan, C. C. (2002). Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal Politik İktisat. C. C. Aktan (Ed.). *Anayasal İktisat* (s. 3-31). Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Aktan, Ç. C., Çoban, H. ve Demir, İ. C. (2010). Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları. Ç. C. Aktan, A. Kesik, ve F. Kaya (Ed.). *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* (s. 98-123). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Aktan, H. O., Ataç, K., Morgil, O., Şahinöz, A., Tokat, M., Tokgöz, E. (2002). *Atatürk'ten Günümüze Türkiye Ekonomisi*. B. Yediyıldız (Ed.). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Atatürk İlkeleri ve İnkılâp Tarihi Enstitüsü.
- Allan, C. M. (1965). Fiscal Marksmanship, 1951-63. *Oxford Economic Papers* , 317-327.
- Arcagök, S. M., Yörük, B., Oral, E. ve Korkmaz, U. (2004). Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler. *Bütçe Dünyası, Sayı 18, Cilt 2* , 3-9.
- Asher, M. G. (1978). Accuracy of Budgetary Forecast of Central Government, 1967-68 to 1975-76. *Economic and Political Weekly* , Vol.13, No.8, 423-432.
- Aslan, M. ve Bilge, S. (2009). Türkiye'de 1950-2006 Döneminde Bütçe Gelir-Gider Yönetimi Üzerine Ampirik Bir Çalışma: Tek Parti ve Koalisyon Hükümetlerinin Karşılaştırılması. *Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 14, Sayı 3* , 265-288.

- Ataç, B. (2002). *Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları*. Eskişehir: Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları; No:118.
- Auld, D. A. (1970). Fiscal Marksmanship in Canada. *The Canadian Journal of Economics* , Vol.3, No.3, 507-511.
- Avcı, N. (1988). *Bütçe ve Para Politikalarının Makroekonomik Etkileri*. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- Avcıoğlu, D. (1977). *Türkiye'nin Düzeni*. İstanbul: Tekin Yayınevi.
- Ayyıldız, E. (2009). Türk Bütçe Sisteminde Ek Bütçe Uygulamaları (1995-2004). *Sayıştay Dergisi, Sayı 73* , 69-94.
- Bağdigen, M. (2005). An Empirical Analysis of Accurate Budget Forecasting in Turkey. *Doğuş Üniversitesi Dergisi* , 6(2), 190-201
- Bağdigen, M. (2002). How Accurate is Revenue Forecasting in Turkey? An Empirical Analysis. *Yapı Kredi Economic Review, Vol. 13, No. 2* , 29-37.
- Barçın, H. B. (2011). *Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminde Dış Denetim ve Değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Ankara.
- Bhattacharya, B. B. ve Kumari, A. (1988). Budget Forecast of Central Government Revenue and Expenditure: A Test of Rational Expectation. *Economic and Political Weekly, Vol.23, No.26* , 1323-1327.
- Bird, R. (2010). Taxation and Development. *Economic Premise* , No.34, 1-5.
- Bliemel, F. (1973). Theil's Forecast Accuracy Coefficient: A Clarification. *Journal of Marketing Research, Vol. 10, No. 4* , 444-446.
- Bulutoğlu, K. (1971). *Kamu Ekonomisine Giriş*. İstanbul: Sermet Matbaası.
- Bulutoğlu, K. ve Kurtuluş, E. (1981). *Bütçe ve Kamu Harcamaları*. İstanbul: Kent Basımevi.
- Bülbül, D., Ejder, H. ve Şahan, Ö. (2005). *Devlet Bütçesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.

- BÜMKO (1992). *Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991)*. Ankara: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü.
- BÜMKO, (1972). 1973 Yılı Bütçe Gerekçesi. Ankara
- BÜMKO, (2004). *Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi*. (Aralık, 2004). Erişim: 15 Nisan 2012,
<http://www.deu.edu.tr/UploadedFiles/Birimler/12795/pbutcerehber.pdf>
- Chakraborty, L. S. ve Darshy, S. (2008). Budgetary Forecasting in India: Partitioning Errors and Testing for Rational Expectations. *Munich Personal RePEc Archive (MPRA)*, Working Paper No.7538.
- Coşkun, G. (1986). *Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Coşkun, G. (2000). *Devlet Bütçesi Türk Bütçe Sistemi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Davis, J. (1980). Fiscal Marksmanship in the United Kingdom, 1951-78. *The Manchester School*, Vol.48, No.2, 187-202.
- Devrim, F. (1983). *Maliye Politikası*. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları; No:4.
- Dinler, Z. (2006). *İktisada Giriş*. Bursa: Ekin Yayınları.
- Edizdoğan, N. (1989). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Uludağ Üniversitesi Basımevi.
- Edizdoğan, N. ve Çetinkaya, Ö. (2010). *Kamu Bütçesi*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Erkam, S. (2010). *Maliye Politikalarının Etkinliği: Teori ve Bir Uygulama*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Erüz, E. (2006). 5018 Sayılı Kanuna Göre Performans Esaslı Bütçeleme. C. C. Aktan (Ed.). *Kamu Mali Yönetiminde Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme* (s. 216-236). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Erüz, E. (2005). Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme. 20. *Türkiye Maliye Sempozyumu* (s. 61-73). Denizli: Pamukkale Üniversitesi.

- Falay, N. (1987). *Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri*. İstanbul: Edebiyat Fakültesi Basımevi.
- Feyzioğlu, B. N. (1969). *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*. İstanbul: Fen Fakültesi Döner Sermaye Basımevi.
- Froyen, R. T. (2008). *Macroeconomics Theories and Policies, (Ninth Edition)*. Pearson International Edition.
- Gartner, M. (2006). *Macroeconomics*. Pearson Education.
- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1927). T.C. Resmi Gazete, 606, 9 Haziran 1927.
- Gujarati, D. N. (2006). *Temel Ekonometri (Ü. Şenesen ve G. Günlük Şenesen, Çev.)*. İstanbul: Literatür Yayıncılık.
- Günlük Şenesen, G. (2000). Bütçe Başlangıç Ödeneklerinin Başarımının Değerlendirilmesinde Nicel Yaklaşımlar. 15. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, (s. 345-376). Antalya.
- Gürsoy, B. (1980). *Kamusal Maliye*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No:436.
- Hasanov, M. (2008). Enflasyon Belirsizliğinin Üretim Üzerindeki Etkileri: Türkiye Örneği. *Doğuş Üniversitesi Dergisi*, 191-206.
- Hershlag, Z. Y. (1968). *Turkey The Challenge of Growth*. Leiden: E.J. Brill.
- Hiç, S. (1994). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- İnce, M. (1980). *Maliye Politikası(Ders Notları)*. Ankara
- İslatince, H. (2002). Rasyonel Beklentiler Teorisinin Rasyonelliği Tartışmaları. *Cumhuriyet Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt 3, Sayı 1*, 17-23.
- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003). T.C. Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003.

- Kara, M. (1982). *Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması*. Ankara: Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını.
- Kazgan, G. (2004). *Tanzimat'tan 21. Yüzyıla Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, No. 22.
- Kepenek, Y.ve Yentürk, N. (2011). *Türkiye Ekonomisi*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Kristensen, J. K., Groszyk, W. S. ve Bühler, B. (2002). Outcome Focused Management and Budgeting. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 1, No. 4 , 7-34.
- Lovell, M. C. (1986). Tests of the Rational Expectations Hypothesis. *The American Economic Review*, Vol. 76, No. 1 , 110-124.
- Morrison, R. (1986). Fiscal Marksmanship in the United States: 1950-83. *Manchester School of Economic and Social Studies* , Vol.54, No.3, 322-333.
- Mosley, P. (1985). When Is a Policy Instrument Not an Instrument? Fiscal Marksmanship in Britain, 1951-84. *Journal of Public Policy*, Vol.5, No.1 , 69-85.
- Muth, J. F. (1961). Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, Vol.29, No.3 , 315-335.
- Mutluer, K. M., Öner, E. ve Kesik, A. (2005). *Bütçe Hukuku*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Özen, A. (2008). *Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Özyıldız, R. H. (2000). Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe. *Hazine Dergisi*, Sayı 13 , 77-87.
- Parlak, M. (2005). Bütçede Gider Tahminlerinin Aşılması ve Ekonomik Etileri. *Sayıştay Dergisi* , 73-87.
- Pınar, A. (2006). *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*. Ankara: Naturel Yayınları.

- Rodgers, R. ve Joyce, P. (1996). The Effect of Underforecasting on the Accuracy of Revenue Forecasts by State Governments. *Public Administration Review*, Vol.56, No. 1 , 48-56.
- Romer, D. (1993). The New Keynesian Synthesis. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 7, No. 1, 5-22.
- Savaş, V. (1984). *Keynezyen İktisat Yıkılırken*. İstanbul: Fatih Yayınevi .
- Schroeder, L. (1982). Local Government Multi-Year Budgetary Forecasting: Some Administrative and Political Issues. *Public Administration Review*, Vol.42, No.2 , 121-127.
- Shick, A. (2003). The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. *OECD Journal of Budgeting*, Vol. 3, No. 2, 71-103.
- Snowdon, B. ve Vane, H. R. (2005). *Modern Macroeconomics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Şahin, H. (2007). *Türkiye Ekonomisi*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A. (2007). *Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası*. Ankara: Orion Yayınevi.
- Taban, S. ve Kara, A. (2006). Türkiye'de Kamu Kesimi İç Borçlanmasının Özel Yatırım Harcamaları Üzerindeki Etkisi. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Ekim , 11-26.
- Tecer, M. (2005). *Türkiye Ekonomisi*. Ankara: TODAİE Yayınları, Yayın No. 325.
- Theil, H. (1971). *Applied Economic Forecasting*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.
- Theil, H. (1965). *Economic Forecasts and Policy*. Amsterdam: North-Holland Publishing Company.

- Turan, T. (2011). *Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:416.
- Tüğen, K. (1999). *Devlet Bütçesi*. İzmir: Anadolu Matbaacılık.
- Türk, İ. (2006). *Maliye Politikası Amaçlar - Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorieri*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Türk, İ. (1997). *Maliye Politikası Amaçlar - Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Uluatam, Ö. (2005). *Kamu Maliyesi*. Ankara: İmaj Yayınevi
- Ünsal, E. (2007). *Makro İktisat*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Vasche, J. D. ve Williams, B. (1987). Optimal Governmental Budgeting Contingency Reserve Funds. *Public Budgeting and Finance* , 66-82.
- Wildavsky, A. ve Hammond, A. (1965). Comprehensive Versus Incremental Budgeting in the Department of Agriculture. *Administrative Science Quarterly* , 321-346.
- Yenice, E. (2006). Kamu Kesiminde Performans Ölçümü ve Bütçe İlişkisi. *Sayıştay Dergisi, Sayı 61* , 57-68.
- Yılmaz, E. (2006). *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yılmaz, H. H. ve Tosun, S. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamantonun Bütçe Sürecinde Etkinliği. *Yasama Dergisi* , 5-23.
- Yılmaz, H. H. (2003). *Konsolide Bütçe Gelir ve Gider Tahminlerinin Gerçekleşmelere Göre Güvenilirlik Düzeyi* [Bildiri], METU ERC
- Zakaria, M. ve Ali, S. (2010). Fiscal Marksmanship in Pakistan. *The Lahore Journal of Economics, Vo.15, No.2* , 113-133.

Ek 1: 1924-1972 Yılları Arası Genel Bütçe Gelir ve Gider Tahmin Hataları

GELİR			GİDER Başlangıç Ödenekleri		GİDER Yılsonu Ödenekleri		GELİR			GİDER Başlangıç Ödenekleri		GİDER Yılsonu Ödenekleri	
Yıllar	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH	Yıllar	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH
1924	6,65	6,65	-6,72	6,72	-43,13	43,13	1949	24,54	24,54	14,29	14,29	-4,29	4,29
1925	10,37	10,37	9,10	9,10	-39,06	39,06	1950	9,35	9,35	0,54	0,54	-8,43	8,43
1926	-5,49	5,49	-10,24	10,24	-36,11	36,11	1951	20,12	20,12	2,86	2,86	-15,36	15,36
1927	4,47	4,47	2,35	2,35	-21,41	21,41	1952	32,36	32,36	23,97	23,97	-17,78	17,78
1928	6,54	6,54	-3,18	3,18	-15,91	15,91	1953	16,14	16,14	9,63	9,63	-19,08	19,08
1929	1,69	1,69	-3,59	3,59	-9,64	9,64	1954	7,30	7,30	13,24	13,24	-14,50	14,50
1930	-2,39	2,39	-5,97	5,97	-15,61	15,61	1955	15,19	15,19	13,36	13,36	-14,20	14,20
1931	-0,59	0,59	10,10	10,10	-9,28	9,28	1956	2,07	2,07	7,06	7,06	-12,01	12,01
1932	21,09	21,09	20,21	20,21	-7,86	7,86	1957	1,31	1,31	5,86	5,86	-11,25	11,25
1933	14,28	14,28	17,01	17,01	-5,46	5,46	1958	9,26	9,26	12,02	12,02	-8,89	8,89
1934	23,67	23,67	19,55	19,55	-9,24	9,24	1959	9,00	9,00	13,50	13,50	-8,41	8,41
1935	26,91	26,91	24,84	24,84	-7,49	7,49	1960	-1,99	1,99	3,25	3,25	-7,64	7,64
1936	21,42	21,42	19,96	19,96	-5,31	5,31	1961	22,29	22,29	25,34	25,34	-7,41	7,41
1937	27,15	27,15	25,64	25,64	-3,76	3,76	1962	-9,21	9,21	-8,08	8,08	-16,57	16,57
1938	24,08	24,08	20,57	20,57	-4,71	4,71	1963	-0,82	0,82	-0,87	0,87	-10,51	10,51
1939	32,74	32,74	33,81	33,81	-2,33	2,33	1964	-0,74	0,74	2,58	2,58	-10,76	10,76
1940	51,38	51,38	50,88	50,88	-2,43	2,43	1965	-0,53	0,53	2,87	2,87	-11,75	11,75
1941	52,51	52,51	47,18	47,18	-2,90	2,90	1966	5,42	5,42	5,16	5,16	-7,45	7,45
1942	59,92	59,92	57,07	57,07	-3,27	3,27	1967	12,26	12,26	9,44	9,44	-7,52	7,52
1943	53,13	53,13	53,07	53,07	-4,16	4,16	1968	2,02	2,02	1,01	1,01	-13,50	13,50
1944	16,47	16,47	12,05	12,05	-6,61	6,61	1969	-1,62	1,62	0,91	0,91	-11,70	11,70
1945	18,99	18,99	0,27	0,27	-7,31	7,31	1970	16,33	16,33	13,91	13,91	-9,47	9,47
1946	15,67	15,67	3,29	3,29	-8,28	8,28	1971	12,61	12,61	22,05	22,05	-5,62	5,62
1947	37,15	37,15	27,75	27,75	-5,03	5,03	1972	4,54	4,54	5,24	5,24	-15,28	15,28
1948	25,36	25,36	12,83	12,83	-4,19	4,19	Ortalama	15,31	16,27	13,00	14,58	-11,22	11,22

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1992 'den alınan verilerden derlenmiştir.

Ek 2: Genel Bütçe Gelir Tahmininde Yapılan Tahmin Hataları

VERGİ GELİRLERİ			VERGİ DIŞI NORMAL GELİRLER		ÖZEL GELİR VE FONLAR		VERGİ GELİRLERİ			VERGİ DIŞI NORMAL GELİRLER		ÖZEL GELİR VE FONLAR	
Yıllar	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH	Yıllar	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH
1924	2,31	2,31	37,65	37,65			1949	14,48	14,48	34,13	34,13	100,00	100,00
1925	13,57	13,57	-7,84	7,84			1950	-0,87	0,87	-4,32	4,32	100,00	100,00
1926	-6,55	6,55	1,74	1,74			1951	0,98	0,98	-5,79	5,79	100,00	100,00
1927	-2,97	2,97	44,24	44,24			1952	8,41	8,41	-52,28	52,28	100,00	100,00
1928	-1,12	1,12	47,84	47,84			1953	0,16	0,16	-31,29	31,29	100,00	100,00
1929	-7,34	7,34	50,86	50,86			1954	-2,15	2,15	-65,66	65,66	100,00	100,00
1930	-19,74	19,74	62,66	62,66			1955	-4,32	4,32	-95,70	95,70	100,00	100,00
1931	-14,93	14,93	-3,42	3,42	100,00	100,00	1956	-8,49	8,49	-101,79	101,79	100,00	100,00
1932	4,44	4,44	42,86	42,86	100,00	100,00	1957	-2,45	2,45	-34,34	34,34	100,00	100,00
1933	-2,88	2,88	36,67	36,67	100,00	100,00	1958	0,95	0,95	-34,52	34,52	100,00	100,00
1934	2,06	2,06	14,47	14,47	100,00	100,00	1959	-5,10	5,10	12,74	12,74	100,00	100,00
1935	1,74	1,74	11,66	11,66	100,00	100,00	1960	-24,72	24,72	1,64	1,64	100,00	100,00
1936	10,05	10,05	-19,70	19,70	100,00	100,00	1961	-10,41	10,41	26,58	26,58	74,73	74,73
1937	9,42	9,42	36,36	36,36	100,00	100,00	1962	-12,75	12,75	-13,33	13,33	5,48	5,48
1938	1,68	1,68	37,95	37,95	100,00	100,00	1963	-6,98	6,98	18,46	18,46	12,77	12,77
1939	-3,99	3,99	7,69	7,69	100,00	100,00	1964	-12,20	12,20	20,47	20,47	27,29	27,29
1940	5,74	5,74	7,63	7,63	100,00	100,00	1965	-7,17	7,17	-15,26	15,26	24,45	24,45
1941	15,44	15,44	18,67	18,67	100,00	100,00	1966	-1,71	1,71	-30,60	30,60	32,93	32,93
1942	49,99	49,99	58,81	58,81	100,00	100,00	1967	-1,80	1,80	31,21	31,21	50,45	50,45
1943	44,22	44,22	35,11	35,11	100,00	100,00	1968	-6,54	6,54	41,99	41,99	24,97	24,97
1944	-2,79	2,79	27,78	27,78	100,00	100,00	1969	-11,17	11,17	25,24	25,24	39,17	39,17
1945	9,52	9,52	45,38	45,38	100,00	100,00	1970	-4,60	4,60	50,91	50,91	66,86	66,86
1946	2,40	2,40	58,64	58,64	100,00	100,00	1971	5,43	5,43	47,73	47,73	27,62	27,62
1947	14,97	14,97	41,74	41,74	100,00	100,00	1972	-15,68	15,68	17,60	17,60	91,52	91,52
1948	7,88	7,88	26,42	26,42	100,00	100,00	Ortalama	0,50	8,72	11,54	32,60	82,82	82,82

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1992 ‘den alınan verilerden derlenmiştir.

Ek 3: 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Gelir ve Gider Tahmin Hataları

Yıllar	GELİR		GİDER Başlangıç Ödenekleri		GİDER Yılsonu Ödenekleri	
	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH
1973	10,80	10,80	9,33	9,33	-16,86	16,86
1974	1,32	1,32	-0,35	0,35	-25,67	25,67
1975	15,99	15,99	9,36	9,36	-23,41	23,41
1976	10,05	10,05	5,08	5,08	-35,07	35,07
1977	12,31	12,31	10,06	10,06	-35,93	35,93
1978	25,63	25,63	26,72	26,72	-30,55	30,55
1979	33,86	33,86	36,72	36,72	-21,60	21,60
1980	27,49	27,49	33,26	33,26	-20,12	20,12
1981	2,03	2,03	4,44	4,44	-17,45	17,45
1982	-7,83	7,83	-2,37	2,37	-21,14	21,14
1983	8,58	8,58	12,15	12,15	-16,01	16,01
1984	21,15	21,15	23,04	23,04	-16,33	16,33
1985	14,63	14,63	13,72	13,72	-2,39	2,39
1986	0,45	0,45	16,67	16,67	-8,44	8,44
1987	-0,61	0,61	18,24	18,24	-4,94	4,94
1988	-8,57	8,57	4,97	4,97	-8,69	8,69
1989	-1,81	1,81	20,31	20,31	-2,34	2,34
1990	3,05	3,05	11,41	11,41	-0,08	0,08
1991	-8,49	8,49	26,26	26,26	-1,09	1,09
1992	-0,42	0,42	6,49	6,49	1,87	1,87
1993	-3,86	3,86	18,28	18,28	-3,19	3,19
1994	2,49	2,49	8,38	8,38	-6,32	6,32
1995	-1,10	1,10	22,29	22,29	-4,70	4,70
1996	1,67	1,67	10,60	10,60	-3,80	3,80
1997	-8,92	8,92	21,96	21,96	-3,51	3,51
1998	7,53	7,53	4,64	4,64	-3,50	3,50
1999	3,79	3,79	2,79	2,79	-1,86	1,86
2000	1,76	1,76	-0,44	0,44	-5,83	5,83
2001	4,19	4,19	40,06	40,06	-2,42	2,42
2002	4,94	4,94	14,90	14,90	-3,78	3,78
2003	-1,82	1,82	-4,33	4,33	-4,35	4,35
2004	5,17	5,17	-7,13	7,13	-11,31	11,31
2005	8,42	8,42	-6,81	6,81	-11,04	11,04
Ortalama	5,57	8,20	12,45	13,74	-11,27	11,38

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1992 ve Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden alınan verilerden derlenmiştir.

Ek 4: 1973-2005 Yılları Arası Genel Bütçe Gelir Tahmin Hataları

	VERGİ GELİRLERİ		VERGİ DIŞI NORMAL GELİRLER		ÖZEL GELİR VE FONLAR	
Yıllar	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	TH
1973	7,00	7,00	-92,98	92,98	77,83	77,83
1974	-3,72	3,72	-42,68	42,68	65,90	65,90
1975	6,79	6,79	30,90	30,90	78,02	78,02
1976	4,77	4,77	-36,40	36,40	76,32	76,32
1977	-2,05	2,05	-38,37	38,37	43,20	43,20
1978	6,78	6,78	72,01	72,01	93,43	93,43
1979	19,33	19,33	60,03	60,03	86,78	86,78
1980	15,15	15,15	64,62	64,62	75,31	75,31
1981	-13,24	13,24	34,77	34,77	76,11	76,11
1982	-11,05	11,05	-32,17	32,17	31,54	31,54
1983	-2,35	2,35	7,66	7,66	63,06	63,06
1984	2,68	2,68	-26,03	26,03	75,93	75,93
1985	6,40	6,40	-46,41	46,41	54,21	54,21
1986	3,72	3,72	-35,32	35,32	3,31	3,31
1987	2,11	2,11	-26,82	26,82	-56,30	56,30
1988	-6,10	6,10	-26,56	26,56	-18,24	18,24
1989	-1,25	1,25	-7,30	7,30	-2,20	2,20
1990	3,85	3,85	-66,40	66,40	51,21	51,21
1991	0,88	0,88	-151,63	151,63	-21,14	21,14
1992	1,31	1,31	-111,80	111,80	23,97	23,97
1993	-0,35	0,35	-50,26	50,26	-5,46	5,46
1994	2,51	2,51	-18,89	18,89	12,10	12,10
1995	-0,52	0,52	-31,33	31,33	7,99	7,99
1996	7,62	7,62	-75,01	75,01	-2,18	2,18
1997	7,95	7,95	-257,07	257,07	26,33	26,33
1998	3,56	3,56	42,53	42,53	2,32	2,32
1999	4,07	4,07	1,78	1,78	3,65	3,65
2000	9,45	9,45	-61,19	61,19	6,91	6,91
2001	5,10	5,10	8,63	8,63	-14,34	14,34
2002	2,89	2,89	35,57	35,57	-46,44	46,44
2003	-1,94	1,94	-0,70	0,70	-2,19	2,19
2004	1,31	1,31	20,50	20,50	63,07	63,07
2005	0,29	0,29	32,32	32,32	85,87	85,87
Ortalama	2,51	5,09	-24,97	49,90	30,78	41,00

Kaynak: T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1992 ve Muhasebat Genel Müdürlüğü'nden alınan verilerden derlenmiştir.

Ek 5: 2006-2010 Yılları Arası Genel Bütçe Gelir ve Gider Tahmin Hataları

Yıllar	GELİR		GİDER Başlangıç Ödenekleri		GİDER Yılsonu Ödenekleri	
	Tahmin Hatası (TH)	TH	Tahmin Hatası (TH)	Yıllar	Tahmin Hatası (TH)	TH
2006	7,4	7,4	2,8	2,8	-2,9	2,9
2007	0,8	0,8	-0,6	0,6	-4,5	4,5
2008	1,9	1,9	1,7	1,7	-4,9	4,9
2009	-16,6	16,6	3,0	3,0	-1,7	1,7
2010	6,3	6,3	2,2	2,2	-1,6	1,6
Ortalama	0,0	6,6	1,8	2,1	-3,1	3,1

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü, Bütçe İstatistikleri'nden alınan verilerinden derlenmiştir.

https://portal.muhasebat.gov.tr/mgmportal/faces/khb_yeni?_afLoop=7450002227280216&_afWindowMode=0&_afCtrl-state=1700gn770p_36 (Erişim Tarihi 07.02.2012)