

63678

T.C.
DOKUZ ÜYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
DOKTORA TEZİ

**TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE BÜTÇE
AÇIKLARININ BÜTÇELEME SİSTEMLERİ
AÇISINDAN EKONOMİK ETKİ VE
SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ**

Hazırlayan : Haluk EGELİ

Tez Danışmanı : Prof.Dr. Aytaç EKER

**T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU
DOKÜMANTASYON MERKEZİ**

İZMİR-1997

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DÖKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU

Tez No:

Konu Kodu :

Üniv. Kodu:

* Not : Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tezin yazarının

Soyadı : EGELİ

Adı : Haluk

Tezin Türkçe Adı: Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri
Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi.

Tezin Yabancı Dildeki Adı: The Planned Period of the Budget Deficits Due to
Budgetary Systems of Economic Effects and
Results Evaluation.

Tezin Yapıldığı

Üniversite: Dokuz Eylül

Enstitü: Sosyal Bilimler Yılı: 1997

Diğer Kuruluşlar:

Tezin Türü: 2 - Doktora

Dil : Türkçe

Sayfa Sayısı : 223

Referans Sayısı : 143

Tez Danışmanlarının

Ünvanı : Prof.Dr.

Adı : Aytaç

Soyadı: EKER

Türkçe Anahtar Kelimeler

İngilizce Anahtar Kelimeler

- 1 - Kamu Açığı
- 2 - Bütçe Açığı
- 3 - Bütçeleme Sistemleri
- 4 - Konsolide Bütçe Harcamaları
- 5 - Konsolide Bütçe Gelirleri

- 1 - Public Deficit
- 2 - Budget Deficit
- 3 - Budgetary Systems
- 4 - Consolidated Budget Expenditures
- 5 - Consolidated Budget Revenues

Tarih:

İmza:

Doktora tezi olarak sunduğum «Türkiye'de Planlı Dönerde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi» adlı çalışmanın tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin bibliyografyada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

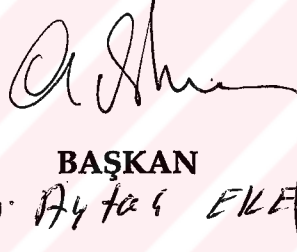
...../...../

Haluk EGELİ

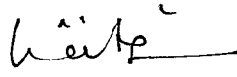
T U T A N A K

Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 5.../11/1997 tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jüri, Lisanüstü Öğretim Yönetmeliği'nin maddesine göre Maliye Anabilim Dalı doktora öğrencisi Haluk EGELİ'nin «Türkiye'de Planlı Dönemde Bütçe Açıklarının Bütçeleme Sistemleri Açısından Ekonomik Etki ve Sonuçlarının Değerlendirilmesi» konulu tezi incelenmiş ve aday 20/11/1997 tarihinde saat 10.00'da jüri önünde tez savunmasına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini savunmasından sonra 90 dakikalık süre içinde gerek tez konusu, gerekse tezin dayanağı olan anabilim dallarından jüri üyelerince sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin olduğu oy ile karar verildi.


BAŞKAN
Doç. Dr. Aytaç EKER

ÜYE
Doç. Dr. Cemer ARASIL



ÜYE
Doç. Dr. Kamil TÜĞEN

Ö Z E T

Klasik devlet anlayışındaki değişmelere paralel olarak, devletin makro ekonomik fonksiyonlarını da gerçekleştirmesi zorunluluğu, kamu hizmetlerinin miktar ve çeşit olarak artmasına ve kamu harcamalarının hızla büyümesine neden olmuştur. Dünya ekonomik krizi ile birlikte Keynesyen İktisat politikalarının pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinde geçerlilik kazanması, sadece bütçe dengesinin değil, ekonomik dengenin de önem kazanmasına yol açmıştır. Açık finansmana dayalı bu politikalar sonucu, kamu harcamalarındaki artışlara karşılayacak gelir kaynaklarının yetersizliği, bütçe açıklarının önemli bir sorun olarak ortaya çıkmasında etkili olmuştur.

Genellikle, gelişmekte olan ülkelerde ekonominin yapısal koşullarına bağlı olarak kronik bir hale gelen bütçe açıkları, Türkiye' de planlı dönemden itibaren makro dengeleri bozarak, ekonomik istikrarsızlığın yaşanmasına neden olmuştur. Bu nedenle hükümetler bütçe açıklarının finansmanında borçlanma ve emisyon ağırlıklı politikalara ağırlık vermiş ve bu finansman yöntemleri bütçe açıklarının büyüklüğünü ve gelişimini olumsuz yönde etkilemiştir. Klasik ve program bütçe sistemlerinin birleşiminden oluşan Türk Bütçe Sistemi' nde ortaya çıkan sorunlar bütçe politikalarının başarısını olumsuz yönde etkilemektedir. Ayrıca, mevcut bütçe sistemlerinin sadece bütçenin harcama yönünü ele alıp, gelirler açısından herhangi bir yenilik getirememesi de bütçe açıklarının süreklilik kazanmasına neden olmaktadır.

Ülkemizde bütçe açıklarını azaltmak için öncelikle mevcut bütçe sisteminde reform niteliğinde düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Hatta, gelecek yılların bütçeleri de düşünülerek, aşırı harcama artışlarının önüne geçmek ve bütçe açıklarını azaltmak amacıyla hedef bütçeleme sistemi olan sıfır esaslı bütçelemeye geçiş yönünde uzun vadeli çalışmaların başlatılması yararlı olacaktır. Bütçe açıklarının finansmanına bağlı olarak ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlıkları önlemenin başlıca yolu, başta vergiler olmak üzere bütçe gelirlerinin artırılmasıdır. Bu amaçla ciddi bir vergi reformuna da ihtiyaç duyulmaktadır. Ayrıca, kamu harcamalarının sınırlandırılması, düşük faizle borçlanma, Merkez Bankası kaynaklarına sınırlı ölçülerde başvurulması ve özelleştirme uygulamalarının hızlandırılması da gerekmektedir. Bu tür önlemlere başvurulduğu takdirde, ekonomide yapısal sorunlara yol açan bütçe açıklarını kontrol etmek ve ekonomik istikrarı sağlamak kolaylaşacaktır.

A B S T R A C T

The obligation of government to execute the macroeconomic functions, causes partly and variously increase on the public services and public expenditures, with the changes on the understanding of classic government. The applications of Keynesian economics have widely carried out in many of developed and developing countries, after the worldwide economic crises in 1929, and the economic balance had been considered important as well as budget balance. These deficit financing policies and the insufficiency of revenues in reply to public expenditures, have been effective on the budget deficits which is an important problem.

Generally, in developing countries and Türkiye, the budget deficits which are originated from the economic structure have become chronic. These deficits have destroyed the macroeconomic balances and caused economic unstablity, after the planning terms in Türkiye. Governments have generally used borrowing and minting policies on the financing of budget deficits, and these financing technics have affected the budget deficits negatively. The Turkish Budgetary System is combined classic and program budgetary systems, and this system has many problems which affect the budgetary policies negatively too. Also, the present budget system has taken up the expenditure side of budget and has nothing new for the revenue side. So, the deficits have gone on.

Some reforms have to be put in order in the present Turkish Budgetary System to reduce the deficits. It is also useful to begin long-term works on zero-based budgetary system as soon as possible, in order to prevent excessive expenditures and to reduce extreme deficits, by taking into account the budges of next years. The main way of preventing the economic unstabilities which originate from the financing policies of budget deficits, is to increase budget incomes and especially tax revenues. So, there is serious necessity for a tax reform. In this setting, to constraint the public expenditures, to do borrowing from less rates of interest, to limit the minting application of Central Bank and privatization policies are being accelerated. After taking these measures, it will be so easy to control deficits and to prevent the economic unstabilities, which originate from economic structure.

İ Ç İ N D E K İ L E R

GİRİŞ	1
-------------	---

BİRİNCİ BÖLÜM BÜTÇE AÇIKLARININ TEORİK ÇERÇEVESİ VE KAPSAMI

I - KLASİK MALİ DENGİ ANLAYIŞI VE EKONOMİK DENKLİK.....	5
A - KLASİK MALİ DENGİ ANLAYIŞI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR	6
B - EKONOMİK DENGİ ANLAYIŞI.....	8
1 - Devri Bütçe Teorisi	8
2 - Telafi Edici Bütçe Teorisi	9
II - BÜTÇE AÇIKLARINA YÖNELİK TEORİK YAKLAŞIMLAR VE BU ÇERÇEVEDE YAPILAN AMPİRİK ÇALIŞMALAR	10
A - STANDART (KLASİK) YAKLAŞIM	10
B - RICARDIAN YAKLAŞIM (Ricardocu Eş Değerlik Teorisi)	12
C - NEO-KLASİK YAKLAŞIM	14
D - KEYNESYEN YAKLAŞIM.....	15
E - BÜTÇE AÇIKLARINA YÖNELİK YAPILMIŞ AMPİRİK ÇALIŞMALAR.....	18
1 - Bütçe Açıkları-Faiz Oranları İlişkisi.....	18
2 - Bütçe Açıkları - Tüketim ve Tasarruf İlişkisi	20
III - BÜTÇE AÇIKLARININ TANIMI, NEDENLERİ, GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARI.....	21
A - BÜTÇE AÇIKLARININ TANIMI VE ÖNEMİ.....	22
B - BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ.....	25
1 - İdarenin Genel Yapısındaki Yetersizlikler	25
2 - Kamu Kesiminin Büyümesi	26
3 - Ekonomik Krizler ve Doğal Afetler.....	26
4 - Ekonomik Konjonktür Dönemleri.....	27
5 - Savaşlar ve Savaş Sonrası İmar Çalışmaları	28
6 - Ekonomik Sübvansiyonlar	28
C - GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARI.....	29
1 - Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları	29
2 - Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları	33
IV - BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANINDA KULLANILAN YÖNTEMLER.....	36
A - BÜTÇE İHTİYATLARI.....	36
B - BORÇLANMA.....	37
1 - Bütçe Açıklarının İç Borçlanma İle Finansmanı	37
2 - Bütçe Açıklarının Dış Borçlanma İle Finansmanı	40
C - EMİSYON (PARA BASIMI)	42
D - DÖVİZ REZERVLERİNİN KULLANIMI.....	43

V - MALİ AÇIKLARIN ÖLÇÜMÜ SORUNU VE MALİ AÇIKLARIN ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK KULLANILAN ALTERNATİF YÖNTEMLER.....	45
A - MALİ AÇIĞIN ÖLÇÜMÜ SORUNU.....	45
B - MALİ AÇIĞIN ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK KULLANILAN ALTERNATİF YÖNTEMLER.....	46
1 - Birincil Açık- İşlemsel Açık.....	47
2 - Cari Açık - Yurtiçi Açık.....	48
3 - Reel Açık - Nominal Açık.....	50
4 - Dönemsel (Konjonktürel) Açık - Yapısal Açık	51
5 - Nakit Açığı.....	51
VI - BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ.....	52
A - BÜTÇE AÇIKLARININ ÖZEL TASARRUFLAR VE YATIRIMLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	53
B - BÜTÇE AÇIKLARININ FAİZ ORANLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	54
C - BÜTÇE AÇIKLARININ PARASAL BÜYÜME VE ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	57
D - BÜTÇE AÇIKLARININ MİLLİ GELİR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ	59
E - BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK BÜYÜME VE İSTİKRAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ.....	61

İKİNCİ BÖLÜM BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ

I - BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN TANIMI, ÖNEMİ VE BÜTÇE-PLAN İLİŞKİSİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	64
A - BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN TANIMI VE ÖNEMİ	64
B - BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN BÜTÇE - PLAN İLİŞKİLERİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ	65
II - BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ.....	67
A - GELENEKSEL (KLASİK) BÜTÇE SİSTEMİ	67
1 - Geleneksel Bütçe Sisteminin Amacı ve Önemi.....	67
2 - Geleneksel Bütçe Sisteminde Sınıflandırma	68
3 - Geleneksel Bütçe Sisteminin Fayda ve Sakıncaları.....	69
B - PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİ.....	71
1 - Performans Bütçe Sisteminin Tanımı ve Gelişimi.....	71
2 - Performans Bütçe Sisteminin Özellikleri	73
3 - Performans Bütçe Sisteminde Sınıflandırma	74
4 - Performans Bütçe Sisteminin Eleştirisi.....	75
C - PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ.....	76
1 - Program Bütçe Sisteminin Tanımı ve Gelişimi.....	76
2 - Program Bütçe Sisteminin Özellikleri.....	78
3 - Program Bütçe Sisteminde Sınıflandırma	79
3 - Program Bütçe Sisteminin Fayda ve Sakıncaları.....	81
D - PLANLAMA - PROGRAMLAMA - BÜTÇELEME SİSTEMİ(P.P.B.S.).....	82
1 - PPBS' nin Tanımı ve Gelişimi	82
2 - P.P.B.S.' nin Özellikleri.....	84
3 - P.P.B.S.' nin Unsurları	85
a - Planlama	85

b - Programlama	86
c - Bütçeleme	88
4 - P.P.B.S.' de Kullanılan Başlıca Analiz Teknikleri	88
a - Sistem Analizi	88
b - Fayda-Maliyet Analizi	89
c - Maliyet-Verimlilik (Etkinlik) Analizi	90
5 - P.P.B.S.' de Sınıflandırma	90
6 - P.P.B.S.' nin Fayda ve Sakıncaları	91
E - SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ	93
1 - Sıfır Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tanımı ve Gelişimi	93
2 - Sıfır Esaslı Bütçeleme Sisteminin Amaçları ve Özellikleri	95
3 - Sıfır Esaslı Bütçeleme Süreci	97
a - Kurumun Hedef ve Bütçeleme Varsayımlarının belirlenmesi	97
b - Karar Birimlerinin Belirlenmesi	97
c - Karar Paketlerinin hazırlanması	97
d - Karar Paketlerinin Sıralanması	98
e - Karar Paketleri Sıralama Formunun Oluşturulması	98
4 - Sıfır Esaslı Bütçeleme Sisteminin Fayda ve Sakıncaları	99

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARINDAKİ GELİŞMELERİN BÜTÇE SİSTEMLERİ AÇISINDAN EKONOMİK ETKİ VE SONUÇLARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

I - TÜRKİYE' DE PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ VE GELİŞİMİ	101
A - PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ	101
1 - Bütçe Harcamalarındaki Sürekli Artışlar	101
2 - Konsolide Bütçe Gelirlerinin Konsolide Bütçe Harcamalarını Karşılama Yetersiz Kalması	102
3 - Kamu Kesiminin Büyümesi	104
4 - Yüksek Enflasyon	105
5 - Savurganlık ve Yolsuzluklar	106
B - PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ	107
1 - Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi	108
2 - İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi	109
3 - Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi	110
4 - Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi	111
5 - Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi	112
6 - Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Bütçe Açıklarının Gelişimi	114
C - PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER	116
1 - İç Borçlanma İle Finansmandaki Gelişmeler	117

a - 1963 -1979 Dönemi	117
b - 1980 - 1996 Dönemi	119
2 - Dış Borçlanma İle Finansmandaki Gelişmeler	123
a - 1963-1979 Dönemi	123
b - 1980 -1996 Dönemi	127
3 - Emisyon İle Finansmandaki Gelişmeler	130
a - 1963-1979 Dönemi	130
b - 1980 -1996 Dönemi	133
4 - Özelleştirme İle Finansmandaki Gelişmeler	135
D - PLANLI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ BÜTÇE POLİTİKALARI	
AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	139
1 - 1963 - 1979 Döneminde Uygulanan Bütçe Politikaları.....	139
a - Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler	139
b - Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler	141
c - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Bütçe Açıklarındaki	
Gelişmeler.....	144
2 - 1980 Sonrası Dönemde Uygulanan Bütçe Politikaları.....	146
a - 1980-1985 Dönemi Bütçe Politikaları.....	146
aa - Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler.....	146
ab - Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler	149
ac - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Bütçe Açıklarındaki	
Gelişmeler.....	152
b - 1986-1990 Dönemi Bütçe Politikaları.....	154
ba - Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler.....	154
bb - Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler	155
bc - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Bütçe Açıklarındaki	
Gelişmeler.....	157
c - 1991 - 1996 Dönemi Bütçe Politikaları.....	159
ca - Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler.....	159
cb - Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler	161
cc - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Bütçe Açıklarındaki	
Gelişmeler.....	163
E - PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ	
FİNANSMANININ EKONOMİK ETKİLERİNİN	
DEĞERLENDİRİLMESİ.....	166
III - KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ TÜRK BÜTÇE SİSTEMİ AÇISINDAN	
DEĞERLENDİRİLMESİ VE ALTERNATİF BİR BÜTÇELEME SİSTEMİ	
ÖNERİSİ	172
A - TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDEKİ GELİŞMELERİN	
DEĞERLENDİRİLMESİ.....	172
1 - Planlı Dönemde Uygulanan Geleneksel Bütçe Sisteminin	
Değerlendirilmesi	173
2 - Geleneksel Bütçe-Bütçe Açıkları İlişkisi	174
3 - Program Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları.....	176
4 - Türkiye' de Program Bütçe Uygulaması	176
5 - Program Bütçe - Bütçe Açıkları İlişkisi.....	181
6 - Program Bütçe Sistemi Uygulama Sonuçları.....	182
B - PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR	183
1 - Bütçe - Plan İlişkilerinde Ortaya Çıkan Sorunlar.....	183
2 - Kurumlararası Koordinasyonun Gerçekleştirilmesinde Ortaya Çıkan	
Sorunlar	185

3 - Bütçe Uygulaması Esnasında Ortaya Çıkan Sorunlar.....	186
C - TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNE ALTERNATİF OLARAK SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ ÖNERİSİ	188
SONUÇ	192
KAYNAKÇA.....	201



T A B L O L A R L İ S T E S İ

Tablo No: 1 -	Gelişmiş Ülkelerde GSYİH'nın Bir Yüzdesi Olarak Fazla (+) veya Açık (-)	31
Tablo No: 2 -	Performans Bütçede Sınıflandırma.....	75
Tablo No: 3 -	I. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Konsolide Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyon T.L.).....	108
Tablo No: 4 -	II. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Konsolide Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyon T.L.).....	109
Tablo No: 5 -	III. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyon T.L.)	110
Tablo No: 6 -	IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Konsolide Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyar T.L.).....	112
Tablo No: 7 -	V. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Konsolide Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyar T.L.).....	113
Tablo No: 8 -	VI. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyar T.L.).....	115
Tablo No: 9 -	İç Borçların Gelişimi ve GSMH İçindeki Payı (Milyon T.L.)	118
Tablo No: 10 -	1980 Sonrası Dönemde İç Borç Stokunun Gelişimi ve GSMH İçindeki Payı (Milyar TL)	120
Tablo No: 11 -	Dış Borçların Gelişimi ve GSMH İçindeki Payı (1963 - 1979)	126
Tablo No: 12 -	1980 Sonrası Dönemde Dış Borçların Gelişimi ve GSMH İçindeki Payı.....	128
Tablo No: 13 -	1985 - 1996 Döneminde Gerçekleşen Brüt Özelleştirme Gelirleri (Milyar T.L.)	137
Tablo No: 14 -	1963-1979 Döneminde Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe (KB) Harcamalarının Gelişimi ve GSMH' ya oranı (Milyar T.L.)	140
Tablo No: 15 -	1963 -1979 Döneminde Konsolide Bütçe (KB) Gelirlerinin Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Milyar T.L.).....	142
Tablo No: 16 -	1975-1979 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler (Milyar T.L.).....	145
Tablo No: 17 -	1975-1979 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler ve GSMH' ya Oranı (%).....	145
TabloNo: 18 -	1980 - 1985 Döneminde Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Milyar T.L.)	147

Tablo No: 19 - 1980 -1985 Döneminde Konsolide Bütçe Gelirlerinin Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Milyar T.L.).....	149
Tablo No: 20 - 1980-1985 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler (Milyar T.L.).....	153
Tablo No: 21 - 1980-1985 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH' ya Oranı (%).....	154
Tablo No: 22 - 1985-1990 Döneminde Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Milyar T.L.).....	154
Tablo No: 23 - 1986-1990 Döneminde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler ve GSMH' ya Oranları (Milyar T.L.).....	156
Tablo No: 24 - 1986-1990 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler (Milyar T.L.).....	158
Tablo No: 25 - 1986-1990 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH' ya Oranı (%).....	158
Tablo No: 26 - 1991-1996 Döneminde Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Trilyon T.L.).....	159
Tablo No: 27 - 1991-1996 dönemde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler ve GSMH' ya Oranı (Trilyon T.L.)	161
Tablo No: 28 - 1991-1996 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler (Trilyon T.L.).....	164
Tablo No: 29 - 1991-1996 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH' ya Oranı (%).....	165
Tablo No: 30 - 1980-1996 Döneminde Konsolide Bütçe Açıklarının Finansmanı (Milyar T.L.).....	169
Tablo No: 31 - Türk Program Bütçe Modelinde Sınıflandırma.....	179

G R A F İ K L E R

Grafik: 1 - İç Borç Stokunun Bileşimi (1980 - 1996) (Yüzde)	121
Grafik: 2 - İç Borçların GSMH İçindeki Payı (1963 -1996) (Yüzde)	124
Grafik: 3 - Dış Borçların GSMH İçindeki Payı (1963 - 1996) (Yüzde)	129
Grafik: 4 - Konsolide Bütçe Harcamalarının Bileşimi (1980 - 1996) (Yüzde)	148
Grafik: 5 - Konsolide Bütçe Gelirlerinin Bileşimi (1980 - 1996) (Yüzde)	151



G İ R İ Ş

Gelişmekte olan ülkelerin iktisadi kalkınma çabaları ve gelişmiş ülkelerle arasındaki mevcut açığın giderek büyümesi, yirminci yüzyıl dünya ekonomisinin başlıca özelliğini oluşturmaktadır. Dünya üzerinde çeşitli dönemler itibariyle yaşanan ekonomik konjonktüre bağlı olarak ülkelerin kalkınma hedeflerini gerçekleştirmek amacıyla ekonomik faaliyetlerini hızlandırdıkları görülmektedir. Bu çerçevede uygulanan iktisat politikalarının, makro ekonomik hedeflere ulaşmada ve ekonomik istikrarı sağlamada etkili olabilecek düzenlemelere ihtiyaç gösterdiği açıktır.

Ülkelerin bu yöndeki çabaları 1929 dünya ekonomik krizinden sonraki dönemlerde iyice hız kazanmıştır. Bu dönemde Keynes tarafından ortaya atılan ve klasik devlet anlayışının yerini müdahaleci devlet anlayışının aldığı bu düşünce sisteminin etkisiyle, devletin fonksiyonları artmış ve bütçe kapsadığı değişkenler (harcamalar, vergiler, borçlanma) bakımından başlıca iktisat politikası araçlarından biri haline gelmiştir. Ekonomik faaliyetler içinde devlete aktif görev veren bu sistem, iktisat ve maliye politikalarının birarada ve etkin bir şekilde kullanılmasını gerektirmektedir.

Devletin klasik fonksiyonlarının yanında makro ekonomik fonksiyonları da yerine getirmesi zorunluluğu, kamu hizmetlerinin miktar ve çeşit olarak artmasına ve kamu harcamalarının nispi olarak büyümesine neden olmaktadır. Müdahaleci devlet anlayışının ortaya çıkardığı bu durum, bütçede sadece mali dengenin yeterli olmadığını ve ekonomik dengenin de sağlanması gerektiğini ortaya koymaktadır. Bir ülkede ekonomik dengelerin korunabilmesi, bütçe politikalarının sağlıklı bir şekilde uygulanmasına bağlıdır. İktisadi kalkınmanın gerektirdiği harcamaların yapılması zorunlu olduğundan, harcama artışları karşısında mevcut gelir kaynaklarının dengeli ve optimal kullanılması gerekmektedir. Ancak kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamaya yetecek bir düzeye ulaşamaması, bütçelerin açık vermesine yol açmakta ve hükümetleri ek finansman kaynakları bulmaya yöneltmektedir.

Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan başlıca ekonomik sorunlardan biri olan bütçe açıkları, ülkelerin içinde bulundukları yapısal koşullara bağlı olarak daha da belirginlik kazanmaktadır. Daha ziyade gelişmekte olan ülkelerde yüksek enflasyon, kaynak dağılımının bozukluğu, sermaye birikiminin yetersizliği ve gelir dağılımında eşitsizlik gibi nedenlere bağlı olarak bütçe açıkları süreklilik kazanmaktadır. Öte yandan her ülkede uygulanan bütçe politikalarının başarısı, düzenli olarak çalışan bir bütçeleme sisteminin varlığına bağlıdır. Bütçeleme sistemlerinin rasyonel ve verimli kullanımı, bütçe açıklarının azaltılmasında etkin bir rol oynamaktadır. Ancak doğaldır ki uygulanan bütçeleme sisteminin her ülkede aynı başarıyı göstermesi beklenemez. Bu uygulanan bütçe sisteminin o ülke şartlarına uygun bir şekilde düzenlemesine bağlıdır. Nitekim gelişmiş ülkelerde ileri tekniklerle donatılmış bütçe sistemleri başarıyla uygulanırken, gelişmekte olan ülkelerde aynı başarı sağlanamamaktadır.

Bütçe açıklarının pek çok ülkede önem kazanması ve artış göstermesini bir yerde normal karşılamak gerekir. Çünkü bütçe açıkları, siyasi ve ekonomik nedenlere bağlı olarak, bir yandan devletin yüklendiği hizmetlere olan potansiyel taleple, diğer yandan da bu taleplerin karşılanması yönündeki çabalarla da yakından ilişkilidir. Bu nedenle, modern devletlerde çok az sayıda ülkenin harcamalarını normal gelirler düzeyinde tuttuğu görülmektedir. Özellikle ikinci dünya savaşından sonra çoğu ülkede uygulanan Keynesyen iktisat politikaları sonucu, kamu harcamaları ekonomik hedeflere ulaşmada kullanılan başlıca maliye politikası araçlarından biri haline gelmiştir. Buna göre ülke ekonomilerine açık finansman politikaları hakim olmuş ve bütçe açıkları nispi olarak artmıştır. Ancak 1970' li yıllarda Keynesyen anlayışı eleştiren parasalcı (moneter) politikalar güncellik kazanmış ve pek çok ülkede yaygın olarak uygulama alanı bulmuştur. Bu tür politikaların esasını, kamu gelir ve harcamalarının nispi olarak azaltılarak kamu kesiminin küçültülmesi oluşturmaktadır. Özellikle vergi oranlarının düşürülmesi, vergisel teşviklerin artırılması, resim ve harçlarda indirim gibi önlemlere dayanan arz yönlü iktisat ve sıkı para politikaları uygulamalarıyla para arzındaki yükselişleri ve enflasyonu kontrol etmeyi amaçlayan monetarist yaklaşımlar ülke ekonomilerine hakim olmuşsa da fazla başarılı olamamış ve bütçe açıklarının daha da artmasına neden olmuştur.

Türkiye' de bu gelişmelerden geniş ölçüde etkilenmiştir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte 1950' li yıllara kadar ekonomide ciddi bir sorun teşkil etmeyen bütçe açıkları, bu yıllardan başlayarak önem kazanmaya başlamış ve planlı döneme geçilmesiyle birlikte gösterdiği gelişmeler itibariyle ciddi bir ekonomik istikrarsızlığa yol açmıştır. Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye' de başta yaşanan yüksek enflasyon olmak üzere, tasarrufların azlığı, sermaye birikiminin yetersizliği ve uygulanan bütçeleme sistemlerinin makro ekonomik hedefleri gerçekleştirecek teknik olanaklardan yoksun olması gibi nedenlerden dolayı bütçe açıkları kronik bir hal almaya başlamıştır. Kamu gelirlerinin başta vergiler olmak üzere kamu harcamalarını karşılayamaması sonucu hükümetler bütçe açıklarını azaltabilmek amacıyla ülke koşullarına göre borçlanma ve emisyon gibi finansman yöntemlerine başvurmuşlar ve bu finansman yöntemlerinin uygulanması sırasında karşılaşılan sorunlar bütçe açıklarının büyüklüğünü ve gelişimini doğrudan etkilemiştir. Buna göre ülkemizde bütçe açıklarının azaltılması yönünde hükümetlere önemli görevler düşmektedir. Çünkü açıkların azaltılması yönündeki çalışmaların başarı şansı, ekonomik istikrarla birlikte siyasi istikrarı sağlayacak koşulların gerçekleştirilmesine bağlıdır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye' de planlı dönemden itibaren ekonomik istikrarsızlığa yol açan temel nedenlerden biri olan konsolide bütçe açıklarındaki gelişmelerin, gerçekleştirilen uygulamalar çerçevesinde Türk bütçe sistemi açısından ekonomik etki ve sonuçlarının değerlendirilmesidir. Bunu yaparken amacımız yeni bir model geliştirmek değil, konsolide bütçe açıklarına yol açan temel nedenlerden yola çıkarak, bütçe politikası uygulamaları çerçevesinde açıkların ne şekilde azaltılabileceğine dair somut öneriler ortaya koyabilmektir.

Buna göre çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, bütçe açıklarının teorik gelişimi ve bu konuda ortaya atılan yaklaşımlar, bütçe açıklarının nedenleri, finansman yöntemleri, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki durumu, açıkların ölçülmesinde kullanılan başlıca yöntemler ve bütçe açıklarının makro ekonomik etkileri gibi konularla ilgili genel teorik bilgilere yer verilmiştir.

İkinci bölümde bütçeleme sistemleri ele alınarak, bütçeleme sistemlerinin bütçe uygulamaları ve bütçe-plan ilişkileri açısından önemine değinilerek günümüze kadar ortaya çıkan bütçeleme sistemlerinin gelişimi anahatlarıyla incelenmiştir.

Üçüncü ve son bölümde ise, Türkiye' de planlı dönemde konsolide bütçe açıklarının nedenleri ve gelişimi bütçe politikası uygulamaları çerçevesinde ele alınarak değerlendirilmeye çalışılmıştır. Bütçe açıklarının finansmanıyla konsolide bütçe gelir - harcama ve kamu kesimi borçlanma gereğindeki gelişmeler yıllar itibariyle alt dönemlere ayrılarak incelenmiştir. Ayrıca gerçekleştirilen uygulamalar ışığında planlı dönemde bütçe açıklarının finansmanının ekonomik etkileri genel olarak değerlendirilmiş ve Türk bütçe sistemindeki mevcut uygulamalara yer verilerek, bütçe açıkları ile ilişkisine değinilmiş ve uygulamada görülen sorunlar paralelinde bütçe açıklarının azaltılmasına ilişkin alternatif bir bütçeleme sistemi önerisi getirilmiştir. Çalışma sonuç ve önerilerle tamamlanmıştır.

B İ R İ N C İ B Ö L Ü M

BÜTÇE AÇIKLARININ TEORİK ÇERÇEVESİ VE KAPSAMI

I - KLASİK MALİ DENGİ ANLAYIŞI VE EKONOMİK DENKLİK

Klasik iktisatçı ve maliyecilerin en çok önem verdikleri konuların başında devlet bütçesinin denk olarak hazırlanıp uygulanması gelmektedir. Bütçe denk ise, bir mali döneme ilişkin gelir ve harcama arasındaki denklığı ifade eder. Harcamalarda veya gelirlerde meydana gelen bir artış bütçede denkliğin bozulması anlamına gelir¹. Klasiklere göre, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin bir bütçe dönemi sonunda eşit olması esastır. Buna göre, devlet bütçeleri denk olarak hazırlanıp uygulandığı takdirde, kamu harcamalarının seçiminde ve karşılığının bulunmasında önemli bir mesafe katedilecektir. Böylece, kamusal ihtiyaçların en gerekli ve zorunlu olanları seçilerek, ekonomik ve sosyal hayata en az müdahale eden vergilerle finansmanı mümkün olabilecektir. Dolayısıyla, kamu harcamaları toplanabilen vergi miktarı ile zorunlu olarak kısıtlanmaktadır.

Denk bütçe ilkesinin kabul edilmesinde kamu harcamalarının mümkün olan en düşük seviyede tutulması gereği etkili olmuştur. Çünkü, kamu harcamaları sınırlı tutulduğu takdirde, söz konusu harcamaların büyük bir bölümü vergilerle karşılanacağından, toplumdan alınan vergiler de en düşük seviyede kalacak ve bu şekilde devletin ekonomiye müdahalesi azaltılmış olacaktır². Klasiklerin ısrarla savundukları denk bütçe anlayışı kamuoyunda geniş bir yer tutmuş ve İkinci Dünya Savaşı'na kadar kamu maliyesiyle özel maliye arasında herhangi bir fark gözetilmemiştir. Bununla birlikte günümüz modern maliye teorileri, bütçe denklliğini klasik anlayışta olduğu gibi zorunlu ve geçerli bir prensip olarak ele almamaktadır. Esasen, modern maliye anlayışında da denge düşüncesi sözkonusudur. Ancak, bu denge klasiklerin öne sürdüğü gibi mali bir denge değil, ekonominin genel dengesidir. Buna göre, klasiklerin benimsedikleri statik bir denge olduğu haldе, modern maliyecilerin kastettikleri denge dinamik bir karakter taşımaktadır³.

Klasik ve modern maliye anlayışındaki ortak yönleri ve ayrıldıkları noktaları kısaca belirledikten sonra bu iki düşünce sistemini daha ayrıntılı bir şekilde ele almak gerekmektedir.

¹ James A. MAXWELL; *Fiscal Policy*, Greenwood Press Publishers, New York, 1968.

² Sevim GÖRGÜN; *Maliye Politikası*, Çağlayan Basımevi, İstanbul 1973, s. 24.

³ İsmail TÜRK; *Maliye Politikası*, Sevinç Yayınları, 7. Baskı, Ankara 1988, s. 31.

A - KLASİK MALİ DENGİ ANLAYIŞI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

Devlet bütçesinin denk olarak hazırlanıp uygulanması, gerçekte toplumsal yaşamın kaçınılmaz bir şartıdır ve ancak bu şekilde köklü bir bütçeleme yaklaşımı olarak ifade edilebilir¹. Bütçede denklik, öngörülen gelirlerin yapılmasına izin verilen harcamaları karşılamasıdır. Başka bir deyişle, devletin bütçe yoluyla yaptığı harcamaların normal gelirlerine denk olmasıdır. Devletin normal gelirleri, vergiler ve patrimon (mülk) gelirleridir. Borçlanma ve emisyon ise devletin olağanüstü dönemlerde kullanabileceği gelirler olarak kabul edilmektedir.

Klasik maliyecilere göre borçlanma kesinlikle normal devlet gelirleri arasında sayılamaz. Kamu harcamalarının belirli bir kısmı borçlanma yoluyla karşılanan bütçe, açık bir bütçedir. Eğer borç anapara ve faizleri bütçede yer alan ödeneklerle ve yine bu ödenekler de normal gelirlerle karşılanabiliyorsa, bütçe denk demektir².

Hugh Dalton, bütçede gelir ve gider arasında fark olmaması halinde denkliğin söz konusu olduğunu ve gelirlerin de giderleri aşmaması gerektiğini belirtmektedir. Bu görüş klasik maliye anlayışına uygundur. Çünkü, klasiklere göre bütçe fazlaları da mali dengeyi bozucu niteliktedir. Öyleyse mali denge, devlet bütçesinin açık ve fazla vermemesidir³. Devlet bütçesinin açık vermesi durumunda klasiklerin görüşleri iki nokta etrafında toplanabilir. Bunlar mali iflas ve enflasyondur.

Devletin borçlanma yoluyla finansmana başvurusu, özel kesimin verimli alanlarda kullanılabilecek sermaye fonlarını bütçeye transfer etmesi anlamına gelir. Ancak, böyle bir uygulama, bütçenin hacim olarak büyümesine ve gelecekte yapılacak harcamaların daha da artmasına neden olacaktır. Çünkü, borç anapara ve faizlerinin ödemesi gerekecektir. İşte bu nedenle borçlanma, devlet bütçesindeki açığı büyütecek ve devleti açığı kapatmak için yeniden borçlanmaya sevkedecektir. Sonuçta, devlet borçlanmak için gerekli ve yeterli fonları bulamadığı için, daha önce alınan borçların anapara ve faiz ödemelerini durduracaktır. Böyle bir durum devletin iflâsı demektir.

Devlet bütçelerinin açık vermesi, bazen borçlanma yoluyla devletin para arzını arttırmasına veya ekonomide para stoku ve likidite hacmini genişletmesine yol açabilir. Klasiklere göre, ekonomi daima tam istihdamda dengede olduğundan fiyatlar genel seviyesi sürekli yükselerek enflasyona neden olacaktır. Buna göre, fiyatlarda meydana gelen sürekli yükselişler, kamu harcamalarının mutlak değer olarak artmasına ve bütçe açıklarının büyümesine yol açacaktır⁴.

¹ James M. BUCHANAN - Robert TOLLISON - Keith ROWLEY; *Deficits*, Basic Blackwell Inc., New York, 1986, s. 375.

² Şerafettin AKSOY; *Kamu Bütçesi*, Filiz Kitapevi, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1993, s. 397.

³ Nezihe SÖNMEZ; *Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası*, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1994, s. 23.

⁴ TÜRK; a.g.e., s. 312.

Klasik maliye anlayışında bütçe açıkları kadar bütçe fazlaları da önem taşımaktadır. Bütçe açıkları gibi bütçe fazlaları da ekonominin doğal dengesinin bozulmasına sebep olmakta ve politik açıdan bir takım sakıncalar taşımaktadır. Politikacılar genellikle harcamaları artırmak isterler. Harcamaların sürekli yapılmasındaki zorluklar nedeniyle bütçe fazlaları bütçe açıklarının kaynağını oluşturmaktadır. Çünkü, bütçe fazlaları emekli kesimin (işçi, memur v.b.) maaşlarının artırılmasında kullanılır. Ancak, bu durum kamu gelirlerinin yetersiz olduğu dönemlerde bütçe üzerinde yük oluşturmaktadır. Bu nedenle klasikler bütçenin fazla vermesine karşıdırlar¹.

Klasik mali denge anlayışına çeşitli eleştiriler getirilmiştir. Bu eleştirilerin başında, klasiklerin gerek bütçe açıklarını, gerekse bütçe fazlalarını oldukça abartılı bir şekilde ortaya koymaları gelmektedir. Bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı borç yükünün artması anlamına gelmez. Aksine, devletin özel şahıslardan borçlanması milli gelirde bir artışa yol açarak borç yükünü azaltır. Böylece milli gelir ve üretim seviyesindeki artışlar, hazinenin daha çok gelir elde etmesine neden olarak, borç ana para ve faizlerinin ödenmesinde devlete rahat hareket etme imkanı sağlayabilir.

Devletin para arzını artırması halinde de ekonominin enflasyonist bir sürece gireceği ileri sürülemez. Ekonominin tam istihdam seviyesinin altında dengede bulunduğu dönemde, para arzındaki yükselişler tüketim ve yatırım harcamalarını artırabilir. Böylece çarpan ve hızlandıran etkisiyle milli gelir düzeyi yükselir. Aslında bütçe aracılığıyla ekonomide enflasyonist eğilimlerin ortaya çıkması bütçe harcamalarının toplam harcamalara oranına bağlı olmaktadır. Klasik maliye anlayışına göre, kamu harcamalarını ekonomideki dengesizlikleri önlemede kullanmak gereksiz olup, kamu harcamalarının hacimce küçük ve tarafsız olması kabul edilmektedir². Bu düşünce sistemi bütçeyi ekonomik hayatın dışında kabul etmektedir. Esasen devlet bütçesi bir ülkenin ekonomik hayatına bağlı olduğu gibi, ülke ekonomisi de geniş ölçüde bütçesinden etkilenir. Klasik maliye anlayışı, bütçenin ekonomiyi düzenleyici fonksiyonunu dik-kate almamakta, bütçeyi sadece gelirler ve giderler arasında sürekli denge sağlayan bir araç olarak görmekte ve bu yönüyle de yetersiz görülmektedir.

Klasik maliye anlayışının ortaya çıktığı dönemlerde, uluslararası siyasi ilişkilerde görülen istikrarlı ortam nedeniyle denk bütçeler ideal, bütçe açıkları ise istisnai kabul edilmekteydi. Ancak, I. Dünya Savaşı'nın finansmanı ve onu takip eden imar çalışmaları, ülkelerin açık bütçe politikaları uygulamasına yol açmış ve yeni finansman yöntemleri ortaya çıkmıştır. 1929' da ortaya çıkan büyük ekonomik kriz ekonomik dengeleri altüst etmiş, üretim, milli gelir ve istihdam seviyeleri düşmüş ve bu nedenle devlet

¹ Şerafettin AKSOY; **Kamu Maliyesi**, Filiz Kitabevi, Bayrak Matbaacılık, İstanbul, 1991, s. 438.

² TÜRK; a.g.e., s. 314.

gelirlerinde azalmalar kaydedilmiştir. Sonuçta, bütün bu olumsuzluklar ekonomik dengenin, bütçe dengesinden daha önemli olduğunu ortaya koymaktadır.

B - EKONOMİK DENGİ ANLAYIŞI

Modern maliyecilere göre ekonomide denge, klasiklerin öne sürdüğü gibi sadece tam istihdamda değil, eksik istihdamda da kurulabilir. Bu amaca ulaşabilmek için para politikası araçlarıyla birlikte maliye politikası araçlarına da gereksinim vardır. Önemli olan istihdam seviyesinin efektif talebe, efektif talebin ise tüketim ve yatırım harcamalarına bağlı olmasıdır. O halde ekonominin eksik istihdam denge seviyesinde oluşmasının nedeni efektif talepteki noksanlıktır¹. Keynes' in ortaya attığı bu iktisat görüşü, ekonomide kısa dönemli dalgalanmaları giderici bir analize dayanır.

Keynesyen teori, devlet bütçesini ekonomik hayatın düzenlenmesi amacıyla kullanılabilecek güçlü bir politik araç olarak kabul ediyor ve ekonominin içinde bulunduğu ortama göre gerekirse "açık bütçe" uygulamasının gerekli olabileceğini savunuyordu². Ancak, kısa sürede benimsenen bu teori, devletlerin ekonomik hayata daha fazla müdahalesini gerektirmiş ve yapılan harcamaların devlet bütçesine yük oluşturması, bütçe açıklarının gittikçe artan miktarlarda süreklilik kazanmasına yol açmıştır³.

Toplam talep ve istihdam düzeyi arasındaki ilişkiyi açıklayan Keynesyen modelde toplam talep, kısa dönemdeki kapasite kullanımını belirlemektedir. Toplam talep düzeyi ekonomide tam kapasite kullanımını sağlayamıyorsa veya kapasiteyi aşan miktarda talep varsa, devlet maliye politikası araçlarıyla ekonomide genel dengeyi gerçekleştirir. Ekonomide genel dengeyi sağlamaya yönelik geliştirilmiş olan iki teori mevcuttur. Bunlar devri bütçe teorisi ile telafi edici bütçe teorileridir.

1 - Devri Bütçe Teorisi

Bu teorinin esasını, ekonomide ortaya çıkan devri (dönemsel) dalgalanmalar paralelinde yıllık bütçe dengesini sağlamaya çalışan maliye politikalarının başarısız olduğu düşüncesi oluşturmaktadır⁴. Devri bütçe teorisinin amacı, ekonomik hayattaki devri hareketleri ve gelişmeleri yakından takip ederek ekonomik dengenin yeniden düzeltilmesini sağlamaktır⁵. Keynes' in bir konjonktür dönemine ilişkin bütçe denkliği olarak ifade edilen bu teori, bütçede denkliği yıllık değil, daha uzun dönemler (5-10 yıl) itibarıyla ele almaktadır. Çeşitli nedenlerle kamu harcamaları artabilir ve bütçeler açık verebilir. Bu durumda, vergi oranlarını yükseltmek, giderleri kısmak, yatırımları

¹ Halil NADAROĞLU; *Kamu Maliyesi Teorisi*, Sermet Matbaası, 6. Baskı, İstanbul 1985, s. 143.

² James M. BUCHANAN - Robert WAGNER; *Democracy in Deficits - The Political Legacy of Keynes*, Academic Press, New York 1977, s. 27.

³ Vural SAVAŞ; *Anayasal İktisat*, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Bası, İzmir 1993, s. 19.

⁴ Gülay COŞKUN; *Devlet Bütçesi (Türk Bütçe Sistemi)*, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 1989, s. 22.

⁵ Aytaç EKER; «Bütçe Fonksiyonlarının Gelişimi ve Bütçe Denkliği İle İlgili Teoriler», *Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi*, Yıl: 2, Sayı:3, Ağustos 1981, s. 51.

azaltmak, yeni vergiler getirmek gibi tedbirler ekonomide verimli sonuçlar vermemektedir. Aksine yatırımlara devam etmek, giderleri artırmak ve vergi oranlarını azaltmak gerekmektedir. Hatta bu dönemde borçlanma yoluna gitmek te yerinde olabilir.

Devri bütçe teorisi, ekonominin refah dönemlerinde sağlanan bütçe fazlaları ile depresyon dönemlerinde oluşan bütçe açıklarını kapatmayı amaçlamaktadır. Refah dönemleri arasındaki yıllarda her bir yıla ait bütçe uygulaması açık verdiği gibi fazla da verebilir. Bütçenin fazla vermesi amacıyla oluşturulacak ihtiyatlar, krediler usulü, ek vergiler konulması veya vergi indirimleri yapılması gibi tedbirler sonucu meydana gelecek fazlalıklar "Bütçe Denkleştirme Fonu" nda toplanacak ve diğer yılların açıklarının giderilmesi yoluna gidilecektir.

Ancak, devri bütçe teorisinin eleştirilen noktalarından biri, denkleştirme fonunda toplanacak kaynakların konjonktürel dalgalanmalar nedeniyle değer kaybına uğrayabilmesi ve bütçe açıklarının birikmesiyle denkleştirme fonunun fonksiyonunu tam anlamıyla gerçekleştirememesidir. Alvin Hansen' in öncülük ettiği bu teori, büyük ölçüde taraftar toplamış, 1929 ekonomik krizinden sonra ABD, İsveç, Hollanda, Almanya ve Belçika' da değişik şekillerde uygulanmıştır¹.

2 - Telafi Edici Bütçe Teorisi

Telafi edici bütçe, ekonomiyi tam çalışma düzeyinde dengeye getirmek için kullanılan mali bir araçtır. Telafi edici bütçe teorisinin amacı öncelikle ekonomide tam istihdam seviyesinde dengeyi sağlamak ve daha sonra bütçeye denklik kazandırmaktır. Bütçe dengesi ekonomik denklikten sonra düşünülür. Devlet gelir ve giderleri ekonomik denklik içinde ele alınır. Bu durumda, bütçenin esas işlevi ekonomik istikrarı sağlamaktır. Bunun için açık vermek gerekiyorsa açık, fazla vermek gerekiyorsa fazla verilecektir. Telafi edici bütçe teorisi, bir ekonomide kronik bir harcama noksanı (deflasyon boşluğu) olduğu düşüncesine dayanır². Ekonomi deflasyonist bir ortamda ise, toplam talebi canlandırmak için devlet, maliye politikası araçlarından, harcamalar, vergiler ve borçlanmayı bir bütün olarak veya tek tek kullanabilir. Buna göre, vergiler sabit tutularak kamu harcamaları artırılır veya kamu harcamaları sabit tutularak vergiler azaltılır ve bütçe açığı oluşturulur.

Ekonomide toplam talep üretim kapasitesinin üstündeyse, enflasyona verilen önem ve onun şiddeti dikkate alındığında, vergiler sabit tutulup kamu harcamaları azaltılarak ve kamu harcamaları sabit tutulup vergiler azaltılarak ortaya çıkan bütçe fazlası ile toplam talepte meydana gelen artışlar engellenmiş olur. Görüldüğü gibi, devlet bütçesi toplam talebi artırmak veya azaltmak yönünden etkili bir araçtır.

¹ AKSOY, a.g.e., s. 45.

² Sadun AREN; İstihdam,Para ve İktisadi Politika, Savaş Yayınları, 7.Baskı, Ankara 1984, s.237.

Buna göre, toplam talebi artırmak suretiyle ulaşılmak istenen amaçlar sözkonusu olduğunda, bütçe fazlasını azaltmak veya bütçe açığını artırmak gerekir. Aynı şekilde toplam talebi azaltmak suretiyle ulaşılmak istenen amaçlar sözkonusu olduğunda, bütçe fazlasını artırmak veya bütçe açığını azaltmak gerekecektir. Teknik bir deyimle, bütçenin iktisat politikası aracı olarak etkisi, toplam talebi azaltıcı veya arttırıcı biçimde ortaya çıkar¹. Telafi edici bütçe teorisi, bütçe açık veya fazlasının ekonomik bir bütün içinde dinamik olarak incelenmesini ve ekonomiyi yeniden dengeye getirici önlemleri kapsar. Ancak, teorinin başarısı, milli ekonomi içinde kamu sektörünün nispi öneminin yüksek oranlarda olmasına bağlıdır. Aksi taktirde mali tedbirlerin telafi edici bir etki meydana getirmeleri beklenemez.

II - BÜTÇE AÇIKLARINA YÖNELİK TEORİK YAKLAŞIMLAR VE BU ÇERÇEVEDE YAPILAN AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Devletin bütçe açıklarının finansmanında başvurduğu araçların başında genelde vergiler ağırlıklı bir yer tutmakla birlikte son yıllarda kamu gelirleri arasında borçlanma vergilerin başlıca alternatifini oluşturmaktadır. Bu nedenle bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı günümüzde hayli yaygındır. Bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanı konusunda birbirinden farklı çeşitli teorik yaklaşımlar ortaya atılmış ve uzun yıllar tartışılmıştır. Aşağıda önce bu yaklaşımlar ele alınacak, daha sonra ise bütçe açıklarına ilişkin yapılan çeşitli ampirik çalışmaların sözkonusu yaklaşımları ne derece kanıtladığı ortaya konulacaktır.

A - STANDART (KLASİK) YAKLAŞIM

Standart yaklaşıma göre, toplam tüketici talebindeki bir genişlemeye karşı, bütçe açığının cari vergileme ile sonuçlanan bir süreç içinde kapatılacağı farzedilmektedir. Başka bir ifadeyle, vergi indirimlerine rağmen özel tasarruf eğiliminin istenen seviyede artırılmaması nedeniyle, milli tasarruf eğilimi de düşük kalmaktadır². Kapalı bir ekonomide, reel faiz oranlarının beklenen seviyede yüksek olması, milli tasarruf ile yatırım talebi arasındaki dengeyi yeniden sağlayacaktır. Ancak, reel faiz oranlarının normalin çok üstünde gerçekleşmesi, yatırımlarda bir azalışa neden olarak mevcut sermayenin verimini düşürecektir. Bu nedenle Franko Modigliani' nin de ifade ettiği gibi, «kamu borçlanması nesillerarası bir yükür ve gelecek nesiller açısından daha az sermaye birikimine yol açmaktadır»³.

¹ Vural SAVAS; İktisat Politikasına Giriş, 2. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul 1982, s. 223.

² Ramazan TAŞ; «Theoretical and Empirical Aspects of Budget Deficits», Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, Cilt: 47, Sayı:3-4, Haziran-Aralık 1992, s. 327.

³ Franko MODIGLIANI - Arlie STERLING; «Government Debt, Government Spending and Private Sector Behavior: Comment», American Economic Review, Vol: 76, 1986, s. 1163.

Kamu borçlarının bir süre sonra geri ödenmesi (itfası) sözkonusu olduğunda borçlanan kuşak ortadan kalkmış veya yaşlanmıştır. Bu şu anlama gelmektedir: Kamunun borçlandığı dönemde sunduğu hizmetlerden faydalanan o günkü nesil, kendinden sonra gelen genç kuşaklara bazı fedakarlıklarda bulunmalarını gerektiren bir yük devretmektedir. Yani, borçların ödendiği dönemde fedakarlıkta bulunmaları gerekenler vergi mükellefi olacak ve böylece kamu borçlarının yükü gelecek kuşaklar tarafından çekilecektir.

Devletin bugünkü vergilendirmeyi gelecek kuşaklara transfer etmesi cari tüketimde bir genişlemeye yol açacaktır. Çünkü, bütçe açıkları vergi indirimi veya harcamaların artırılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Söz konusu açığın iç borçlanma ile finanse edilmesi durumunda, devletin ihraç ettiği kamu menkul değerlerini özel kesimin net servetine dahil etmek gerekmektedir. Eğer kamu borçlanması nedeniyle ortaya çıkan vergiler (iç borç faiz ve anapara ödemeleri için) cari dönemdeki özel kesim tarafından gerektiği şekilde anlaşılmadığı ve bugünkü değerine iskonto ettirilmediği takdirde özel tüketimi artırıcı etkisi olan bir "net servet etkisi" ortaya çıkacaktır. Başka bir deyişle, kamu borçlanmasının finansman araçları olan devlet tahvilleri ve hazine bonoları kısmen ya da tamamen özel kesimin net servetinin bir parçası olarak değerlendirilecektir. Çünkü, borçlanma senetlerinin faiz geliri bir çeşit servet unsurudur. Sonuçta, özel kesimin net servet artışı, toplam tüketimi artırıcı bir etki yaratmaktadır.

Standart yaklaşıma göre, kapalı bir ekonomide bütçe açıklarının azaltılmasına karar verildiğinde cari vergilerdeki temel düzenlemeler için dışarıdan borçlanmanın artırılması, reel faiz oranlarının daha da yükselmesine neden olacaktır. Ayrıca kapalı bir ekonomide, beklenen net faiz oranları yeterli bir büyüklüğe ulaşmışsa dünya piyasalarında etkisini gösterebilir.

Açık bir ekonomide, gelişmekte olan bir ülkenin bütçe açıkları, uluslararası sermaye piyasalarında reel faiz oranları üzerindeki etkisini daha az hissettirecektir¹. Yani bütçe açıklarının finansmanında yurtiçi tasarruflar yerine dış kaynaklardan yararlanmanın tercih edilmesi halinde, faiz oranları üzerinde fazla bir etki sözkonusu olmayacaktır. Dolayısıyla, tam istihdam düzeyinde cari tüketimdeki artış yatırımlardan çok ihracatta bir "crowding out" etkisi yaratarak cari işlemler hesabının açık vermesine neden olacaktır.

¹ Robert J. BARRO; «The Ricardian Approach to Budget Deficits», *Journal of Economic Perspectives*, Volume: 3, Number: 2, Spring 1989, s. 38.

B - RICARDIAN YAKLAŞIM (Ricardocu Eş Değerlik Teorisi)

Ricardocu eş değerlik teorisi, kamu harcamaları veri iken, bütçe açığının borçlanma yoluyla kapatılmasının, toplam talep üzerinde hiç bir etkisinin olmayacağı önermesidir. Borçlanma ile kapatılan bütçe açığının şimdiki vergilerle ikamesi, ekonomi üzerinde eş değer etkilere sahiptir veya dengeli bir bütçe ile borçlanma, ekonomik olarak birbirine eşittir¹. Ricardocu eşdeğerlik teorisine göre; vergilerde ortaya çıkan bir indirim kullanılabilir gelirden ve tasarruflarda birbirine benzer biçimde otomatik olarak artışlara neden olur. Buna göre, bütçe açıkları ve vergiler tüketim harcamaları üzerinde benzer etkiler meydana getirmektedir.

Ricardocu eş değerlik teorisine göre tüketiciler, kamu borçlarının bütçe açıklarının finansmanına yönelik olarak ortaya çıktığını düşünmektedirler. Dolayısıyla, sözkonusu borçların vergilerde artışa gidilerek tamamen ödeneceği, vergi indirimleri nedeniyle vergilerdeki mevcut azalışın değerine eşit olacağını tahmin ederler. Gelecekte vergilerde bir artış sağlanırsa, kişiler vergi ödemeleri için gerekli miktarı tasarruf edeceklerdir².

Bir vergi indirimi sonucu veya vergiler sabitken, kamu harcamalarının artırılmasıyla ortaya çıkan bütçe açığı, kamu borçlanmasıyla finanse edildiği takdirde, vergi tahsil dönemlerinin çok iyi tespit edilmesi gerekmektedir. Bunun anlamı, vergi tahsilatının zamanlamasının cari dönemden gelecek döneme kaydırılmasıdır. Eğer borçlanma nedeniyle ortaya çıkan vergiler, (kamu menkul değerlerinin anapara ve faiz ödemeleri için) cari dönemde özel kesim tarafından gerçekçi bir şekilde algılandığı takdirde, cari dönemde yapılacak vergi indirimleri veya kamu harcamalarının artışı, özel kesim tasarruflarını gelecek dönemdeki vergileri ödeyebilecek şekilde yükseltecektir. Bu nedenle kamu borçlanması ekonomide reel bir etki yaratmayacaktır. Dolayısıyla, kamu menkul değerlerinin özel kesimin net servetinin bir parçası olarak değerlendirilmesi söz konusu değildir.

Robert Barro tarafından ileri sürülen bu görüşe göre; açık finansman karşısında bireyler dönemlerarası dengeyi sağlayacak şekilde tasarruflarını artırmaktadırlar. Çünkü, bireyler borcun ileride faizi ile birlikte geri ödeneceğini bildiklerinden ödeme anında güç durumda kalmamak için şimdiki tasarruflarını yükseltirler. Dönemlerarası bu ayarlama işlevini de hazine bonoları yürütür³. Ricardocu eşdeğerlik teorisine göre bütçe açıklarının cari tüketim üzerinde etkisi yoktur. Çünkü, rasyonel tüketici harca-

¹ Celal Naci KÜÇÜKER; *Senyoraj Teorisi ve Optimal Enflasyon Oranı*, H.D.T.M. Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, H.D.T.M. Matbaası, Ankara 1992, s. 167.

² Stanley FISHER - William EASTERLY; «Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri», Çev: Mustafa SAKAL, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 2, Yıl: 1993, s. 257.

³ İzzettin ÖNDER - Oktar TÜREL - Nazım EKİNCİ - Cem SOMEL; *Türkiye' de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar*, Türkiye Araştırmaları Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993, s. 40.

malarını yaşam boyu elde ettiği gelirlerini dikkate alarak yapar. Eğer devlet, cari vergilerde bir indirimde giderse, bireyler tüketim kalıplarını değiştirmeden tasarruflarını artırırlar. Ancak, bu şekilde gelecek dönemde bütçe açığını finanse etmek için artacak olan vergileri ödeyebilirler. Buna göre, bütçe açıkları sonucu kamu tasarruflarında ortaya çıkan azalışlar, özel kesim tasarruflarındaki artışlarla önlenmeye çalışılacak ve böylece toplam tasarruf hacminde önemli bir değişiklik olmayacaktır. Ayrıca faiz oranlarında da fazla bir yükselme görülmeyecektir. Dolayısıyla, yatırımlar üzerinde bir etki yaratılmamakta ve kamu borçlanması gelecek dönemler için bir yük teşkil etmesi söz konusu olmamaktadır.

Ricardocu eşdeğerlik teorisine göre genel kabul görmüş temel dört varsayım bulunmaktadır. Bunlar;

- Nesillerarası transferlerin söz konusu olması ve nesillerin birbiri ile ilgili olması,
- Fonksiyonlarını tam anlamıyla yerine getiren gelişmiş bir sermaye piyasasının varlığı,
- Tüketicilerin rasyonel ve ileri görüşlü olması,
- Vergilerin piyasayı bozucu etkilerinin olmamasıdır.

Ricardocu eşdeğerlik teorisinin geçerli olabilmesi nesillerarası karşılıklı transferlerin varlığına bağlıdır. Bu noktada teori birtakım eleştirilere uğramaktadır. Bunların başında nesillerarasındaki miras zincirinin hiç kesilmeden devam edeceği konusu gelmektedir. Bireylerin kamu borçlanma politikaları karşısında tepkide bulunmaları, sanki sürekli böyle bir durumla karşılaşabilecekleri düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Ancak, bu bir yana bırakılırsa, vergilerde yapılan herhangi bir indirim veya vergiler sabitken kamu harcamalarının artması durumunda ortaya çıkan bütçe açığının iç borçlanma yoluyla finansmanı net servette bir artışa neden olacaktır. Buna göre, kamu menkul değerleri kısmen net servetin bir parçası olarak değerlendirilecektir¹. Buradan hareketle, her nesilde çocuksuz veya çocuklarının refahı ile ilgilenmeyen kişiler olabilir. Bu kişiler, vergilerin gelecek kuşaklara transferi sonucu servetlerinde meydana gelen artışı bugünkü tüketim seviyelerini artırmaya yönelik olarak kullanabilirler. Öte yandan çocuklarının refahını düşünen kişilerin bırakacağı net miras artmasına rağmen, ileride karşılaşacakları ilave vergilerin tamamını ödemede yeterli olmayacaktır. Dolayısıyla, her iki durumda da menkul değerlerin belli bir oranı kadar toplumun net servetinde bir artış meydana gelecektir.

İkinci bir eleştirilen nokta, gelecekte ortaya çıkacak vergilere ilişkindir. Çünkü, gelecekte ne gibi bir vergi politikası uygulanacağına dair açıklama yapılması oldukça düşük bir ihtimaldir. Ayrıca Barro' nun ortaya koyduğu modelde bütün vergiler gö-

¹ BARRO; a.g.m., s. 47.

türü olarak ele alınmaktadır. Halbuki günümüzde götürü olmayan ve gerçek usule tabi pek çok vergi bulunmaktadır.

Ricardocu eşdeğerlik teorisi, ekonomide likidite miktarının yeterli olmamasından dolayı bir takım kısıtlamaların ortaya çıktığını dikkate almamaktadır. Dünyanın en gelişmiş ülkelerinde bile mali piyasalar, gelecekteki gelirleri bugünden tüketmek isteyenlere sınırsız olanaklar sunamazlar.

Bir başka eleştiri ise, Ricardocu eş değerlik teorisinin ekonominin tam istihdam seviyesinde dengede olduğunu kabul etmesi ve Keynesyen analizleri içine almamasıdır. Keynesyen modelde, devletin özellikle maliye politikası yoluyla ekonomiye müdahale etmesi söz konusudur. Buna göre, piyasalarda canlanmanın sağlanması için talep açığının açık bütçe uygulamalarıyla telafi edilmesi önerilmektedir. Dolayısıyla, toplam talebin genişlemesi ekonomik faaliyetlerde verimliliğin artmasına ve istihdam seviyesinin yükselmesine neden olmakta ve sonuçta toplumsal refah daha yüksek bir seviyede gerçekleşebilmektedir. Ancak, böyle bir sonucun elde edilebilmesi için bir ekonomide gayri iradi işsizliğin mevcut olması gerekmektedir.

C - NEO-KLASİK YAKLAŞIM

Neo-klasik yaklaşıma göre asıl önemli olan arizi (geçici) bütçe açıklarından ziyade sürekli bütçe açıklarının finansmanıdır. Çünkü, arizi bütçe açıklarının yarattığı etki çok daha küçüktür. Bu tür bütçe açıklarının kısa dönemde tasarrufları hızlandırdığı da ifade edilmektedir. Eğer bütçe harcamaları aynı kaldığı takdirde, arizi bütçe açığı vergilerde meydana gelen indirimler sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu ise marjinal vergi oranlarında bir azalma anlamına gelmektedir. Örneğin, düşük bir gelir vergisi oranı vergi sonrası sermaye getiri oranını yükselterek tasarrufların hızlanmasına neden olabilir. Ayrıca gelir vergisi oranlarındaki geçici düşüşler cari gelir ve tasarruflarda artışa neden olarak, bugünkü tüketimden gelecekte daha fazla tüketimde bulunabilmek için vazgeçilmesini sağlayabilirler. Görüldüğü gibi, Neo-klasik yaklaşıma göre, arizi bütçe açıklarının kısa dönemde ekonomik değişkenler üzerinde olumlu bir etkisi söz konusudur. Bu nedenle ampirik çalışmalarda sürekli bütçe açıklarının yarattığı etkiler önem kazanmaktadır.

Neoklasik model üç temel özelliğe dayandırılmaktadır. Bu özelliklerin herbiri bütçe açıklarının etkisini belirlemede önemli rol oynamaktadır.

- Borçlanma sonucunda ortaya çıkan borç anapara ve faiz geri ödemelerinin piyasa faiz oranından yürütüldüğü bir ekonomide, bireysel tasarrufların tayini bugünkü tüketim ile gelecekteki tüketimin optimum bileşimi olarak belirlenmektedir.
- Bireylerin yaşam süreleri sınırlıdır ve her tüketici belli bir nesile ait olduğu gibi yaşam boyunca nesiller birbirini izlemektedir.
- Ekonomide genel olarak tam istihdam varsayımı geçerlidir.

Birinci özelliğin doğruluğuna ilişkin ampirik araştırmalar yapılmakta olup, bu konuyla ilgili geniş bir literatür söz konusudur. Buna göre; ekonomide likidite kısıtı olmayan tüketicilerin olması, yani sermaye piyasasının tam işlediği varsayımı yapılmıştır. Bu durumda, likidite kısıtı içinde olmayan tüketiciler faiz oranları yükselmeye başlayınca kadar menkul kıymet alımında bulunmayacaklardır. Bundan dolayı faiz oranları ekonomide ilave bir tasarruf sağlanana kadar artacaktır. Bu da yatırımları düşürerek sermaye birikimini olumsuz yönde etkileyecektir. Bir başka görüşe göre ise likidite kısıtı olan tüketicilerin sayısı çoğaldığı taktirde tasarrufların faiz oranına duyarlılığı azalır ve ancak faiz oranlarındaki çok büyük artışlar sermaye piyasasını dengeleyebilir¹. Bundan dolayı likidite kısıtı olan tüketicilerin varlığı neoklasik yaklaşımın ulaştığı sonucu daha da güçlendirerek, sürekli bütçe açıklarının sermaye birikimini olumsuz yönde etkilediğini doğrulamaktadır.

Diğer iki özellik Neoklasik model için temel teşkil etmektedir. İkinci özellik olan yaşam sürelerinin sınırlı oluşu, Neoklasik ve Ricardo görüşünü birbirinden ayıran temel unsurdur. Üçüncü özellik ise, yani tam istihdam varsayımı Neoklasik ve Keynesyen görüşü birbirinden ayırmaktadır. Neoklasik yaklaşımın bütçe açıklarına ilişkin temel ampirik görüşlerini özetlemek gerekirse kısaca şunları söylemek mümkündür.

Tüketiciler rasyonel, ileri görüşlü ve sermaye piyasalarına tam anlamıyla girmişlerse, bu durumda sürekli açıklar sermaye birikimini azaltmakta ve geçici açıklar ekonomik değişkenlerin çoğu üzerinde küçük ya da ters bir etki meydana getirmektedir (Tüketim, tasarruf ve faiz oranları buna dahildir). Eğer tüketicilerin bir çoğu ellerinde likidite bulunduruyorlarsa, sürekli açıkların etkisi, mahiyeti itibariyle aynı kalmaktadır. Bununla birlikte geçici açıklar kısa dönemde tasarrufları azaltmakta ve faiz oranlarını yükseltmektedir. Bunun için neo-klasik yaklaşım, geçici açıkların etkileri üzerinde durmamaktadır. Nitekim geçici bütçe açıklarının ekonomide meydana getirdiği etkilere ilişkin yapılan ampirik çalışmalarda bunu kanıtlamaktadır².

D - KEYNESYEN YAKLAŞIM

Keynesyen devrim makro ekonomik değişken olarak analizlere bütçe açıklarını getirmiştir. Buradaki amaç, bütçe denkliğinden çok ekonominin genel dengesinin sağlanmasıdır. Buna göre, enflasyon dönemlerinde talebin sınırlandırılması için bütçe açıklarının kapatılması ve bütçe fazlasının meydana getirilmesi gerektiği gibi, ekonomik durgunluk dönemlerinde yetersiz olan talebin teşviki için bütçe açıklarının programlanması ve bu açıkların devlet borçları ile kapatılması gerekmektedir³. Ayrıca

¹ Douglas B. BERNHEIM; «A Neoclassical Perspective on Budget Deficits», *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 3, Number: 2, Spring 1989, s. 59.

² BERNHEIM; a.g.m., s. 60.

³ Aytac EKER; *Devlet Borçları (Kamu Kredisi)*, Takav Matbaası, İzmir 1994, s. 124.

Keynesyen iktisatçılara göre borçlanmanın gerçek yükü geleceğe yansımaz. Vergi yükünü çeken toplum ve ekonomi aynıdır. Toplumun ihtiyaçları borç alınarak önceden karşılandığı için gelecek kuşaklar daha iyi bir hayat sürecektir ve karşılığında da faiz miktarı kadar ek yük taşıyacaklardır¹.

Keynesyen yaklaşıma göre, resesyon dönemlerinde bütçe dengesine ihtiyaç yoktur. Üstelik bütçenin konjonktürel dengesi düşüncesini (konjonktürün boom döneminde fazlalık ve resesyon döneminde açığın olmasını) mali davranışlara yönelik bir norm olarak geliştirmişlerdir. Bu düşüncüyü olumlu bulanlar olmuştur. Öncelikle dengeli bir bütçe çarpanı, açıkların toplam talep üzerinde maliye politikasının etkilerinin ölçüsünün belirli olmadığını göstermektedir. Buna göre, kamu harcama ve gelirlerinde ortaya çıkan denk bir artış toplam talepte de artışa neden olmaktadır. Ayrıca, bütçe açıkları endojen* bir değişken olduğu için, hem diğer ekonomik değişkenlerden etkilenmekte, hem de onları etkileyebilmektedir.

Ricardian denklik teorisinin aksine keynesyen modelin savunucuları, hanehalklarının gelecekteki vergi yükünü algılamada yetersiz olduğunu ve algılama tam olsa bile hanehalklarının yine de vergilerden kaçtıklarını öne sürerek kamu menkul kıymetlerini net servetin bir parçası saymaktadırlar. Keynesyen model, IS -LM eğrileri yardımıyla maliye politikalarının etkileri açısından incelenmiştir.

Kamu harcamalarının artışı çarpan etkisiyle özel kesim harcamalarının artmasına neden olur. Harcamaların artışına paralel olarak gelir seviyesinin yükselmesi muamele (işlem) saikiyle para talebini artırmaktadır. Ancak, para arzı sabit olduğu için faiz oranlarında belirli bir yükselmeye birlikte özel kesim harcamalarının bir miktar kısılmasına yol açmaktadır. Yani faiz oranlarının artması yatırımları düşürerek toplam geliri kısmen geriletmektedir².

Crowding-out olarak ortaya çıkan bu durum karşısında, bütçe açıklarında bir artış ya yatırımlarda aynı miktarda bir azalmaya yol açacak ya da cari hesaplardaki açıkların artmasıyla sonuçlanacaktır. Bu çerçevede bütçe açıkları ile dış ticaret açıkları arasında doğrudan bir ilişki ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarındaki bir indirimin dış ticaret açığı üzerindeki etkisi, para politikasıyla desteklenmesine, döviz kurlarındaki değişmelerin etkisine ve reel faiz oranlarına bağlıdır.

Sonuç olarak, kamu harcamalarındaki artış, geliri ve buna bağlı olarak muamele saikiyle para talebini artırmakta ve faiz oranlarını yükseltmektedir. Dolayısıyla, maliye politikasının harcama ve gelir etkisi azalmaktadır. Eğer faiz oranları yükselmemiş olsaydı aşağıda Şekil 1' de görüldüğü gibi, IS_0 eğrisi IS_1 'e kaydıgında ortaya çıkan gelir

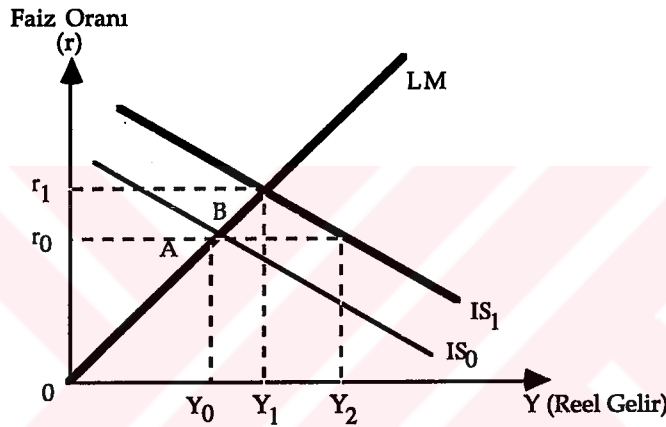
¹ Aziz TURAL; Devlet Borçları, M.G.B.A.P.K.K.B. Yayın No: 1992/325, Ankara 1992, s. 27.

* Endojen Değişken; Değeri modelin içinde belirlenip açıklanan değişkendir.

² BERNHEIM; a.g.m., s. 60.

artışı ($Y_2 - Y_0$) olurdu. Fakat, para arzı sabit olduğu için para piyasası denge koşulu LM eğrisi boyunca A' dan B' ye gelinmesini zorunlu kılar. Bu durumda, faiz oranında ortaya çıkan artış, para talebi üzerindeki gelir etkisini ortadan kaldırmaktadır. Çünkü, LM eğrisi üzerindeki her noktada, para arzı ve para talebi birbirine eşittir. Bu durumda ortaya çıkan gelir etkisi daha düşüktür. Aradaki fark ise ($Y_2 - Y_1$) dolaylı bir "crowding-out" etkisi nedeniyle meydana gelen negatif etkinin sınırlayıcı özelliğinden kaynaklanmaktadır. Buna göre, ekonomide faiz oranları yükselmekte ve gelir seviyesi düşmektedir¹.

Şekil: 1 - Keynesyen Modelde IS-LM Eğrileri ile Para Piyasasında Denge ve Gelir Etkisi



Kaynak: Ayşenur GÖNÜL; Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri, D.P.T. Müsteşarlığı Yayını, Ankara 1992, s. 13.

Keynesyen teoriye göre "Crowding-out" ekonomi tam kapasite sınırına yakın bir seviyede ise mümkün olmaktadır. Bütçe açıkları sonucu faiz oranları eskisine göre daha yüksek olacak ve faiz oranlarındaki bu artış yatırımlar üzerinde olumsuz etki yaratacaktır.

Ayrıca birçok klasik Keynesyen iktisatçı ekonomi tam kapasite seviyesine yakın değilse, bütçe açıklarının gerçekte özel yatırımlar üzerinde "crowding-out" etkisi yaratmadığını savunmaktadır. Buna göre, toplam talepteki artış özel kesimin yatırımlarını artırmakta ve herhangi bir faiz oranı seviyesinde yüksek yatırım düzeyini sağlamaktadır. Başka bir ifadeyle, faiz oranlarındaki yükselmeye rağmen satışlardaki artış, tam kapasite seviyesinin altında yatırımlarda belirli bir artışa yol açacaktır. Bu durumda ekonomi tam kapasite seviyesine doğru bir genişleme göstermektedir. Sonuçta,

¹ Ayşenur GÖNÜL; Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri, D.P.T. Yayını, Ankara 1992, s. 13.

kamu açıklarının sermaye birikimi üzerindeki olumsuz etkisi ancak tam kapasite düzeyinde gerçekleşmektedir.

Keynesyen iktisatçılar, net servetteki değişmelerin özel kesim davranışları üzerindeki etkilerini geleneksel statik model çerçevesinde incelemektedir. Buna göre, IS - LM modeli ve faiz oranlarındaki değişmelerin, servetin değeri üzerindeki etkisini dikkate almayarak, bütçe açıklarının para veya menkul kıymet ihracı yoluyla finansmanının ekonomide meydana getireceği etkileri ölçmeye çalışmışlardır. Bu konuya bütçe açıklarının finansmanı konusunda tekrar dönülecektir.

E - BÜTÇE AÇIKLARINA YÖNELİK YAPILMIŞ AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Bütçe açıklarına ilişkin yapılan ampirik çalışmalarda genellikle ekonomik değişkenler ile bütçe açıkları arasındaki ilişkiler ele alınmıştır. Bütçe açıkları ve diğer ekonomik değişkenler arasındaki ilişkilerin açıklanmasında bir takım ekonomik tahminlerin yürütülmesi ekonometrik problemler nedeniyle bir hayli zordur. Çok sayıda ampirik çalışmada, tüketimde, faiz oranlarında veya G.S.M.H. 'daki değişmelerin belirli sayıdaki ekonomik değişkenler tarafından sağlıklı bir şekilde saptanması güçleşmektedir.

Ancak, karşılaşılan bütün zorluklara rağmen, bütçe açıkları ile faiz oranları, tüketim ve tasarruf oranındaki ilişkileri ortaya koyan çeşitli ampirik çalışmalar yapılmıştır. Aşağıda sözü edilen çalışmalar hakkında bilgi verilecektir.

1 - Bütçe Açıkları-Faiz Oranları İlişkisi

Ricardian yaklaşımda, bütçe açıkları reel faiz oranları üzerinde etkide bulunmadığı halde, neo-klasik yaklaşım her iki değişken arasında pozitif bir etki meydana geldiğini ileri sürmektedir. Ancak, bütçe açıkları ile faiz oranları arasındaki ilişkilerin analizine yönelik çalışmalar, aralarında oldukça zayıf bir ilişki olduğunu kanıtlamaktadır.

Charles Plasser, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra A.B.D.'de kamu harcamaları ve bütçe açıklarının nominal ve reel faiz oranları üzerindeki etkilerini dikkate alarak daha önceki ampirik çalışmalarına uygulamıştır. Plosser, 1954-1978 yılları arasında federal borçlardaki beklenmeyen değişmelerin, farklı vade yapılarına sahip devlet tahvillerinin faiz oranlarında artışa neden olmadığını ve mali politika bakımından önemli bir unsur olarak ortaya çıkmadığı sonucuna varmıştır. Paul Evans, Kanada, Fransa, Almanya, Japonya, İngiltere ve A.B.D.'de bütçe açıkları ve faiz oranları arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Evans' a göre bütçe açıkları nominal faiz oranları üzerinde pozitif bir

etki yaratmadığı halde, kamu harcamaları az da olsa pozitif bir etki meydana getirmektedir¹.

Evans, A.B.D. için 1931-1979 arası döneme ilişkin yaptığı araştırmada, A.B.D.'nin yıllık bütçe açıkları ile reel ve nominal faiz oranları arasında önemli bir ilişkinin olmadığını gözlemlemiştir. Daha sonra bu çalışma, 1908-1984 arası dönem itibariyle genişletilmiş ve aylık veriler kullanılarak yapılan değerlendirmeler sonucunda, bütçe açıkları ile nominal ve reel faiz oranları arasında negatif bir ilişki ortaya çıkmıştır. Evans, ayrıca beklenen bütçe açıklarının etkileri üzerinde de durmuştur. Ancak, bu durumda, vergi kesintilerinden önce faiz oranlarında önemli bir artış ortaya çıkmamaktadır².

R. Cebula ise, yaptığı ampirik bir çalışmada açıkların nominal faiz oranları üzerindeki gerçek etkilerini araştırmıştır. Cebula, toplam bütçe açıklarından ziyade, yapısal bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki etkilerini incelemeye çalışmış ve yapısal bütçe açıklarının toplam bütçe açıklarına nazaran faiz oranları üzerinde daha etkili olduğunu ileri sürmüştür. Bu durumda, faiz oranlarındaki bir değişiklik gerçekte açıkların artmasına neden olmaktadır. Cebula, 1955-1984 dönemine ilişkin olarak A.B.D. için bir model ortaya atmış, uluslararası sermaye akışları ve enflasyonist beklentileri modele dahil etmiştir. Uygulamadaki federal bütçe açıklarının pozitif ve faiz oranları üzerindeki etkisinin yüksek olduğu anlamına geldiğini ortaya koymuştur³. Nominal faiz oranlarının ödünç verilebilir fonlar dengesini belirlediği kabul edilmektedir. Cebula geliştirdiği modelde bütçe açıkları ile faiz oranları arasındaki ilişkiyi aşağıdaki biçimde ortaya koymaktadır.

$$D - S = B - M \quad (1)$$

$$D = D(R, P), D_a > D_p > 0 \quad (2)$$

$$S = S(R, P, PCY), S_R < 0, S_P > 0, S_{PCY} > 0 \quad (3)$$

$$R = R(P, PCY, B, M) \quad (4)$$

$$R = R(P, PCY, SD, M) \quad (5)$$

$$(R_P > 0, R_{PCY} > 0, R_M < 0)$$

Yukarıda verilen denklemlere göre, D: Özel sektör reel kredi talebini, S: Özel sektör reel kredi arzını, M: Reel sosyal güvenlik gelirlerini, B: Reel kamu borçlanmasını, R: Nominal faiz oranını, P: Gelecekte beklenen enflasyonu, PCY: GSMH' daki kişi başına reel değişmeyi, SD: Yapısal reel bütçe açığını ifade etmektedir. Cebula'nın hipotezine göre, reel kredi talebi nominal faiz oranlarını yükseltici, gelecekte beklenen

¹ Roberto CHANG; «International Coordination of Fiscal Deficits», *Journal of Monetary Economics*, Vol. 25, North-Holland, 1990, s. 123.

² BARRO; a.g.m., s. 48.

³ Richard CEBULA; «Federal Government Budget Deficits and Interest Rates: An Empirical Analysis for the United States (1955-1984)», *Public Finance*, Vol: 43, 1988, s. 337.

enflasyon oranını ise azaltıcı fonksiyona sahiptir ve bu durum ödünç verilebilir fonlar modeline uymaktadır. Aynı şekilde reel kredi arzı nominal faiz oranlarını azaltıcı gelecekte beklenen enflasyon oranını ise yükseltici etki yaratmaktadır. Cari faiz oranlarındaki artışlar borçlanmanın gerçek maliyetini yükseltmekte ve dolayısıyla piyasadaki kredi arzını önemli ölçüde düşürmektedir (borçlanmadan ötürü). Bu durumda, gelecekteki enflasyon hakkındaki beklentiler daha da pekişmektedir.

Cebula, modelde belirlediği yapısal açık değişkeninin (yapısal açık, toplam açık ve dönemsel açık arasındaki farktır ve aynı zamanda toplam açığın, değeri modelin dışında belirlenen unsurdur) pozitif ve istatistiki anlamının %1 düzeyinde olduğu hükmüne varmıştır. Buna göre, Cebula, oluşturduğu model çerçevesinde, yapısal açık uygulamalarının nominal faiz oranları üzerindeki etkisinin pozitif ve anlamlı olduğunu ortaya koymaktadır¹. Faiz oranları üzerinde yapılan bu ampirik çalışmalar genel olarak Ricardian yaklaşımı daha çok destekler görünümündedir.

2 - Bütçe Açıkları - Tüketim ve Tasarruf İlişkisi

Bütçe açıkları ile toplam tüketim arasındaki ilişkiyi ölçmeye yönelik çeşitli iktisatçılar tarafından yapılan çalışmalar ve araştırmalar sonucunda birbirinden farklı sonuçlar ortaya çıkmıştır. Bütçe açıklarının içsel olması bir takım sorunlara yol açmakta, yine bütçe açıkları ve tasarruflar (veya yatırımlar) içiçe bir özellik taşıdığı için aralarında nedensellik ilişkisinin kurulması oldukça zorlaşmaktadır².

Bernheim ve Reid yaptıkları bir çalışmada, ülkelerarası verilere dayanarak A.B.D.' de sürekli bütçe açıklarının milli gelirin bir fonksiyonu olan tüketimi önemli ölçüde artırdığı sonucuna varmışlardır. Bu sonuçlar, neo-klasik yaklaşım ile tutarlılık göstermektedir. Buna karşılık, Chris Carroll ve Larry Summer tarafından 1987 yılında A.B.D. ve Kanada için yapılan bir çalışma ise farklı sonuçlar vermektedir. Söz konusu araştırmada, 1960 yılından 1970 yılı ortalarına kadar her iki ülke için aynı olan özel tüketim oranları Kanada' da 1981-1985 yılları arasındaki dönemde A.B.D.' ne nazaran %6 civarında daha yüksek bulunmuştur. Çünkü, tasarruf hareketlerindeki tutarsızlıklar (sapmalar), yine makro ekonomik değişkenlerdeki ortaya çıkan dengesizlikler ve bilhassa maliye politikalarındaki farklı uygulamalar A.B.D. ve Kanada' yı oldukça etkilemiştir³. Diğer makro ekonomik değişkenler sabit tutularak yapılan bir çalışmada Kanada' da özel tasarrufların A.B.D.' ye göre yüksek olması, bütçe açıklarının G.S.M.H.' ya oranlarının Kanada' da daha yüksek çıkmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, milli tasarruf oranlarının her iki ülke bazında bütçe açıklarına göre fazla bir değişiklik göstermemesi Ricardian yaklaşımı daha fazla doğrulamaktadır.

¹ CEBULA; a.g.m., s. 346.

² GÖNÜL; a.g.e., s. 21.

³ CHANG; a.g.m., s. 192.

A.B.D.' de bütçe açıklarının yatırımları ve tasarrufları ne ölçüde etkilediği hayli tartışılmıştır. Reagan dönemine bakıldığında bütçe açıklarının önemli miktarlarda artış gösterdiği görülmektedir. Bütçe açıklarının yatırımlar ve tasarruflarla olan ilişkisinin belirlenmesinde, yatırım ve tasarruf oranlarında son yıllarda meydana gelen dalgalanmalar etkili rol oynamaktadır. Yine tasarruf ve yatırım oranlarının belirli dönemler itibariyle yüksek ya da düşük değerler şeklinde seyredip seyretmediğinin belirlenmesindeki güçlükler bu konudaki tartışmaların başlıca nedenidir. A.B.D.' de yapılan ölçümler sonucunda net yatırım ve tasarruf oranlarının azalma gösterdiği görülmüştür. Ancak diğer taraftan reel yatırımların reel G.S.M.H.' ya oranı 1984-1987 arasında %27 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu oran 1947-1987 arasında %23.8 düzeyindedir. İkinci Dünya Savaşı' ndan sonraki dönemde yatırımlarda önemli artışlar kaydedilmiştir. Aynı şekilde tasarruflar ele alındığında aktiflerin reel piyasa değeri olarak tasarruf oranları düşük değildir. Örneğin hane halklarının net değerlerinin G.S.M.H.' ya oranı 1984-1987 arasında %11.2 ;1947-1987 yılları arasında ise %10.1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu tür belirsizliklerin ortaya çıkması neticesinde A.B.D.' de bütçe açıklarının yatırımlar ve tasarruflardan ne ölçüde etkilendiği kesinlik kazanamamıştır¹.

Bütçe açıklarının ekonomik etkileri üzerinde yapılan bütün ampirik çalışmaların yorumlanmasında güçlüklerle karşılaşmaktadır. Douglas Bernheim, Ricardian yaklaşımın gerek teoride gerekse uygulamada geçerliliğinin tartışılabilceğini ileri sürmüştür. Mevcut ekonomik göstergeler ışığında, bütçe açıkları ekonomi üzerinde reel etkiler yaratabilmektedir. Bundan dolayı neo-klasik yaklaşımın kamu ve maliye politikaları üzerindeki etkisi daha fazla önem kazanmaktadır.

III - BÜTÇE AÇIKLARININ TANIMI, NEDENLERİ, GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARI

Modern devlet anlayışına paralel olarak artan ve gelişen kamu hizmetleri ve bu hizmetlerin karşılanması zorunluluğu, devletin ekonomik ve sosyal alandaki fonksiyonlarının eskisine göre daha çok önem kazanmasına yol açmaktadır. Bilhassa ekonomik alanda teori ve uygulamada meydana gelen gelişmeler, devletin ekonomik fonksiyonlarını artırmış ve kapsadığı değişkenler (harcamalar, gelirler, borçlanma) bakımından "bütçe" önemli bir iktisat politikası aracı durumuna gelmiştir. Devlet faaliyetlerindeki artışlar karşısında kamu harcamalarının gerek çeşit gerekse hacim olarak artması, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalmasına yol açmıştır. Bu nedenle özellikle Birinci Dünya Savaşı' ndan sonraki dönemde bütçe açıkları, pek çok ülkenin kamu maliyesinde daha fazla önem kazanmaya başlamıştır.

¹ BARRO; a.g.m., s. 50.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ekonomide devlet müdahalesinin iyice artması ve mali kavramlarda ortaya çıkan değişimler, klasik mali denge anlayışı olarak bilinen bütçe denklığı yerine ekonomik denkliğin önem kazanmaya başlamasına yol açmıştır. Gerçekten günümüz uygulamalarında hükümetlerin bütçeyi hazırlarken, öncelikle ekonomideki makro büyüklükleri belirleyecek genel ekonomik dengeyi oluşturdukları ve bu çerçevede bütçe büyüklüklerini ve dengesini belirlemeye çalıştıkları görülmektedir.

Çalışmamızın bu kısmında bütçe açıklarının önemine değinilerek, bütçe açıklarına yol açan nedenler açıklanacak, daha sonra bütçe açıklarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki durumuna ilişkin bilgi verilecektir.

A - BÜTÇE AÇIKLARININ TANIMI VE ÖNEMİ

Bütçe açığı, devletin belli bir dönemde (genellikle 1 yılda) bütçe giderleri ile gelirleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Başka bir deyişle, bütçenin gider kısmının gelir kısmından fazla olmasını ifade etmektedir. Bütçe açıkları, esasında, kamu açıklarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Bu nedenle burada bütçe açığının kamu açığından farkını ortaya koymak gerekmektedir. Kamu açığı, devletin belli bir döneme (1 yıl) ait toplam harcamaları ile toplam gelirleri arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Kamu Kesimi Finansman Açığı (KKFA) ya da Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) olarak da ifade edilen kamu açığı tanımında devlet kavramı; sadece merkezi hükümeti değil, mahalli idareler, KİT'ler (özelleştirme kapsamındakiler dahil), sosyal güvenlik kurumları, fonlar ve döner sermaye işletmeleri gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarını da kapsamaktadır.

Ayrıca bu tanıma göre kamu açığı, kamu kesiminin net borçlanma gereğini göstermekte, vadesi gelen borç ana para ödemeleri nedeniyle tekrar borçlanmak gerektiği takdirde bu durum kamu açığı içinde yer almamakta, borç yönetiminin (hazinenin) konusuna girmektedir. Yine kamu açığı, ekonominin büyüklüğünün bir ölçüsü olarak genellikle GSMH'nin belli bir oranı (KKFA/GSMH) şeklinde değerlendirilmektedir. Kamu açığını bütçe açığından ayıran farkı ortaya koyduktan sonra, çalışmamızda kamu açıklarının büyük bir bölümünü oluşturan unsurlardan konsolide bütçe açıkları ele alınacak, diğer unsurlara ise konumuz gereği değinilmeyecektir.

Bütçe açıkları gerek gelişmiş ülkelerde gerekse az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde farklı boyutlarda olmak üzere ekonomik ve mali bir sorun olarak görülmektedir. Bir çok ülkenin mali uygulamaları içinde önemli bir yer tutan bütçe açıkları, alınan kısa vadeli tedbirlerin yetersizliği nedeniyle uzun bir süre daha sorun olmaya devam edecek gibi görünmektedir. Bütçe açığı, esasen bütçenin hazırlanması aşamasında öngörülen masrafların normal gelirlerle karşılanamamasından doğmaktadır. Bütçe açıkları giderlerle gelirler arasındaki uyumsuzluğu gösterdiğine göre, sorunun hem gider-

ler hem de gelirler açısından ele alınması gerekmektedir. Ancak, günümüzdeki uygulamalara baktığımızda esas sorunun giderler kanadından ortaya çıktığı ve gelirlerin giderlerdeki artış hızına aynı şekilde karşılık veremediği görülmektedir.

Bilindiği gibi devlet bütçeleri genelde denk olarak hazırlanmaktadır. Bütçede denklik ilkesi gereği giderlerle gelirler birbirine eşittir. Ancak, bu denklik görünüşte bir denkliktir. Gelirler sadece bütçe uygulama döneminde yapılması öngörülen borçlanmalarla uygun bir büyüklüğe ulaşmaktadır. Bütçede yer alan bütün gider ve gelir rakamları tahmine dayalı olduğundan, bütçe uygulama dönemi sonunda gider ve gelir gerçekleşmelerine göre bütçe açık ya da fazlalıkları net bir şekilde ortaya çıkmaktadır¹.

Özellikle 1929 dünya ekonomik krizinden sonraki dönemlerde bütün dünyada kamu kesimindeki büyüme, bütçelerin açıkla finansmanına neden olmuştur. Bu gelişmenin temel felsefesi bütçe dengesi yerine ekonomik dengenin sağlanması ve korunması görüşüne dayanmaktaydı. Günümüze kadar geçen dönemde, devletin fonksiyonlarında meydana gelen gelişme ve kamu müdahalelerinin sürekli artması, birçok ülkeyi kronik bütçe açıkları ve beraberinde enflasyonist baskılarla karşı karşıya bırakmıştır². Ancak, günümüzde açık finansman modelinin pek çok ülkede geçerli olduğu bilinmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri de hükümetlerin politik tercihlerini genellikle açık finansman yönünde kullanmalarındır³. Bunda en büyük etken bilhassa vergi gelirlerindeki yetersizliktir. Dolayısıyla, devlet, açıkları kapatabilmek için daha fazla borçlanmaya gitmektedir.

Bütçe açıkları uzun bir süredir, özellikle 1970' li yılların başlarından itibaren, kamu maliyesinin en önemli konuları arasında yer almaktadır. Bütçe açıklarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kronik bir hale gelmesi ve bu sürecin enflasyonla birlikte ortaya çıkması konunun önemini artırmaktadır. 1973 yılındaki ilk petrol şokundan önce denk bütçeyi hedef alan başlıca sanayileşmiş ülkeler, petrol şokundan sonra bütçe açıklarını normal karşılamaya başlamışlardır.

Açık finansman, sanayileşmiş ülkelerde kısmen petrol fiyatlarındaki yükselmelerden dolayı bozulmuş olan iktisadi şartların sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu durumda uygulanan politikalar da yine açık finansmana yönelmeyi zorunlu kılmıştır. Başka bir deyişle, sanayileşmiş ülkelerde hem iktisadi şartlardaki bozulmanın, hem de

¹ Kamil TÜĞEN; *Türkiye' de Bütçe Açıkları*, EĞİAD Ekonomik Raporlar, No. 3, İzmir 1991, s. 6.

² Mustafa SAKAL; «1993 Bütçesi ve Makro Ekonomik Hedefler», *Maliye Yazıları Dergisi*, Sayı: 38, Ocak-Mart 1993, s. 53.

³ Robert TOLLISON - Richard WAGNER; «Balanced Budgets and Beyond», in: *Deficits*, Basic Blackwell Inc. , New York, 1986, s. 377.

bu şartları düzeltmeye yönelik politikaların sonucunda açık finansman olgusu ortaya çıkmaktadır¹.

Bütçe açıkları ve finansman şekilleri, enflasyonun kaynaklarından biri olduğu gibi, aynı şekilde enflasyon da bütçe açıklarına neden olabilmektedir. Uzun süreli bütçe açıkları, hemen her ekonomi için enflasyonist etkiler içermektedir. Ayrıca bu açıklar finansman şekline bağlı olarak faiz üzerinde de baskı oluşturur. Bu yönleriyle süreklilik kazanmış bütçe açıkları, yurtiçi ekonomi için bir istikrarsızlık kaynağıdır².

Enflasyonla mücadelede bütçe açıklarının azaltılması ve mümkünse ortadan kaldırılması önerilmektedir. Ayrıca serbest piyasa ekonomisine tam anlamıyla işlerlik kazandırmak için devletin ekonomik hayattaki rolünün azaltılması gerekmektedir. Bunun için, devlet bütçelerini azaltmak ve yine kamu kesiminin milli gelir içindeki payını küçültmek gerekmektedir.

B - BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde giderek artan ve ekonomik bakımdan önem kazanmaya başlayan bütçe açıkları, çok değişik nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıkları, genelde ülkelerin siyasi ve ekonomik şartlarına göre şekillenmektedir. Bir ülkenin kendi iç yapısından kaynaklanan sorunlar söz konusu açıkların boyutunu değiştirebilmektedir. Aşağıda yapısal faktörlere bağlı olarak ortaya çıkan bütçe açıklarının temel nedenleri ele alınacaktır.

1 - İdarenin Genel Yapısındaki Yetersizlikler

Devlet dairelerinin organizasyon eksikliği nedeniyle tam randımanlı çalışamaması bütçe açıklarına yol açabilir. Aynı şekilde personel yetersizliği ve birimler arası koordinasyondaki aksaklıklar gibi devlet dairelerinde sıkça karşılaşılabilen sorunlar, iş verimini düşürmektedir. Örneğin, vergi dairelerindeki kalifiye eleman sıkıntısı ve teknik yetersizlikler çalışmaların yavaşlamasına ve dolayısıyla vergi tahsilatında gecikmelere yol açabilmektedir. Bu soruna çözüm bulmak amacıyla daha ziyade gelişmekte olan ülkelerde yetişmiş personel-istihdam edilmekte ve devlet daireleri teknolojik bakımdan yeterli bir donanıma kavuşturulmaya çalışılmaktadır. Yine vergi daireleri günümüzde büyük ölçüde bilgisayar ağıyla donatılmıştır. Bilgisayar sistemi ile çalışmalar daha kolay ve hızlı yapılabilen, bu suretle vergi mükelleflerinin tespitinde ve vergi kayıplarının önlenmesinde önemli mesafeler katedilmektedir.

¹ Sonat NAYMAN; «Bütçe açıkları Dünya Piyasalarını Nasıl Etkiliyor?», Maliye Dergisi, Sayı: 6, Mayıs - Haziran 1982, s. 85.

² Erol ÇAKMAK; «Uluslararası Karşılıklı Bağımlılık Çerçevesinde ABD Bütçe ve Cari İşlem Açıkları Üzerine Bir Değerlendirme», Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1 - 2, Erzurum 1992, s. 157.

Ancak, alınan bütün bu tedbirlere rağmen açıkların tamamen önlenmesi mümkün olamamaktadır. Özellikle mali mevzuattan kaynaklanan sorunlara paralel olarak, vergi kanunlarında gerekli düzenlemelerin yapılmaması, vergi daireleri ile mükellef ilişkilerinin zayıflığı ve hazine politikalarında uygulamada görülen aksaklıklar kamu gelirlerinin yeterli bir seviyeye çıkarılmasını engellemektedir. Böyle bir durumda kamu harcamaları artacağı için bütçe gerçek bir açık verecektir¹. Bu şekilde meydana gelen açıklar en tehlikeli açıklar olarak nitelendirilmektedir.

2 - Kamu Kesiminin Büyümesi

Ekonomik ve sosyal gelişmeye bağlı olarak ekonomide devletin faaliyet alanları genişlemektedir. Devletin faaliyet alanlarının genişlemesi sonucu kamusal mal ve hizmetlerdeki çeşitlilik artmış ve kamu harcamaları hacim olarak büyümüştür. Kamu harcamalarındaki artışlar aslında, devletin klasik fonksiyonlar yanında modern fonksiyonlar da üstlenmesinin bir sonucudur. Bu nedenle, kamu kesiminin milli ekonomi içindeki nispi payı da yükselmeye başlamıştır. Devletin ekonomik faaliyetlerde ön plana çıkması ve makro hedeflerin gerçekleştirilmesinde önemli rol oynaması, bütçelerin genellikle açık vermesine yol açmaktadır. Bugün bir çok devlet, öncelikle ekonominin genel dengesini yani ekonomik istikrarı gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Şu halde devletin ekonomik ve sosyal gelişmeler doğrultusunda kalkınmayı sağlamaya yönelik yüklendiği görevlerin artması, bütçenin yapısını ve gelişimini etkilemektedir.

Devletin ekonomiye müdahalesinin boyutlarının genişlemesinin, mali dengesizliği artırıcı yönde baskı yaptığı da bir gerçektir. Bu nedenle günümüzde pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kamu kesiminin milli ekonomi içindeki büyüklüğünün azaltılması ve refah devleti sınırlarının daraltılmasına yönelik önemli tartışmalar başlamıştır². Esasen, bu tartışmaların başlatılmasına neden olan en önemli faktörlerden biri, artan bütçe açıklarının vergi yükünde önemli artışları beraberinde getirmiş olmasıdır. Özellikle OECD ülkelerinin çoğunda son 20 yıldır vergi yükü giderek artmıştır.

Görüldüğü gibi, bütçe açıkları, kamu kesiminin milli ekonomide nispi bir büyüklüğe ulaşması yanında, devletin ekonomik hayata müdahalesi ile birlikte kamu harcamalarında görülen sürekli artışlardan kaynaklanmaktadır. Buna göre, devlet, bütçe aracılığı ile, ekonomik kalkınmayı hızlandıracak politikaları uygulamak zorundadır.

¹ SÖNMEZ; a.g.e., s. 29.

² Süreyya SAKINÇ; «Mali Dengesizlik Sorununun Çözümünde Vergilenebilir Kapasite Yaklaşımı», *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Yıl: 29, Sayı: 3, Temmuz-Eylül 1992, s. 52.

3 - Ekonomik Krizler ve Doğal Afetler

Herhangi bir dönemde ortaya çıkan iktisadi krizler ve doğal afetler de bütçe açıklarına yol açabilir. Bir ülkede iktisadi ve siyasi konjonktüre göre meydana gelen ekonomik krizler, aynı zamanda makro ekonomik dengeleri de bozduğundan, kamu kesiminin daha fazla harcama eğilimine girmesine yol açacaktır. Bir ülkede durgunlukla birlikte başgösteren yüksek enflasyon nedeniyle ortaya çıkan fiyat istikrarsızlıkları ve girdi maliyetlerindeki artışlar, kamu kesiminin finansman ihtiyacını artırmakta ve sadece vergi gelirleri ile kamu harcamalarını finanse etmek mümkün olamamaktadır. Çünkü, yaşanan ekonomik kriz ve istikrarsızlık neticesinde, kişi ve teşebbüslerin ekonomik faaliyetlerinde bir değişme, (örneğin, bir firmanın üretim kapasitesinin düşmesi sonucu kârının azalması) söz konusu olduğunda ekonomik güçlerinde bir azalma olacağı için, vergi ödeme güçleri zayıflayacak ve böylece devlet gelirlerinde meydana gelen azalma bütçenin açık vermesine neden olacaktır.

1970' li yıllarda birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede yaşanan ekonomik kriz nedeniyle tüm dünya büyük çaplı ekonomik değişimlere sahne olmuştur. Başta 1973 yılında yaşanan petrol şoku ve çift rakamlı enflasyon, dönemin başlıca özelliğidir. Bu nedenle petrol fiyatlarında görülen artışlar, birçok ülkenin döviz kurları ve ticaret hadlerinde dalgalanmalara neden olarak ekonomik durgunluğa yol açmış, yaşanan petrol şoku olumsuz etkisini bütçe açıkları şeklinde göstermiştir. Görüldüğü gibi, ekonomide meydana gelen istikrarsızlıklar, üretimin verimliliğini düşürmekte, tasarrufları ve yatırımları azaltmakta ve devlet bütçelerinin sık sık açık vermesine neden olmaktadır. Doğal afetler de, devletin zorunlu olarak müdahalesini gerektirmektedir. Çünkü, böyle bir durumda afetten zarar görenlere yapılacak yardımlar için harcama yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla, devlet bütçesi normalin üstünde açık verebilir. Ancak, bu açıklar tehlikeli açıklar değildir.

4 - Ekonomik Konjonktür Dönemleri

Ülkenin içinde bulunduğu konjonktür dönemleri de bütçe açıklarına neden olabilmektedir. Eğer ekonomide yüksek bir konjonktür dönemi yaşanıyorsa, bütçe gelirlerinde görülen artışlar nedeniyle, açıkların görülmemesi gerekir. Çünkü, bu dönemde ekonomide tam istihdam ve tam kapasite durumu ortaya çıktığından, üretim artışı ile birlikte yatırım harcamaları artmakta ve gelir düzeyi yükselmektedir. Gelirin yükselmesi bir yandan yeni yatırımlara yol açmakta, öte yandan istihdam seviyesi ve üretimin artmasına neden olmaktadır. Üretim artışı birim maliyetleri düşürerek işgücü kullanımında artışa yol açmakta ve istihdam seviyesini yükseltmektedir. Bu dönemde fiyatlar genel seviyesi de yükselmekte, fiyat artışları üretim maliyetlerini düşürerek,

müteşebbislerin daha çok kâr elde etmesini sağlamaktadır¹. Dolayısıyla, gerçek bir denkliğin bulunması gereken bu devrede, büyük bütçe açıkları görülürse, bunun nedenlerini başka faktörlerde aramak gerekir.

Düşük konjonktür devresinde ise, gelirler birden bire azalma gösterdiği halde, giderlerde bir değişiklik olmamaktadır. Ekonomide depresyonist eğilimlerin görüldüğü bu dönemde, istihdam en düşük noktasında, talep tam istihdam ve üretim seviyesinin altında, kullanılmayan üretim kapasitesi yüksek düzeydedir. Aynı şekilde fiyatlar genel seviyesindeki düşüşler nedeniyle, kâr marjları azalmakta ve yatırımlar durma noktasına gelmektedir. Bu koşullar altında gelirdeki azalmaya karşın giderlerde artışlar görülmesi doğaldır. Bu açıklar, devletin borçlanması veya emisyonu gitmesine neden olarak ekonomide enflasyonist baskıları artıracığından tehlikeli kabul edilmektedir.

5 - Savaşlar ve Savaş Sonrası İmar Çalışmaları

Herhangi bir savaş söz konusu olduğunda, savunma giderleri çok artacağı, birçok vatandaş cephede olduğundan ekonomik faaliyetten çekileceği ve böylece gelir bütçesi hızla azalırken gider bütçesi artacağı için bütçe açık verecektir. Bilindiği gibi savaş dönemlerinde savunma giderlerinin toplam kamu harcamalarının 3/4' ünü oluşturduğu görülmektedir. Savaş dönemlerinde yapılan giderler genelde borçlanma ile finanse edilmektedir². Ancak, savaşlar nedeniyle bütçenin açık vermesi normaldir. Savaş sona erdikten sonra durum düzeltilmeye çalışılacaktır.

Savaş sırasında bir ülkenin karşılaştığı yıkıntılar yüzünden büyük değer kayıplarına uğraması, o ülke ekonomisini de olumsuz şekilde etkilemektir. Devletler gerek ekonomiyi yeniden düzeltme, gerekse maddi açıdan ortaya çıkan zararı karşılayabilmek amacıyla, savaş sonrasında ülke çapında bir imar ve organizasyon faaliyetine girişirler. Bu durum giderlerin büyük ölçüde artmasına yol açmaktadır³. Savaş sonucu sarsılmış olan ekonomik durum vatandaşların ödeme gücünü azaltacağından, bu harcamaları karşılayacak gelirin sağlanması olanağı yoktur ve bütçe doğal olarak açık verir. Planlı imar çalışmaları ve ekonominin yeniden yapılanmasına yönelik faaliyetlerle durum düzeleceğinden, bu hallerde bütçenin açık vermesi tehlikeli sayılmamaktadır.

6 - Ekonomik Sübvansiyonlar

Kamu giderleri arasında yer alan sübvansiyonlar, hükümetlerce çeşitli hedefler için geniş bir şekilde kullanılan ekonomik amaçlı mali bir yardımdan ibarettir. Esasen sübvansiyon, devlet tarafından üretimi çeşitli şekillerde etkilemek ve yerine göre üre-

¹ Aytaç EKER - Asuman ALTAY - Mustafa SAKAL; Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler), Takav Matbaası, Ankara 1994, s. 92.

² Aytaç EKER - Kamil TÜĞEN; Kamu Maliyesine Giriş, 6. Baskı, Takav Matbaası, Ankara 1995, s. 71.

³ SÖNMEZ; a.g.e., s. 30.

ticileri korumak amacıyla para ya da para olarak ifade edilebilecek diğer şekillerde verilen karşılıksız mali transferlerdir. Buna göre, sübvansiyon, devlet açısından bir harcama, bundan faydalananlar açısından ise ilave bir kaynak durumundadır¹.

Klasiklere göre, sadece enflasyon ve fiyatlar genel seviyesindeki yükselmelere karşı mücadelede kullanılan sübvansiyonlar, günümüzde daha geniş bir uygulama alanı bulmakta, gerek özel sektöre ve gerekse kamu sektörüne tahsis edilmek süreti ile, tamamen üretici ve tüketicinin faydasına sunulmaktadır. Sübvansiyonlar genel olarak, ihracatı geliştirmek, sermaye birikimini hızlandırmak, sanayinin geliştirilmesi ve ödemeler dengesinin sağlanması için yatırımları uygun görülen alanlara yöneltmek, ihtiyaçlardaki değişimler veya teknik gelişme dolayısıyla üretimde bulunması uygun görülmeyen işletmelerde gerekli değişiklikler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarının işletme zararlarını kapatmak ve toplumun güç durumda bulunan bazı kesimlerinin geçim şartlarını hafifletmek gibi amaçları gerçekleştirmek için verilmektedir².

V. Tanzi' ye göre, bütçe açıklarına neden olan faktörlerin başında sübvansiyonlar gelmektedir. Ona göre kamu iktisadi teşebbüslerinin ürün fiyatları üzerindeki devlet kontrolü sonucunda ortaya çıkan zararların karşılanması ve yine dış ticaret hadlerinin kötüleşmesi durumunda, önemli ithal ürünlerinin fiyatlarındaki artışların tüketicilere yansıtılmaması için sübvansiyon verilmesi bütçe açıklarını ortaya çıkarmaktadır³. Aslında sübvansiyon verilmesi, ekonomik kalkınmanın sağlanması ve sosyal refahın en yüksek seviyeye çıkarılmasında devlete düşen bir yükümlülüktür. Dolayısıyla, sübvansiyonların ihtiyaç dercelerine göre artırılması zorunluluğu bütçe açıklarına neden olabilmektedir.

C - GELİŞMİŞ VE GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE BÜTÇE AÇIKLARI

Bütçe açıkları gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde oldukça sık karşılaşılan ortak bir sorun olmakla birlikte, ülkelerin ekonomik ve siyasi yapılarındaki farklılıklar, bütçe açıklarının ekonomik etkilerinin de değişik boyutlarda ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Bu nedenle, bütçe açıklarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından ayrı ayrı ele alınarak incelenmesi gerekmektedir.

1 - Gelişmiş Ülkelerde Bütçe Açıkları

Gelişmiş ülkelerde özellikle 1970' li yılların ortasından itibaren, bütçe açıkları genişleyerek artma eğilimi göstermiştir. Ancak, son yıllarda bazı gelişmiş ülkelerin izlemiş oldukları ekonomik ve mali politikaların bir sonucu olarak bütçe açıklarının giderek azaldığı, hatta bütçe fazlalıklarının gündeme geldiği görülmektedir. Japonya,

¹ EKER - TÜĞEN; a.g.e., s. 102.

² SÖNMEZ; a.g.e., s. 30.

³ Vito TANZI; «Fiscal Disequilibrium in Developing Countries», *World Development*, Vol. 10, No. 12, 1982, s. 1069-1071.

İngiltere, Almanya, İsveç ve Norveç bu grup ülkeler arasında yer almakta, buna karşılık, başta A.B.D. olmak üzere Fransa, İtalya, Kanada, Avusturya, Belçika, Hollanda ve İspanya gibi gelişmiş ülkelerde bütçe açıkları önemli bir sorun olarak devam etmektedir¹.

Kamu kesimi açıklarına paralel olarak ortaya çıkan bütçe açıklarının esas kaynağının iç borçlanma olduğu kabul edilmektedir. Gelişmiş ülkelerde açığın son yirmi yıllık dönem içinde tırmanarak GSYİH' nın %40' ına ulaşmasında etkili olan faktörler başlıca dört grupta toplanabilir. Buna göre, büyüme hızının düşmesi, kamu otoritelerinin uyguladığı politikalar, bütçe harcamalarının vergi gelirlerine göre enflasyonu daha yakından izlemesi, yani harcama esnekliğinin vergi esnekliğinden yüksek olması ve kamu borçlanmasının ortaya çıkardığı finansal yükün gerek birikmiş borçlara, gerekse para politikasına bağlı olarak yükselen faiz oranları nedeniyle artması iç borç stoğunun büyümesine yol açan belli başlı nedenler olarak sıralanabilir². Ancak, söz konusu gelişmeler açısından, yetmişli ve seksenli yıllar arasında sanayileşmiş ülkeler arasında da gerek uygulanan politikalar, gerekse ortaya çıkan sonuçlar yönünden önemli farklılıklar bulunmaktadır.

Ekonomik krizin ortaya çıktığı yetmişli yıllarda, giderek artan kamu açıkları ile birlikte enflasyonun hızlanması ekonomik dengeleri sarsmıştır. Kriz; üretim, gelir ve toplam talepteki artışları engellemiş kamu gelirlerindeki artışla duraklamalara yol açmıştır. Buna karşın, kamu harcamalarında, gerek cari harcamaların esnek olmaması ve yatırım harcamalarının belirli ölçüde sürdürülmesi, gerekse işsizlik sorunlarından kaynaklanan sosyal harcamalardaki artış nedeniyle tırmanma gözlenmektedir³. Buna göre, pek çok gelişmiş ülkede birinci petrol şokunun hemen ardından uygulanan genişletici bütçe politikaları ile bütçe denkliliğine dönüş çabalarından sonra yeniden uygulanan genişletici politikalar, kamu finansman açıklarının artmasına yol açmıştır. Stagflasyon olarak adlandırılan ve 1973-1979 arasında yaşanan ekonomik durgunluk, üretimde azalmaya ve enflasyon oranlarının hızla yükselmesine yol açmıştır. Başta A.B.D. olmak üzere diğer OECD ülkelerinin iktisat politikalarında etkili olan faktörler arasında, enerji fiyatlarındaki yükselişler, verimlilikteki azalmalar, işsizlik oranlarındaki belirgin artışlar ve tasarrufları uyarmaya yönelik parasal daralma ve arz yönlü iktisat politikası önlemleri sayılabilir⁴.

¹ TÜĞEN; a. g. r., s. 7.

² Sinan SÖNMEZ; «Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon», Türkiye' de Bütçe Harcamaları, IX. Maliye Eğitimi Sempozyumu , 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994, s. 161.

³ Sinan SÖNMEZ; «Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Üzerine Bazı Gözlemler», Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 8, İlkbahar 1993, s. 49.

⁴ ÇAKMAK; a.g.m., s. 161.

İkinci petrol şokunu izleyen 1980' li yıllarda ise, OECD ülkelerinin büyük bir bölümünde, orta vadede bütçe açıklarını kapatacak veya kısacak bir stratejinin benimsenmesi söz konusudur. Bütçe açıklarının gelişmiş ülkelerde 1975-1992 arası döneme ilişkin gelişimini ortaya koyan Tablo: 1' den görüleceği gibi, özellikle 1979-1984 arası dönem itibariyle tüm ülkelerde konjonktürel nedenlerden dolayı bütçe açıkları artmış ve ekonomik faaliyetlerin yavaşlamasına yol açmıştır. Bu artışlar Norveç dışındaki tüm OECD ülkelerinde doruk noktasına ulaşmıştır. Şöyleki; A.B.D., Finlandiya ve Yunanistan dışındaki tüm ülkelerde kamu borçlanmasının önlenmesi amacıyla bütçe harcamalarında kısıntılara gidilmiştir. Bu dönemde Almanya, Japonya, Belçika, İspanya, İrlanda gibi ülkelerde bütçe açıkları GSYİH içinde önemli paylar almaya başlamıştır. Aynı oranlar Belçika' da %7.4; İrlanda' da %10.6; Almanya' da %2.6 şeklinde gerçekleşmiştir. Bu durumda, bütçe uygulamaları bakımından bir dizi kısıtlayıcı tedbirler alınmış ve özellikle yurtiçi tasarruflarda görülen artışlar, bilhassa Japonya, Almanya, İngiltere' de bütçe açıklarının azalmasında etkili bir rol oynamıştır.

1984 - 1989 arası dönem itibariyle, büyümeye paralel olarak bütçe açıkları pek çok ülkede azalma göstermiştir. Konjonktürel dalgalanmalar neticesinde A.B.D., Fransa, İngiltere, Avusturya ve Japonya' da açıklar nispi olarak azalmıştır. Bu ülkeler arasında özellikle A.B.D.' nin durumu ayrı bir önem taşımaktadır. A.B.D.' de 1973 yılında yaşanan petrol şokunun etkisi, başta reel büyüme hızı olmak üzere tüketici fiyatları ve işsizlik oranı verilerinde izlenebilmektedir. Petrol şoku, olumsuz etkisini bütçe açığında göstermiş ve A.B.D. bütçe açığı 1975 yılında GSYİH' nin %4.1' i oranında gerçekleşmiştir (Bkz. Tablo: 1). Ancak, bütçe açığı izleyen yıllarda uygulanan sıkı maliye politikalarının etkisiyle azalmıştır. İkinci petrol şoku ile birlikte yaşanan ekonomik durgunluk, özellikle 1982 yılında bütçe açığının GSYİH' nin %3.4' ne, 1983 yılında ise %4.1' ne yükselmesine neden olmuştur. 1980' li yılların ilk yarısında yaşanan bütçe açıkları, net milli tasarruf oranlarındaki düşüşlerden kaynaklanmaktadır. Bu dönemde bütçe açıklarında görülen sürekli artışlar nedeniyle, 1981-85 mali yılları itibariyle ortalama açık 145.6 milyon \$' a eşittir¹.

¹ Dwight LEE; «Political Myopia and the Asymmetric Dynamics of Taxing and Spending», in: *Deficits*, Basic Blackwell Inc, New York, 1986, s. 292.

Tablo No: 1 - Gelişmiş Ülkelerde GSYİH'nın Bir Yüzdesi Olarak Fazla (+) veya Azık (-)

ÜLKELER	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
A.B.D	-4.1	-2.2	-0.9	+0.1	+0.4	-1.3	-1.0	-3.4	-4.1	-2.9	-3.1	-3.4	-2.5	-2.0	-1.5	-2.5	-3.4	-4.7
Japonya	-2.8	-3.7	-3.8	-5.5	-4.7	-4.4	-3.8	-3.6	-3.6	-2.1	-0.8	-0.9	+0.5	+1.5	+2.5	+2.9	+3.0	+1.8
Almanya	-5.6	-3.4	-2.4	-2.4	-2.6	-2.9	-3.7	-3.3	-2.6	-1.9	-1.2	-1.3	-1.9	-2.2	+0.1	-2.0	-3.2	-3.9
Fransa	-2.4	-0.7	-0.8	-2.1	-0.8	0.0	-1.9	-2.8	-3.2	-2.8	-2.9	-2.7	-1.9	-1.7	-1.3	-1.5	-2.1	-3.9
İtalya	-12.9	-9.8	-8.6	-10.4	-10.2	-8.6	-11.6	-11.3	-10.7	-11.6	-12.6	-11.6	-11.0	-10.7	-9.9	-10.9	-10.2	-9.5
İngiltere	-4.5	-4.9	-3.2	-4.3	-3.2	-3.4	-2.6	-2.5	-3.3	-3.9	-2.9	-2.4	-1.3	+1.0	+0.9	-1.3	-2.9	-6.7
Kanada	-2.5	-1.8	-2.5	-3.2	-2.0	-2.8	-1.5	-5.9	-6.9	-6.5	-6.8	-5.4	-3.8	-2.5	-3.0	-4.1	-6.1	-6.4
Toplam(*)	-4.4	-3.2	-2.4	-2.7	-2.2	-2.8	-2.8	-4.0	-4.3	-3.4	-3.2	-3.2	-2.3	-1.6	-0.9	-1.7	-2.4	-3.5
Avustralya	-2.1	-4.4	-0.6	-2.5	-2.2	-1.5	-0.7	-0.4	-3.8	-3.2	-2.7	-2.8	-0.1	+1.2	+1.5	+1.1	-2.3	-5.0
Avusturya	-2.5	-3.7	-2.4	-2.8	-2.4	-1.7	-1.8	-3.4	-4.0	-2.6	-2.5	-3.7	-4.3	-3.0	-2.8	-2.2	-2.4	-2.0
Belçika	-5.3	-6.0	-6.9	-6.7	-7.4	-9.2	-13.1	-11.2	-11.6	-9.4	-8.8	-9.1	-7.3	-6.5	-6.4	-5.7	-6.5	-6.8
Danimarka	-1.4	-0.3	-0.6	-0.4	-1.7	-3.3	-6.9	-9.1	-7.2	-4.1	-2.0	+3.4	+2.4	+0.6	-0.5	-1.5	-2.2	-2.5
Finlandiya	+2.6	+4.9	+3.2	+1.4	+0.4	+0.3	+1.2	-0.6	-0.7	+0.4	+0.1	+0.8	-1.5	+1.3	+2.9	+1.1	-5.7	-8.9
Yunanistan	-3.4	-2.6	-2.1	-1.7	-2.5	-2.9	-10.9	-7.6	-8.6	-10.2	-14.5	-12.6	-12.3	-13.8	-17.7	-18.6	-15.2	-10.6
İrlanda	-11.1	-7.4	-6.7	-8.9	-10.6	-11.8	-12.7	-13.1	-11.0	-9.1	-10.5	-10.3	-8.2	-4.0	-1.1	-1.8	-1.8	-2.8
Hollanda	-2.5	-2.4	-1.5	-2.5	-3.6	-4.1	-5.3	-6.8	-6.2	-6.1	-4.6	-4.4	-6.0	-4.6	-4.8	-4.9	-2.5	-3.3
Norveç	+3.3	+2.5	+1.2	0.0	+1.3	+5.8	+4.8	+4.5	+4.3	+7.6	+10.3	+5.9	+4.8	+2.7	+1.6	+2.6	-0.2	-2.8
Portekiz	-5.5	-7.0	-4.7	-6.9	-6.3	+5.5	-10.6	-7.6	-10.1	-7.1	-7.4	-6.4	-7.3	-5.4	-3.2	-5.0	-6.1	-5.1
İspanya	-0.5	-1.0	-1.3	-2.3	-2.1	-2.5	-3.8	-5.4	-4.6	-5.3	-6.9	-6.0	-3.1	-3.2	-2.8	-3.9	-5.0	-4.8
İsveç	+2.8	+4.5	+1.7	-0.5	-2.9	-4.0	-5.3	-7.0	-5.0	-2.9	-3.8	-1.2	+4.2	+3.5	+5.4	+4.2	-1.2	-7.1
Avrupa Ülkeleri Toplamı(*)	-4.8	-3.5	-2.9	-3.9	-3.6	-3.3	-4.8	-5.1	-4.9	-4.6	-4.4	-4.0	-3.5	-3.0	-2.3	-3.4	-4.3	-5.2
OECD Ülkeleri Toplamı(*)	-4.0	-3.0	-2.3	-2.7	-2.3	-2.7	-3.0	-4.1	-4.4	-3.5	-3.3	-3.2	-2.3	-1.7	-1.0	-1.8	-2.6	-3.7

(*) 1987 Yılı GSYİH yükleri ve döviz kuru oranları.
Kaynak : OECD Economic Outlook, June 1993.

Öte yandan yine bu dönemde Reagan yönetiminin vergilerde yaptığı çeşitli indirimler, toplam vergi gelirlerinde bir azalmaya yol açmasına rağmen, savunma harcamalarında kısıntıya gidilmemiştir. Bütçe açıklarının zirveye çıktığı 1983 yılını izleyen üç yılda %2.9; %3.1 ve %3.4 olarak gerçekleşen bütçe açıkları, 1987 yılından itibaren kararlı bir düşme eğilimi göstermeye başlamıştır. Reagan döneminin ilk altı yılında biriken açık, her iki dünya savaşının finansmanı için gereken para da dahil, A.B.D.'nin kuruluşundan sonra geçen 200 yılda biriken ulusal borçtan daha büyüktür. 1987 yılındaki açık federal devlet harcamalarının %18'ine ulaşmıştır¹. 1987 yılından başlayarak bütçe açıklarında görülen azalmalar, büyük ölçüde 1986 yılında kamu harcamalarında gerçekleştirilen kesintilerin sonucudur. Gerçekten A.B.D. bütçe açıklarının GSYİH içindeki payı giderek azalmaktadır. Bu dönemde vergi gelirlerindeki artışların ve kamu harcamalarındaki kısıntıların etkisiyle bütçe açıkları GSYİH'nın %1.5'ne kadar inmiştir. Ancak, 1990'dan itibaren yeniden yükseliş trendine girilmiştir. Bu bağlamda net finansman ihtiyacı da artmıştır. 1991 ve 1992 yıllarında gerçekleşen açık GSYİH'nın %3.4 ve %4.7'ine tekabül etmektedir.

1979-1989 arası dönem bütünüyle ele alındığında OECD ülkelerinin yaklaşık yarısında açıkların azaldığı görülmektedir. Nitekim, Avusturya, İspanya, Kanada, Hollanda, Fransa ve Yunanistan dışındaki ülkelerde, finansal açığın GSYİH'ya oranında pozitif gelişmeler kaydedilmiştir. Bu ülkelerden ilk üçünde açığın oranı ortalama %1 civarında değişirken ikinci üçlü grubun sahip olduğu finansal açığın GSYİH'ya oranı ortalama %1 ile 2 arasında gerçekleşmiştir. Yunanistan'da ise, 1989 yılı itibarıyla bütçe açığının GSYİH'ya oranı %17.7 gibi rekor bir düzeye ulaşmıştır. Geri kalan tüm ülkelerde ortalama %3 düzeyinde bir iyileşme görülmektedir. Bütçe açıklarının GSYİH'ya oranının düşmesinde vergi gelirlerindeki artışların ve buna karşılık kamu harcamalarındaki azalışların önemli etkisi olmuştur. Ancak, ülkelere göre uygulamada farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Almanya, Belçika, İsveç, Japonya, İngiltere gibi ülkelerde faiz ödemelerinden kaynaklanan harcamalar dışında kalan harcamalar, net faiz ödemelerinin artışından daha yüksek oranda kısılmıştır. Aynı ülkelerde transfer ödemeleri (işsizlik yardımı, emeklilik ödentisi ve maaşları) dışındaki harcamalar da önemli ölçüde kısılmıştır.

Bir diğer grup ülke ise (İtalya, Danimarka, Finlandiya, Norveç ve Portekiz) vergi yükünü ciddi boyutta artırmış, ancak bu baskı, kısmen net faiz ödemeleri, kamu tüketimindeki artış ve diğer transfer ödemeleri ile dengelenmiştir. Ancak, yine de finansal açıkların artış gösterdiği ülkelerde kamu harcamalarının kamu gelirlerine göre daha yüksek oranlarda artması söz konusudur.

¹ Joseph E. STIGLITZ; Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev: Ö. F. BATIREL, 2. Baskı, Marmara Üniversitesi Yayın No: 549, İ.İ.B.F. Yayın No: 396, İstanbul 1994, s. 827.

1989-1992 arası dönemde ise bütçe açıklarının GSYİH' ya göre arttığı dikkati çekmektedir. Bu negatif gelişme, yaşanan iktisadi konjonktüre bağlanmaktadır. Transfer ödemelerinin GSYİH' ya oranı, durgunluğun şiddetli olduğu ülkelerde oldukça yüksek olmasına rağmen, kamu yatırımlarındaki azalma sadece İtalya, İsveç ve Finlandiya ile sınırlı kalmıştır. Yine aynı dönemde kamu kesimi açıkları yeniden artış eğilimine girmiş ve iç borçlanmada görülen artış, ülkeden ülkeye değişmesine rağmen hız kaybederek devam etmiştir. Enflasyonist baskılar ise giderek azalmış ve yüzde olarak A.B.D.' de 3.1; Almanya' da 3.5; Japonya' da 1.7; Fransa' da 2.7 ve İngiltere' de 3.6 seviyesinde gerçekleşmiştir¹. Bu saptamalara göre kamu açıklarındaki artışlar enflasyonist baskılara yol açmamaktadır. Çünkü, petrol fiyatlarındaki düşme eğilimi devam ettikçe ve işsizlik oranındaki artış nominal ve reel ücret artışları üzerinde kısıtlayıcı etkiler meydana getirdikçe, enflasyon oranları genelde düşük miktarlarda gerçekleşecektir. 1993-94 yıllarına yönelik tahminler (KİT' ler hariç) kamu finansman ihtiyacının GSYİH' ya oranının %0.75 azalacağı yönündedir.

2 - Gelişmekte Olan Ülkelerde Bütçe Açıkları

Ülkemizin de içinde yer aldığı gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açıkları, gelişmiş ülkelere göre nispi olarak daha önemli, niteliği daha farklı ve sonuçları çok daha ağır olarak kendini hissettirmektedir. Gelişmiş ülkeler bütçe açıklarını kontrol etmede iç ve dış kaynakları daha rahat harekete geçirip, açıklanan ekonomik ve mali dengeler üzerindeki olumsuz etkilerini kontrol edebilme gücüne sahip oldukları halde, gelişmekte olan ülkeler bu konuda daha sınırlı olanaklara sahiptirler. Gelişmekte olan ülkeler bütçe açıklarını daha ziyade iç ve dış borçlanmaya başvurarak kapatmaya çalışmakta ve açıkların bir kısmı ise emisyonla finanse edilmektedir².

Gelişmekte olan ülkelerde parasal genişlemeye en önemli katkı bütçe açıklarının finansman şekline gelmektedir. Yine bilindiği gibi, gelişmekte olan birçok ülkede mevcut enflasyonist baskılar, bu ülkelerdeki bütçe açıklarının daha da büyümesine neden olmaktadır. Bunun nedeni fiyat artışlarına bağlı olarak nominal kamu harcamalarının artmasına karşın kamu gelirlerinin bunun gerisinde kalmasıdır³. Bu durumda, artan bütçe açıklarının, ek parasal finansmanı gerektireceği ve böylece enflasyonist baskıyı hızlandıracağı açıktır.

¹ SÖNMEZ; a.g.m., s. 50.

² TÜSİAD; Türkiye' de Enflasyon ve Enflasyon' da Başarı Koşulları, Yayın No, TUSİAD-T/86-790, İstanbul 1986, s. 435.

³ Beyhan ATAÇ; Maliye Politikası' (Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sonuçları), 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No:86, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir 1991, s. 172.

Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının bu önemi, ekonomik istikrarın gerçekleştirilmesi yönünde devlet bütçesinin önemli bir iktisat ve maliye politikası aracı olarak kullanılmasını gerektirmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıkları sorununun inceleyen Hinrichs, yaptığı araştırmada, gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe açığının gelişmiş ülkelere göre daha büyük olduğunu ve bu farkın gelişme sırasında arttığını ileri sürmektedir¹. Bu konuda bir diğer araştırma Thomas Morrison tarafından yapılmıştır. Morrison, ekonomideki bazı yapısal faktörler nedeniyle gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarına daha çok meyilli olduklarını ortaya koymuştur. Bu yapısal faktörleri ise, iktisadi gelişme düzeyi, devlet gelirlerindeki istikrarsızlık, devlet gelirlerinin artış hızı, harcamalarda devlet denetimi ve ekonomiye devletin katılım derecesi şeklinde ifade etmiştir. Araştırmada 31 gelişmekte olan ülkenin* verileri incelenmiş ve bütçe açıklarının her ülkenin yapısal özellikleriyle ilişkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Morrison' a göre, bütçe açıkları yapısal faktörlerden etkilenmekte ve ülkelerin sosyo-ekonomik yapılarının özelliklerine göre farklılıklar göstermektedir². Bazı yapısal faktörler harcama yönüyle, bazıları ise gelir yönüyle etkili olmaktadır. Ancak; bu faktörlerden iktisadi gelişme düzeyi, ekonominin devlete katılım derecesi gibi yetersizliklerin bütçe açıkları üzerindeki etkisi, nispi gelişmeler paralelinde iç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri, açıkların giderek artmasında önemli bir rol oynamaktadır.

Gelişmekte olan ülkelerin bütçe açıklarını kontrol etmede daha başarısız olmasının nedenlerini ortaya koyan yukarıda kısaca bahsettiğimiz yapısal faktörlere tekrar dönecek olursak, şunları söylemek mümkündür. Öncelikle, iktisadi gelişme düzeyi düşük olan ülkelerde bütçe açıkları şu üç nedene bağlanmaktadır. Bunlar; yüksek harcama baskısı, özel tasarrufların düşüklüğü ve vergi gelirlerindeki yetersizliktir. Buna göre, gelir düzeyi düşük ülkelerde devletler, özel tasarruflarla vergi gelirlerindeki yetersizliği ortadan kaldırmaya yönelik çalışmalarda bulunmaktadırlar. Çünkü, açık finansman yoluyla tasarrufları zorlayarak kamunun beklentilerini tatmin etmek istemektedirler. Yine, bu tür ülkelerde daha fazla harcamada bulunma konusundaki politik baskıların açık finansmanın enflasyonist maliyeti karşısında daha ağır bastığı görülmektedir. Aynı şekilde devlet gelirlerindeki artış hızı da önemli bir etken olmaktadır. Çünkü, gelirleri hızla artan ülkelere, geliri yavaş artan ülkelere göre, açık finansmana daha az ihtiyaç duyacaklardır.

¹ Nevin ÖZKAN; Planlı Dönemde Konsolide Bütçe Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından), Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu Dizisi:3, M.G.B.B.M.K.G.M. Yayını, Ankara 1987, s. 21.

* Araştırmada adı geçen ülkeler, Bolivya, Brezilya, Şili, Kolombiya, Dominik Cumhuriyeti, Ekvator, El Salvador, Gana, Guatemala, Guyan, Honduras, Hindistan, Jamaika, Ürdün, Kore, Malawi, Malezya, Malta, Nepal, Nikaragua, Pakistan, Panama, Paraguay, Peru, Filipinler, Wando, Singapur, Sri Lanka, Tayland, Uruguay, Zambia' dır.

² Thomas MORRISON; «Structural Determinants of Government Budget Deficit in Developing Countries», World Development, Volume:10, No: 6, 1982, s. 467.

Bir diğ er önemli faktör olan devlet gelirlerindeki istikrarsızlıklar da, b t  e a ısin-
dan gelirlerdeki yavaş artış hızına oranla daha kötü sonuçlara yola abilmektedir.    nk ; ülkeler harcamalarını, yavaş fakat istikrarlı olarak artan gelirlere oranla hızlı
artış gösteren fakat beklenmeyen ani değişikliklere uğrayan gelirlere göre, daha kolay
ayarlayabilirler. Örneğin, personel giderleri gibi her yıl tekrarlanan cari harcamalarda
kısıntıya gitmek mümkün değildir ve bu harcamalar enflasyon, ücret baskısı ve kal-
kınma planı gerekleri gibi bir takım etkenlere bağlı olarak sürekli büyümektedir.
Kamu gelirlerindeki istikrarsızlığın önemli bir nedeni de, ihracat gelirlerinin yetersiz-
liğidir. Pek çok gelişmekte olan ülkede kamu gelirlerinin büyük bir kısmını dış ticarete
dayalı vergiler oluşturmaktadır. İhracat gelirlerindeki d     ler, hem ihracat hem de
ithalat vergi gelirlerinde bir azalmaya neden olacak ve dolayısıyla açık finansman ne-
deniyle b t  e açıklarında görülen artışlar enflasyonist baskılara yolaçacaktır.

Gelişmekte olan ülkelerde b t  e açıklarının büyüklüğünü etkileyen bir diğ er fak-
tür ise, devletin ekonomide ne ölçüde aktif rol aldığıdır. Gelişmekte olan ülkelerde
devletin ekonomi içindeki yerini belirleyen bir etken olan kamu harcamalarının
GSMH' ya oranlarının %5 ile %40 arasında çeşitlilik gösterdiği görülmektedir. Ekono-
mik faaliyetlere katılımı nispi olarak daha büyük olan ülkelerde harcama baskıları
daha şiddetli olmaktadır. Kamu kesiminin bu nispi büyüklüğü, üretim, fiyatlar ve faiz
oranları gibi ekonomik değişkenler üzerinde devlet müdahalesinin ve denetiminin ön
plana çıkmasından kaynaklanmaktadır. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde kamu ikti-
sadi teşebbüslerinin pek k rl  çalışmadığı ve bu yüzden devlet bütçesi üzerinde s b-
vansiyon şeklinde y k oluşturduğu bilinmektedir. Aynı şekilde, faiz oranları ve fiyat-
lar üzerindeki devlet denetimi de b t  e üzerinde olumsuz etkiler meydana getirebilir.
Ekonomiye devlet müdahalesinin nispi büyüklüğü konusu ise yapısal bir faktördür.
   nk , artan devlet müdahalesini tersine çevirmek oldukça zor bir süreçtir.

Harcamalar üzerinde ise devlet denetimi gelişmekte olan ülkelerde b t  e açıkla-
rını etkileyen bir diğ er faktördür. Bir ülkede devletin kamu harcamalarını kontrol etme
yeteneği kurumsal ve yapısal bir takım etkenlere bağlıdır. Buna  rnek olarak b t  e sis-
teminin etkinliği, planlama  rg t  ve m liye bakanlıkları arasındaki koordinasyon ve
toplam harcamalar içinde her yıl tekrarlanan cari harcamaların payı gösterilebilir.
Devlet bu etkenlere bağlı olarak harcamaları denetim altına alma konusunda birtakım
güçlüklerle kar ıla makta ve bu durum gelişmekte olan ülkelerdeki b t  e açıklarının
nispi olarak daha da büyümesine neden olmaktadır. Ancak, burada ifade edilmesi ge-
reken bir nokta ise, bazı ülkelerin bilinçli olarak açık finansmana başvurarak iktisadi
büyümeyi fiyat istikrarına tercih etmeleridir. Dolayısıyla, kamu harcamalarının dene-
timinin sadece yapısal bazı etkenlere bağlı olmadığı, aynı zamanda bilinçli bir politik
tercih konusu olduğu ortaya çıkmaktadır.

Bütçe açıkları yoluyla gelişmenin finansmanı sınırlı ölçülerde kullanılabilecek bir araçtır. Ancak, ekonominin içinde bulunduğu durumlarda, iktisat politikası hedeflerine ulaşmada bütçe ve dengesine ilişkin değerlendirmelerde, devletin vergileme yolu ile tüketimde yaptığı kısıntı ile kamu tüketimi arasında karşılaştırma yapılmakta ve devletin vergileme fazlası ile sermaye birikimine yaptığı katkı önem taşımaktadır. İktisadi gelişmenin temel koşulu ise sermaye birikimi ve bu birikimi sağlayan yatırımlardır. Dolayısıyla, devlet, bütçede kamu yatırımlarına ağırlık vermeli, yatırım harcamalarının finansmanında kullanılan vergilerin ise özel yatırımları engelleyici nitelikte olmaması gerekmektedir¹.

IV - BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANINDA KULLANILAN YÖNTEMLER

Bütçe açıkları, strüktürel (yapısal) olduğu zaman, ekonomiyi derin şekilde etkilemektedir. Günümüzde modern devlet anlayışına bağlı olarak kamu harcamalarının sürekli artmasına neden olan kamusal hizmetlerin, klasik anlamda vergi, resim, harç gibi gelirlerle yapılması olanağı kalmamıştır. Bu nedenle, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sırasında ortaya çıkan açıkların, başka yollarla da kapatılması zorunlu bir hal almaktadır. Esasen bütçe açıklarının finansmanında vergilerden yararlanılması mümkündür. Ancak, bunun için başlangıçta öngörülen vergi gelirlerinde daha fazla artış sağlamak amacıyla vergi kanunlarında yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. İşte bu düzenlemelerin zaman bakımından meydana getireceği gecikmeler ve aynı şekilde ekonominin içinde bulunduğu koşullar, açıkların bütçe uygulama dönemi içinde vergilerle finansmanına bazı sınırlamalar getirmektedir². Dolayısıyla, devlet vergiyi ağırlaştırmak istemediği zaman açıkların finansmanında genel olarak borçlanma veya emisyon ağırlık kazanmaktadır.

Bütçe açıklarının finansmanında borçlanma ve emisyon yöntemleri daha sık kullanılsa da, seyrekte olsa, bütçe ihtiyatlarına ve bilhassa son yıllarda önem kazanan döviz rezervlerinin kullanımına da başvurulduğu görülmektedir. Aşağıda bu finansman yöntemleri genel olarak ele alınmıştır.

A - BÜTÇE İHTİYATLARI

Bütçe ihtiyatları açıkların finansmanında bir araç olarak kullanılabilir. Ancak bu imkandan yararlanabilmek için bütçenin önceki yıllarda fazlalık vermesi ve ileride meydana gelebilecek tehlikeli açıklar için ihtiyat (yedek) ayrılmış olması gerekir. Bu şekilde düşünüldüğünde bütçe ihtiyatları ile açıkların kapatılması en geçerli yöntem

¹ Ömer F. BATIREL; *Kamu Bütçesi*, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayını No: 414-648, İstanbul, 1987, 5. Baskı, s. 156.

² Tülay EVGİLİN; «90' lı Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı», *Ekonomik Yaklaşım Dergisi*, C: 5, S: 13, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, Adalet Matbaacılık, Yaz 1994, s. 20.

olmaktadır. Ancak, günümüz şartlarında bu yolla açıkların kapatılması oldukça güçtür. Çünkü, bütçe açıkları uzun zamandan beri gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin içiçe oldukları bir sorun durumundadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, bir yandan kamusal ihtiyaçların sürekli artışı, diğer yandan da mali kaynakların azlığı nedeniyle, refah yıllarında ayrılabilir bütçe ihtiyatları, bütçe açıklarını kapatmak için yeterli değildir.

B - BORÇLANMA

Borçlanma, devletlerin en çok başvurduğu finansman yöntemlerinden biridir. Özellikle son yıllarda borçlanma, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede vergilemeye alternatif bir finansman aracı olarak kullanılmaktadır. Çünkü, devletin giderek artan harcamaları dışında meydana gelen olağanüstü harcamalarını sadece vergi ve benzeri gelirlerle karşılamak mümkün değildir. Bu nedenle borçlanma çok çeşitli amaçları gerçekleştirmede devlet açısından vazgeçilemeyecek bir finansman kaynağıdır. Borçlanma, bir maliye politikası aracı olarak sadece konumuzu oluşturan bütçe açıklarını kapatmak için değil, aynı zamanda kamu gelir ve giderleri arasında zaman itibarıyla meydana gelen dengesizlikleri gidermek ve ekonomide yaşanan konjonktüre bağlı olarak oluşan atıl fonları ekonomide tekrar aktif fonlar haline getirmek amaçlarına yönelik olarak ta kullanılmaktadır¹.

Devlet borçlanmaya genel olarak iki şekilde gider. Bunlar iç borçlanma ve dış borçlanmadır. Her iki borçlanma şekli de kaynakları bakımından özellik arz etmektedir. Dolayısıyla, devlet borcunun kaynakları iç kaynaklar ve dış kaynaklar olarak ikiye ayrılmakta ve her ülkenin ekonomik kalkınmasında iç finansman kaynakları devamlı, dış finansman kaynakları ise geçici nitelik taşımaktadır. Devlet borçlanmasının bütçe açıklarının finansmanı açısından önemini ve yarattığı etkileri iç ve dış borçlanma şeklinde ele alıp incelemek gerekmektedir.

1 - Bütçe Açıklarının İç Borçlanma İle Finansmanı

Devletin iç piyasadan ve yurtiçi kaynakları kullanarak yaptığı borçlanma iç borçlanma olarak tanımlanmakta; ayrıca, milli pazarlarda yabancı uyruklu kişilerden alınan borçlar da iç borç kapsamına girmektedir. Devlet ülke içi kaynaklardan daha rahat borç bulabilmekte ve bunları hiç bir soruna yol açmadan kullanabilmektedir. Bu durumda, iç devlet borçları «devletin itibarına dayanarak, belli bir vade sonunda ödenmek üzere, bazı menfaatler karşılığında, borç verenlerin rızası ile, milli para cin-

¹ Macit İNCE; Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi), A.İ.T.İ.A. Yayını No: 31, Kalite Matbaası, Ankara 1976, s. 1.

sinden ödünç aldığı paralar» şeklinde tanımlanabilir¹. Devlet, iç borçlanmaya hem enflasyondan hem de dış borç krizinden sakınmanın bir yolu olarak gitmektedir.

İç borçların alınışı, faiz ve anapara ödemeleri milli para cinsinden yapılmaktadır. Devlet iç borçlanmayı gerçekleştirirken genellikle hazine bonosu, tahvil gibi mali araçları kullanmakta, ayrıca Merkez Bankası'ndan kısa vadeli avans olarak da gelir yaratabilmektedir. Eğer iç borçlanmada kullanılan mali araçlar faiz oranlarını etkilemiyorsa istikrarı bozucu bir etki yaratmayabilir². Devlet bireylerin borç verme eğilimlerini geliştirmek ve hazine tahvillerinin alımını teşvik etmek için (vergi muafiyetleri, likidite garantileri ve yüksek faiz oranları gibi) çeşitli yöntemlere başvurmakta veya belirli kurumlara bazı şartlarla bu tahvillerin alınması zorunluluğu getirmektedir. Hükümet bütçe açığını merkez bankası avansları, hazine bonosu ve devlet tahvillerine başvurarak finanse ederken, bütçe uygulama dönemi içinde ortaya çıkan mevsimlik ve geçici gider-gelir dengesizliğini gidermeyi amaçlamaktadır. Merkez Bankası ayrıca ticari bankalar aracılığıyla kendisine gelen tahvil ve bonolara reeskont uygulamaktadır. Merkez Bankası'nın bütçe dengesi konusunda hazineye sağladığı bu destek, ekonomideki para miktarının genişlemesine ve emisyon mekanizmasının harekete geçirilmesine neden olabilir. Emisyonunun ölçülü yapılamaması ise, ekonomik ve mali dengeleri bozabilir.

Sosyal güvenlik hizmetlerindeki gelişmelere bağlı olarak sosyal güvenlik kurumları mali yönden güçlenmekte ve önemli miktarlarda fon kaynaklarına sahip olmaktadır. Bu fonların bir kısmının devlet bono ve tahvillerinin alınmasında kullanılması yasal açıdan bir zorunluluktur. Böylece, söz konusu fonlar bir yandan faiz geliri elde edilerek nemalandırılırken, öte yandan da bütçe açığının finansmanında parasal genişlemeye yol açmayan bir kaynaktan yararlanılmaktadır. Bu tür fonlar izlenecek iktisadi politikaya uygun yatırımlar şeklinde değerlendirildiği takdirde, ekonomik dengeler istenilen seviyede etkilenebilir³.

Özel kişi ya da kuruluşlara devlet bono ve tahvillerinin satışı, bankalar sistemin-den yapılan borçlanmaya göre farklı etkilere sahiptir. Özel kişi ya da kuruluşlara yeni bono ve tahvillerin plasmanı, mali piyasada uygulanan faiz oranlarının yükselmesi üzerinde baskı oluşturabilir. Ancak, merkez bankasının faiz oranları konusunda izleyeceği politika ve bankalara likidite kazandırması bu baskıyı hafifletebilir⁴.

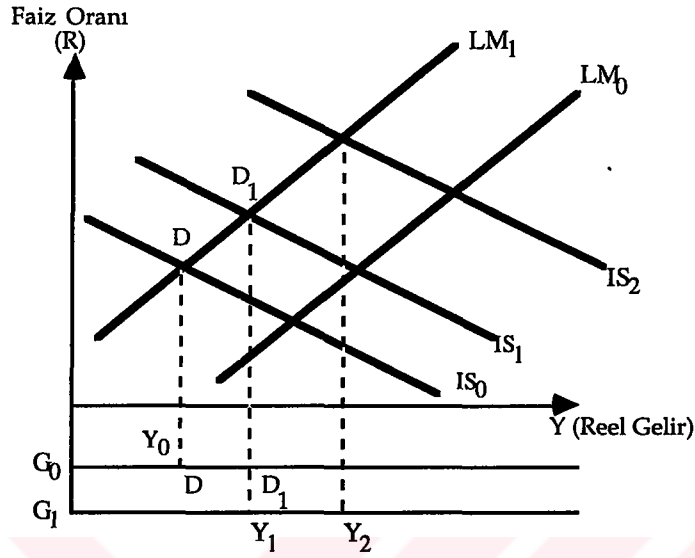
¹ Üren ARSAN; Türkiye' de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No: 133, Sevinç Matbaası, Ankara 1961, s. 4.

² Tülay EVGİN; «İç Borçlarımız», Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, H.D.T.M. Yayını, S: 12, Mart 1992, s. 42.

³ Ahmet EROL; Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye' de Devlet Borçları (1981-1990), M.G.B.A.P.K.K. Yayın No: 1992/324, Ankara 1992, s. 130.

⁴ Kamil TÜĞEN; «Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları (Gelişmiş Ülkeler Yönünden Bir Değerlendirme)», Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C: 6, S: 2, Yıl: 1991, s. 92.

Şekil: 2 - Bütçe Açığının İç Borçlanma İle Finansmanı



Kaynak: GÖNÜL, a.g.e., s. 15.

Bütçe açıklarının iç borçlanma veya kamu menkul değer ihracı ile finanse edilmesini Keynesyen iktisatçılar IS -LM eğrileri yardımı ile incelemiş ve kamu menkul değerlerini net servetin bir parçası olarak nitelendirmişlerdir. Bu çerçevede, IS -LM modeli ve faiz oranlarındaki değişmelerin menkul değer ihracı yolu ile finansmanı şekil yardımıyla açıklanmaya çalışılmıştır. (Bkz. Şekil: 2)

Şekil 2' de görüldüğü gibi kamu harcamaları G_0 ' dan G_1 ' e arttığından IS_0 eğrisi IS_1 ' e kayacak ve gelir seviyesi Y_1 düzeyine yükselecektir. Y_1 seviyesindeki bütçe açığı (DD_1) özel kesime tahvil ve bono satılması ile finanse ediliyorsa, bunlara ödenecek faizlerinde dikkate alınması gerekmektedir. Bu durumda, kamu menkul kıymetleri özel kesim net servetinin bir parçasını oluşturmaktadır. İç borçlanma nedeniyle net servette meydana gelen bu artış, aynı zamanda harcamalar üzerinde yarattığı dolaysız servet etkisi nedeniyle IS_1 eğrisini IS_2 ' ye doğru kaydıracaktır. Harcamalarda ortaya çıkan bu artış çarpan etkisiyle gelir düzeyi ve vergi hasılatının da artmasına yol açacaktır¹.

Para piyasasında ise bunun tam tersi bir durum söz konusudur. Servette meydana gelen artışın yarattığı ek para talebi LM_0 eğrisini sola kaydırmaktadır (LM_1). Servet etkileri nedeniyle IS ve LM eğrilerindeki kaymalar birbirini izleyen denge akımlarına neden olmaktadır. Bu denge akımlarının gelir genişlemesine veya daralmasına yol açacağı, harcamalar ve para talebi üzerindeki servet etkilerinin büyüklüğüne bağlıdır.

¹ GÖNÜL; a.g.e., s. 16.

Öte yandan bütçe açıklarının iç borçlanma yoluyla finanse edilmesi durumunda, IS eğrisinin sağa kayması faiz oranlarını yükseltici bir etki yaratmakta ve gelir düzeyi de, daha az olmakla birlikte, artmaktadır. Kısacası, açığın iç borçlanmayla finansmanı, faiz oranlarını yükseltmekte, özel harcamaları azaltmakta ve sonuçta milli gelir artışı sınırlı kalmaktadır.

2 - Bütçe Açıklarının Dış Borçlanma İle Finansmanı

Dış Borçlar, ülke dışındaki piyasalardan sağlanan borçlardır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki sermaye, teknoloji ve nitelikli insan gücü yetersizlikleri bu ülkeleri dış kaynak aramaya zorlamaktadır. Çünkü, gelişmekte olan ülkeler, genellikle hızlı kalkınmasının gerektirdiği yatırımları gerçekleştirecek yurtiçi kaynaklardan yoksundur. Öte yandan yurtiçi tasarrufların yetersizliği nedeniyle yatırım-tasarruf dengesinin kurulamaması, bütçe açıklarına yol açmakta ve ülkeleri dış finansman kaynaklarından borçlanmaya yöneltmektedir. Esasen bir ülkede kamu tasarrufları artırılmadığı ve verimli yatırımlarda kullanılmadığı sürece dış borçlanmaya gidilmesi kaçınılmazdır. Ayrıca dış borçların toplumda oluşturacağı yük ve bu borçların geri ödenecek olması ayrı bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum yurtiçi kaynakların yurt dışına transferine neden olmaktadır¹.

Devlet açısından dış borç yalnızca yatırımların dış para gereği için kullanılacak bir araç olmalıdır. Bu amaca yönelik dış borçlar uzun vadeli, göreceli olarak düşük faizli, uluslararası kuruluşlardan sağlanan program ve proje kredileridir. Yatırımlar amacına uygun gerçekleştirildiği taktirde, dış borç kullanımı ile dış borç servisi arasındaki denge kurulacak ve borçlanma amacına ulaşacaktır. Aksi taktirde, dış borç servisi ödemelerindeki güçlükler nedeniyle yeni borçlanmalara gidilmesi, dış borç stokunun büyümesi ile başlayan borç sorununu ortaya çıkarabilir².

Dış borçlar alındığı sırada milli gelire katkıda bulunmakta, ödenmesi sırasında ise milli gelirde azalışa neden olmaktadır. Dış borçların döviz olarak alınması ve ödenmesi ödemeler dengesini de olumlu ya da olumsuz şekilde etkilemektedir. Ayrıca dış borçlanma neticesinde döviz kurlarının yükselmesi ihracatın azalmasına, ithalatın ise artmasına neden olabilmektedir. Son yıllarda bilhassa gelişmekte olan ülkelerde dış borç stoklarının sürekli artması, bu ülkelerin iktisadi büyüme ve gelişmelerini engelleyici bir rol oynamaktadır. Bütçe açıklarının finansmanında dış borçlanmaya aşırı ölçüde başvurulması gelişmekte olan ülkelerde borç krizlerinin sıkça yaşanması sonucunu ortaya çıkarmaktadır. Günümüzde başta Latin Amerika ülkeleri olmak üzere

¹ Engin ÖNER; «Türkiye' nin 1981-1990 Dönemi İç ve Dış Borç Durumu», Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C: 9, S: 1-2, s. 155.

² Arslan SONAT; «Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge», Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996, s. 115 -116.

önemli bir sorun olarak ortaya çıkan borç krizlerinin başlıca nedenleri arasında, faiz oranlarının yüksekliği, petrol fiyatlarındaki düşüşler ve dünya resesyonları gibi faktörler sayılabilir. Bu faktörlere bağlı olarak petrol üreticisi olmayan pek çok ülke nakit sıkıntısı içine düşmektedir¹.

Dış borçlanma, bir ekonomide değişik etki ve sonuçlar yaratabilmektedir. Öncelikle borç alan ülkeler, ithal edilecek yabancı ülke mallarının bedelinin ödenmesi amacıyla bir dış borçlanma kaynağı bulmuş olabilir. Bu durumda, borçlanma, ithalatın artmasıyla ortaya çıkmış olur. Dış borçlanma, ülke mallarının ihracatının kısıtlanmasına yönelik alınan bir tedbir olabilir. Eğer borçlanma yapılmadan ihracat durdurulacak olursa, ödemeler dengesi bozulabilir. Öte yandan dış borçlanmanın maliyetinin yüksek olması ve borç servis ödemelerinde karşılaşılan güçlükler, ülkeleri yeniden borçlanmaya yöneltmektedir. Bunun için devlet altın ihraç etmek, dışarıya daha fazla mal göndermek veya ödeme sırasında kullanmak üzere yabancı kıymetleri (menkul değerler, banknot v.b.) satın almak gibi yollar izleyecektir. Ayrıca kambiyo rayiçlerindeki yükselmeler ekonomik açıdan ülke içinde üretilen malların ihracatını teşvik edecektir. Buna göre, dış borçlanmanın ekonomide yarattığı etkiler, borç alarak alınan kaynakların kullanılış şekline bağlıdır.

Devletin dış borçlanmaya yönelmesinin para arzını artırıcı etkileri de söz konusudur. Böyle bir etkinin ortaya çıkması, banka kesimi dışındaki özel sektörün parasal varlıklarında ne ölçüde artış olduğuna bağlıdır. Dış borçlanma sonucu sağlanan döviz karşılığında banknot emisyonu devreye girmektedir. Bütçe açığının dış borçlanmayla finansmanı, ülkenin döviz rezervlerini artırarak para arzını yükseltici rol oynayacaktır. Ancak, bütçe açığının bu biçimde finansmanı, faiz oranlarının yükselme eğilimini engelleyecektir². Devlet kambiyo piyasasına müdahale etmediği takdirde, bütçe açığını finanse etmek için yapılan dış borçlanmadan sağlanan dövizlerin milli paraya çevrilererek kamu harcamalarında kullanılması gerekmektedir. Bu durumda, özel sektörden, kamu tahvillerini milli para cinsinden satın alan yabancılara bir transfer söz konusu olmaktadır. Sonuç olarak, serbest kambiyo rejiminde, kamu tahvillerinin yabancılara satılması para arzını pek fazla etkilememektedir.

Bütçe açıklarının finansmanında belirli ekonomik ve siyasal yüklere katlanılarak yapılan dış borçların, özellikle döviz girişi sağlayan üretken yatırım alanlarında kullanılması, dış borç anapara ve faizlerinin dövizle ödenmesi nedeniyle ekonomik bakımdan faydalıdır. Dış borçların ödenmesi büyük ölçüde ihracat ve turizm gelirlerine bağlı olduğundan, dış borç kaynaklarının uluslararası rekabet gücü yüksek, verimli ve döviz

¹ John KAMINARIDES-Edward NISSAN; «The Effects of International Debt on the Economic Development of Small Countries», *World Development*, Vol. 21, No: 2, Pergamon Press, s. 227.

² Dündar SAĞLAM; «Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Para Politikasına Etkileri», *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, Yıl: 22, S: 10, Ekim 1985, s. 27.

rezervlerini artırıcı yatırımlara kanalize edilmesi gerekmektedir. Aksi taktirde, ekonomik dengeler bozulacağı için, söz konusu borçların ödenmesinde büyük sıkıntılar yaşanacak ve zorunlu olarak yeniden borçlanmaya başvurulacaktır.

C - EMİSYON (PARA BASIMI)

Bütçe açıklarının finansmanında başvuru olan yöntemlerden biri de para emisyonudur. Bir ülke, uzun bir dönem büyük bütçe açıklarından sonra döviz rezerv stoklarını tüketmişse, emisyonu gitmesi kaçınılmazdır. Hazinesinin merkez bankası avansları ve hazine bonoları kanalıyla bütçe açıklarını geçici olarak kapatması emisyonun bir başka şeklidir. Merkez bankasının bütçe dengesini sağlamak amacıyla hazineye sağladığı bu destek, ekonomideki para hacminin genişlemesine neden olmaktadır. Geniş bütçe açıkları nedeniyle emisyonu gidilmesi, enflasyonun hızlanmasına ve harcamaların daha da büyümesine yol açabilir¹.

Para emisyonuna başvurarak enflasyonist bir politika gütmek ve bu yolla bütçe açıklarını kapatmak ekonomide tehlikeli sonuçlara yol açabilir. Öte yandan kalkınma için enflasyonu gerekli bulan görüşler de vardır. Kalkınma için enflasyonu gerekli gören Slichter, para politikasının ölçülü kullanılması halinde enflasyonun %2 ile sınırlandırılabilirliğini ifade etmektedir. Slichter' e göre, kalkınmaya yönelik hedeflerin gerçekleştirilmesinde, para miktarını bu oranda artırarak milli ekonomide bir canlanma sağlanabilir². Ancak, enflasyonun sürekli olması durumunda işletmelerin yatırımları azalmakta ve fiyatlardaki artışa paralel olarak bireylerin yatırım eğilimleri tüketime doğru kayarak kişisel tasarrufların azalmasına neden olmaktadır. Böylece enflasyon nedeniyle ödemeler dengesi de olumsuz yönde etkilenerek açık verebilecektir.

Ödemeler dengesi krizine giren ekonomilerin, merkez bankasının uluslararası rezervleri tükendiği için ortaya çıkan mali açıklarını finanse edebilmelerinin tek yolu para yaratmaktır. Ancak, para basımının enflasyon vergisine sebep olması ihtimali de mevcuttur. Hükümet para basımı yoluyla bütçe açığını kapatmak ve iç borç stokunu eritmek yolunu tercih ettiği taktirde enflasyonist baskı şiddetlenecektir. Başka bir ifadeyle, siyasal karar alma mekanizması iç borcun baskısı arttığı ölçüde enflasyon vergisini gelir sağlamak için bilinçli olarak kullanma eğilimine girebilmektedir³. Her dönemde fiyatlar genel seviyesindeki yükselmeler doğrultusunda bireyler para değerindeki düşme nedeniyle enflasyon vergisi ödemektedir. Devletin para yaratmak yoluyla gelirlerini yükseltmesi olarak ortaya çıkan enflasyon vergisi «Senyoraj» olarak ifade edilmektedir. Bu aşamada temel sorun, maksimum gelir elde etmek için gerekli olan optimum enflasyon düzeyini belirlemektir. Ancak, yüksek enflasyon vergi gelirlerini

¹ Nuray ALTUĞ; «Bütçe Açıklarının Hiperenflasyonist Etkileri», Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, M.Ü. İletişim Fakültesi Basın Yayın Teknikleri Anabilim Dalı Baskısı, S: 1 - 2, İstanbul 1993, s. 5.

² SÖNMEZ; a.g.e., s. 28.

³ SÖNMEZ; a.g.m., s. 53.

reel anlamda eritebilmekte ve bütçe açıklarının tırmanmasına neden olabilmektedir¹. Buna göre, para basımı yoluyla maksimum gelir elde edebilmek için enflasyon oranı ne olmalıdır?

Bu konuya ilişkin yapılan istatistiklere göre ortalama olarak gelişmiş ülkelerde GSMH' nin %1' i, gelişmekte olan ülkelerde de %2.5' i civarında senyoraj oranları ortaya çıkmaktadır. Senyoraj gelirlerinin maksimum olduğu enflasyon oranlarına ilişkin tahminler ise, %30 ile %100 arasında değişen geniş bir alana yayılmaktadır. Ancak, para talebinin enflasyona uyum sürecinde ortaya çıkan gecikmeler dikkate alındığında söz konusu tahminler pek gerçekçi gözükmemektedir. Yüksek enflasyon sürecinde, devlet para stoklarında artışa giderek GSMH' nin yaklaşık %7.8' i civarına ulaşan miktarlarda gelir elde edebilir. Ancak, bu durumda bireylerin milli paraya olan talepleri düşeceği için, işlemlerinde özellikle uluslararası piyasalardaki güçlü paraları kullanma yolunu tercih edeceklerdir. Dolayısıyla devlet, aynı miktarda gelir elde edebilmek için daha çok para basma yoluna gidebilecektir. Normal dönemlerde pek çok ülke gelirlerinin küçük bir bölümünü para basımından elde etmektedir. Örneğin, son yıllarda bu yolla sağlanan gelirler A.B.D.' de toplam gelirlerin %1-3' ne ve GSMH' nin %1' inden daha azına tekabül etmektedir. Çok genel olarak 1960-1978 döneminde 14 endüstrileşmiş ülkenin para yaratarak elde ettikleri gelir GSMH' larının %1' i civarındadır².

Hiperenflasyonist eğilimlerin hüküm sürdüğü ekonomilerde senyoraj gelirlerindeki yükselme önemli ölçüde borç servis maliyetlerindeki artışlardan kaynaklanmaktadır. Hiperenflasyonun hüküm sürdüğü Bolivya' da 1982 ortalarından 1985 sonlarına kadar olan dönemde enflasyon devlet geliri olarak GSMH' nin %12' si dolaylarında kullanılmıştır. Aynı şekilde Arjantin için 1960-1975 döneminde para yaratma yoluyla elde edilen gelirin, devlet gelirlerinin yaklaşık yarısına ve GSMH' nin %5' ine, Brezilya için ise 1960-1978 döneminde GSMH' nin %3' üne tekabül eden oranlarda senyoraj geliri elde edildiği hesaplanmıştır³. Buradan hareketle senyoraj, enflasyon vergisi kavramıyla yakın ilişkili olmakta ve para basımı sonucu elde edilen reel kaynakların miktarını ölçmektedir.

D - DÖVİZ REZERVLERİNİN KULLANIMI

Bütçe açıklarının finansmanında başvurulan yöntemlerden biri de döviz rezervlerinin kullanımudur. Hükümetler para basımından ziyade, döviz rezervlerini kullanarak bütçe açıklarının enflasyonist etkilerinin yüksek tutulmasını sağlamaktadır. Bir ülkede yeterli miktarlarda döviz rezervi bulunması, enflasyonla mücadelenin ön koşuludur. Döviz rezervleri kullanılarak bütçe açıklarının kapatılması, döviz kurlarının

¹ Stanley FISCHER; "Seignorage and the Case For a National Money", *Journal of Political Economy*, No:2, April 1990, s.297.

² Robert BARRO; *Macroeconomics*, Second Edition, John Wiley and Sons Inc, Canada, 1987, s. 209.

³ BARRO; a.g.e. s. 210.

yükselmesine yol açmaktadır. Enflasyonu düşürmek döviz kurunun artış oranlarını azaltmakla mümkün olabilir.

Bir ekonomide bütçe açıklarının devam ettiği ve sabit döviz kurunun geçerli olduğu koşullarda döviz rezervleri, spekülasyon para talebi başlayıncaya kadar azalma gösterecektir. Bu durumda devlet daha fazla borçlanamayacağı için döviz rezervlerinin tükenmesi tehlikesi karşısında yeniden Merkez Bankası kaynaklarına başvurulabilir. Sabit döviz kurunda bütçe açıkları, sanki direkt olarak döviz rezervlerinin azaltılmasıyla ödenmiş gibi kayıtlara geçmektedir. Örneğin, 1970-1973 dönemi için Şili ekonomisi incelendiğinde, kamu açıkları GSYİH' nin %6' sı ile %30' u arasında değişen oranlarda artırılmış ve çoğunlukla para emisyonu ile finanse edilmiştir. Aslında burada döviz rezervleri mali açığın finansmanında kullanılmakla birlikte, mevcut rezervlerdeki kayıplar monetizasyona gidilerek telafi edilmektedir. Aynı olayın benzeri 1985-1988 dönemi için Peru' da da uygulanmıştır¹.

Bütçe açıkları ve döviz kuru sisteminin seçimi arasında önemli bir ilişki vardır. Kronik bütçe açıkları ile devletlerin sabit kur sistemini sürdürmeleri zor olduğundan, dalgalı döviz kuru sistemine geçmeli veya sık sık ulusal paralarının paritesini düzenlemeleri gerekmektedir. Çünkü, ödemeler dengesi sürekli açık veren ülkeler, uluslararası rezervleri tükendiğinden büyük mali açıklara sahiptir ve sabit döviz kuru sistemini terketmeye zorlanmaktadırlar². Eğer döviz kurlarında istikrar sağlanabilirse iç fiyatlar bundan olumlu şekilde etkilenir. Yapılacak başarılı bir stabilizasyon programı, öncelikle resmi kur ve bunun çok üstünde oluşan serbest piyasa döviz kuru arasındaki açığın kapatılabilmesine yönelik resmi döviz kurunun devalüasyonunu içermektedir. Ancak, devletin para basarak belirlenen döviz kurunu sürdürmesi halinde döviz rezervleri tükenerek ödemeler dengesi krizinin yaşanmasına neden olacaktır³.

Bütçe açıklarının finansmanında uluslararası rezervlerin kullanılmasında bir sınırın olması gerekmektedir. Özel sektörün beklentisi ve yaklaşık olarak ulaşılacak sınır sermaye akışını hızlandırarak ödemeler dengesinin bozulmasına yol açacağından para üzerinde yapılacak devalüasyon spekülasyonları olumsuz şekilde etkileyebilir. Örneğin, Meksika' da 1982 yılında döviz rezervlerinin tükenmesi sonucu kamu kesimi %18 oranında açık vermiş, mevcut rezervler üzerinde spekülasyon baskıları ödemeleri yavaşlatarak, borçlanmada yeniden yapılanma sürecinin başlamasına neden olmuştur⁴.

¹ Jeffry SACHS - Larrain FELIBE; *Macroeconomics in the Global Economy*, Harvester and Wheatsheaf, New Jersey 1993, s. 331.

² SACHS - FELIBE; a.g.e., s. 332.

³ ALTUĞ; a.g.m., s. 10.

⁴ FISHER - EASTERLY; a.g.m., s. 261.

V - MALİ AÇIKLARIN ÖLÇÜMÜ SORUNU VE MALİ AÇIKLARIN ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK KULLANILAN ALTERNATİF YÖNTEMLER

Gelişmekte olan ülkelerin içinde bulundukları istikrarsızlığın en önemli kaynağı olan mali açıkların azaltılmasına yönelik uygulanan çeşitli politikaların dayanak noktalarından biri de, mali açıkların ölçümüdür. Bilindiği gibi maliye politikasının başlıca amaçlarından biri milli ekonomide kamu ve özel kesim arasında kaynakların optimal dağılımını gerçekleştirmek ve yüksek enflasyonun sebep olduğu ödemeler dengesi açıklarını azaltmaktır. Bu nedenle kamu kesimi net kaynak kullanımının doğru ölçümü önemli bir konudur. Çünkü, açıkların ölçümünde yapılacak bir hata, uygulanan politikaların istikrarı sağlamaktan çok istikrarsızlığı artırıcı bir etki yaratmasına neden olabilir. Ancak, mali açığın hesaplanmasında mükemmel bir ölçü tespit etmek oldukça zordur. Bunun en önemli nedeni, çeşitli avantaj ve dezavantajlara sahip bir dizi alternatif ölçünün mevcut olması ve herbirinin önemli bir fonksiyonu yerine getirmesidir¹.

Maliye politikası uygulamalarından genel bir sonuca ulaşmak ve ülkeler arasında mukayese yapabilmek için alternatif açık ölçüleri arasındaki farklılıkların ortaya konulması gerekmektedir. Bu kısımda mali açıkların tespitine yönelik alternatif ölçülerin ne zaman ve ne şekilde kullanılabileceğine ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

A - MALİ AÇIĞIN ÖLÇÜMÜ SORUNU

Genel olarak mali açık, borçlarda meydana gelen değişiklikler dikkate alınmadan toplam hükümet gelirleri ve giderleri arasındaki farkı ölçen "geleneksel açık" (Conventional Deficit)'tir. Geleneksel açık tamamen nakit bazda ölçüldüğünde "kamu kesimi net borçlanma gereğini" ifade etmektedir. Geleneksel açık, devletin menkul kıymet ihracını olağan gelir sayarak bütçeyi dengeleyen ve denk bütçeyi zorunlu kılan yasalardaki açık ölçüsünden daha kısıtlayıcı bir açık ölçüsüdür. Geleneksel açık ölçüleri, bir ülkenin mali durumunun ve kamu kesimi kaynak transferlerinin en sağlıklı ölçüleridir. Ancak, bu ölçülere ilişkin veriler her zaman mevcut değildir. Her ne kadar mali açığın ölçümü maliye politikalarının makro ekonomik sonuçlarına bağlıysa da; politikacılar ortaya çıkan sonuçların ışığında, uygun bir açık ölçüsünün tayinine yönelik kararlar alabilmektedirler². Mali açık genel olarak Harcamalar - Gelirler şeklinde gösterilmektedir.

Burada çizginin üstü ile altını ayıran iki kriter vardır. Birincisi devlet borcu kriteridir. Buna göre, bütçe açığını etkileyen ve yükümlülüklerde herhangi bir değişme meydana getirmeyen harcamalar çizginin altında yer almaktadır. Buna örnek olarak

¹ Mario BLEJER - Adrienne CHEASTY; «How to Measure the Fiscal Deficit», *Finance and Development*, September 1992, s. 40.

² Mario BLEJER - Adrienne CHEASTY; *Measuring The Fiscal Deficit*, IMF, Washington, 1993, s. 3.

borç faiz ödemelerinin üst kısma, ana para ödemelerinin ise finansman kısmına yazılması gösterilebilir. Bilindiği gibi 1986 yılında bütçe tekniğinde yapılan değişikliklerle, borç faiz ödemeleri bütçe içine alınmış (transfer harcamaları kalemine), anapara ödemeleri ise bütçe dışına çıkarılmıştır. Bunun iktisadi bakımdan anlamı ise talebin uyarılmasındaki farklılıktır. Buna göre, faiz gelirlerindeki artış toplam talebi etkilediği halde, anapara ödemeleri ise yeni bir gelir yaratmadığı için toplam talep üzerinde etkili olamamaktadır. İkinci kriter olan maliye politikası kriterine göre ise, hükümet sadece finansman amacına yönelik değil, maliye politikası amacına yönelik olarak da borçlanabilmektedir. Borçların geri ödenmesi sözkonusu değilse bu kalemler üst kısma yazılmalıdır. Çünkü, geri ödenmeyen kamu borçları Merkez Bankasından kaynaklanan gelirlerdir (enflasyon vergisi)¹.

Hükümetler bu kalemleri aşağı veya yukarı yazarak görünürdeki bütçe dengesini değiştirebilirler. Bu nedenle, kamu açıklarının ülkeler arasında mukayesesinin sağlanması için kullanılan mali açık kavramı geleneksel açık veya «Kamu Kesimi Borçlanma Gereği»dir. Kamu kesimi fazla verdiği dönemlerde bu kavram «Kamu Kesimi Geri Borç Ödemesi» şekline dönüşmektedir. Aynı şekilde özelleştirme sonucu elde edilen gelirler de (sermaye transferi adıyla) Kamu Kesimi Borçlanma Gereği'ni azaltıcı bir unsur olarak kabul edilmektedir. Ancak, özelleştirme ile devlet net bir gelir elde etmemekte, sadece özel kesim ile kamu kesimi arasındaki varlık transferini gerçekleştirmektedir².

Geleneksel açık, özellikle aşırı borçlanmış ülkelerde yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Ancak, bu açık ölçüsü zorunlu yükümlülükler (örneğin işsizlik yardımı) ve kamu kesimi personel ödemelerinin büyük ölçüde önceden belirlenmesi nedeniyle hükümetlerin takdir yetkisini tam anlamıyla belirleyememektedir³.

B - MALİ AÇIĞIN ÖLÇÜMÜNE YÖNELİK KULLANILAN ALTERNATİF YÖNTEMLER

Son yıllarda mali açığın ölçülmesine yönelik bir takım çalışmalar yapılmakta ve buna uygun olarak özel açık ölçüleri geliştirilmektedir. Bunun en önemli nedenlerinden biri, hükümet faaliyetlerinin, ekonominin spesifik bir yönü üzerindeki etkisini belirlemektir. Bu amaç doğrultusunda alternatif açık ölçüleri ortaya atılmış ve ekonomik analizlerde sıkça kullanılmaya başlanmıştır. Çalışmamızın bu kısmında söz konusu açık ölçüleri ele alınarak, mali açığın hesaplanmasında ne şekilde kullanılabileceklerine değinilecektir.

¹ İzzettin ÖNDER - Hülya KİRMANOĞLU; «Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri», Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No: 554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996, s. 35.

² ÖNDER - KİRMANOĞLU; a.g.t., s. 36.

³ BLEJER - CHEASTY; a.g.e., s. 4.

1 - Birincil Açık- İşlemsel Açık

Birincil açık (primary deficit), bütçe açıklarından faiz ödemeleri için ayrılan miktarın çıkarılması ile ortaya çıkmaktadır. Başka bir deyişle, birincil açık borç faizlerini içermeyen kaynak ve harcamalar dengesini ifade etmektedir. Bu açık ölçüsü, bütçenin hükümetin kontrol edebileceği kısmını göstermektedir. Bütçe harcamalarına faiz ödemeleri de eklendiği takdirde meydana gelen açıklar, hükümetlerin takdirine göre değil, önceki dönemlerde oluşan bütçe açıkları tarafından belirlenen açıklardır. Faiz ödemeleri, kamu borç stoğuna ve ortalama borç maliyetine, ortalama borç maliyeti ise ortalama borç süresine ve kamu bonolarının faiz oranına bağlıdır. Açığın ya da borçların mutlak düzeyinin makro ekonomik bir anlamı yoktur. Çünkü, bunlar da ekonominin büyüklüğüne bağlıdır. Buna karşılık, borç/GSMH oranı sonsuz artış gösterebilir. Bunu dengelemek için uygulayıcılar, sadece birincil hesaplar üzerinde oynayabilir. Ya da, ekonominin büyüme oranı, orta vadeli reel faiz oranı ile gösterilebilecek olan borcun reel maliyetinin altında kalırsa, GSMH' ya göre borç faiz ödemesi mekanik olarak artar ve bu artış, borçlar büyüdükçe daha da hızlanır¹.

Birincil açık aynı zamanda kamu açıklarında devamlılığın olduğunu ortaya koymaktadır. Ancak, bir ülkede devlet bütçesinin uzun süre birincil açık vermesi mümkün değildir. Çünkü, faiz ödemelerini karşılamak için bütçenin fazlalıkla bağlanması gerekmektedir. Ancak, birincil açık, alınması gereken önlemlerin yoğunluğunu azaltıcı bir etki yaratabilmektedir. Ayrıca finansman yönünden ölçülemediği için güvenirliliği, başvuru alan ülkedeki kamu harcamaları ve gelirlerini kaydeden muhasebe sisteminin etkinliğine bağlı olmaktadır².

Para politikalarında meydana gelen değişiklikler aynı şekilde faiz oranlarını da değiştirmekte ve bu da faiz ödemelerinde etkili olmaktadır. Faiz ödemelerinin etkilerinden arındırılmış bir bütçe açığı hedefleniyorsa bu takdirde birincil bütçe açığına yönelmek daha uygun olabilecektir. Ancak bu şekilde, maliye politikalarının sonuçları belirgin bir şekilde görülebilmektedir.

İşlemsel açık (operational deficit), bütçe açığından birincil açıkta olduğu gibi faiz ödemelerinin tümünün çıkarılması ile değil, sadece enflasyon etkisi ile aşınmaya uğrayan kısmının çıkarılması ile bulunur. Başka bir deyişle işlemsel açık, birincil açık ile faiz ödemelerinin reel kısmının toplamı olarak tanımlanabilir³. Enflasyon karşısında nominal faiz oranlarında enflasyon oranı kadar meydana gelen artış, enflasyonun ana para üzerinde meydana getirdiği aşınmayı ortadan kaldırmaktadır. Ancak, nominal

¹ Eric CHANEY - Michael ENGUIN; 1994 Dünya Ekonomisi, Çev: Nurhan YENTÜRK, Cep Üniversitesi, İletişim Yayınları, İstanbul 1995, s. 17.

² SÖNMEZ; a.g.m., s. 45.

³ ÖNDER-KIRMANOĞLU; a.g.t., s. 39.

faiz oranları enflasyon karşısında daha fazla artış gösteriyorsa, ellerinde borç senetleri bulunanlara doğru reel olarak bir kaynak transferi gerçekleşmiş olmaktadır¹. Buna göre; enflasyon nedeniyle aşınmayı karşılayan kısım, borcun amortizasyonu olarak ifade edilmektedir.

İşlemsel açık, amortizasyon ödemelerini dikkate almamakta, faiz ödemelerini bir gelir aktarımı yani talep yaratıcı bir unsur olarak ele almaktadır. Eishner' in ileri sürdüğü bu görüşe göre, amortizasyon ödemeleri bütçe açıkları dışında tutulmakta ve işlemsel açık bütçe açıklarının daha doğru bir ölçüsü olarak kabul edilmektedir². Bu yaklaşım enflasyonist bir ortamda nominal faiz oranlarının (dönem sonunda) iki bileşenini göstermektedir:

$$i = r (1 + \pi) + \pi$$

Bu eşitlikte $[r (1 + \pi)]$ sermayesinin (iç borç senetlerinin) getirisini, (π) ise anaparanın enflasyona karşı aşınmasını telafi eden kısmını ifade etmektedir³. İşlemsel açık, yüksek iç borçlu ve yüksek enflasyonlu ülkeler açısından önemli bir düzeltme olmakla birlikte, bu ölçümün, cari ödemeler bilançosuna daha yakın olduğu ve orta vadeli mali politikaların oluşturulmasında yetersiz kaldığı da iddia edilmektedir.

Operasyonel açığın hesaplanmasında, kullanılan enflasyon oranının ne ölçüde gerçekçi olduğu önemli bir sorun olarak ortaya çıkmaktadır. Sadece ödemeler bilançosunu iyileştirmeye değil, aynı zamanda enflasyonun hızını kesmeye yönelik bir istikrar politikası söz konusu olduğunda, bu gösterge anlamını yitirebilmektedir. Öyle ki çok yüksek enflasyon oranlarında çok düşük operasyonel açıklar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, Brezilya' da toplam bütçe açığının GSMH' ya oranı %45 iken operasyonel açığın oranı %4 olmuştur. Dolayısıyla, göstergeler arasında belirgin farklar bulunduğu takdirde optimum çözüme ulaşmak güçleşmektedir⁴.

2 - Cari Açık - Yurtiçi Açık

Mali açığın tespitinde dikkati çeken bir diğer alternatif kavram olan cari açık (current deficit), geleneksel açıktan yatırım harcamaları ile sermaye gelirlerinin çıkarılması sonucu bulunmaktadır. Bu açığın, devletin ekonomideki toplam tasarruflara ve büyümeye katkısını ölçtüğü ileri sürülmektedir. Bu görüşün başlangıçta çok cazip olduğu ve pek çok taraftar bulduğu söylenebilir. Burada kamunun kaynakları harekete

¹ Vito TANZI - M. BLEJER-M. TEIJEINO; «Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits», *IMF Staff Papers*, December, 1987, s. 712-713.

² Robert EISNER; «Budget Deficits: Rhetoric and Reality», *The Journal of Economic Perspectives*, Vol: 3, No: 2, Spring 1989, s. 73.

³ ÖNDER-KIRMANOĞLU; a.g.t., s. 39.

⁴ SÖNMEZ; a.g.m., s. 46.

geçirerek büyümeye katkıda bulunabilmesi, toplam yatırımlar üzerindeki etkisiyle ölçülmektedir¹.

Cari açık kavramında sermaye gelirleri ve yatırım harcamaları hesaplamalara dahil edilmektedir. Çünkü, devletin normalde kârlı yatırımlarını borçlanma yoluyla finanse etmesi düşünülemez. Buna göre, devlet maliyesinin gerçek durumu cari bütçe denklığı ile belirlenmektedir. Günümüzde pek çok ülkede uygulanmakta olan yapısal istikrar programları çerçevesinde uluslararası finansman kuruluşlarından sağlanan yatırım kredileri ile finanse edilen yatırım harcamaları ve özelleştirme gelirleri geleneksel bütçe dengesini bozmaktadır. Yatırım harcamaları gelecekte reel getirileri olan harcamalar olup, borçlanma ile finanse edildiğinde, reel borç faizlerinin reel getiriden düşük veya eşit olması durumunda bu tür harcamaların kendisini finanse etmesi beklenmektedir². Ancak, cari bütçenin açık vermesi mali açıdan önemli bir sorun olarak gözükmektedir.

Cari açık ölçüsü, kamu tasarruflarını belirlemeyi amaçlamakta, ancak yatırım harcamaları ile cari harcamalar arasındaki farkın çoğu zaman net olarak belirlenememesi gerekçesiyle eleştiriler almaktadır. Bu eleştirilerden biri, gerek cari gerekse yatırım harcamaları şeklinde sınıflandırılan kamu harcamalarının, kısa dönemde ödemeler dengesini bozucu etkisinden kaynaklanmaktadır. Hatta yatırım harcamaları diğer harcamalar türlerine göre ödemeler dengesi üzerinde daha olumsuz bir etki yaratmaktadır. Bunun nedeni yatırım harcamalarının cari harcamalara göre daha fazla ithal içerikli olmasıdır³.

Diğer bir eleştiri, yatırım harcamalarının da cari harcamalar kadar verimsiz olabileceğidir. Cari harcamaların beşeri sermayeye katkısı dikkate alınırsa, yatırım harcamalarının büyük ölçüde ithal girdiye bağlı olması, toplumsal refahı ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirmede cari harcamalara nazaran daha olumsuz bir etki yaratmaktadır. Bir çok gelişmekte olan ülkede bu tür harcamaların (yatırım projelerinin) dış borçları artırdığı ve yapılan araştırmalara göre kamu açıklarının giderek artmasında önemli bir rol oynadığı ifade edilmektedir⁴.

Son bir eleştiri ise, politikacıların uygulamada cari ve yatırım harcamalarını şahsi çıkarları doğrultusunda kullanmalarından gelmektedir. Çünkü, yatırım harcamalarının ne şekilde kullanılacağına ilişkin kurallar zaman içinde ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Bu nedenle, gerek gelişmiş, gerekse gelişmekte olan ülkelerde yatırım harcamalarını karşılaştırmak oldukça zordur.

¹ Vito TANZI; «Fiscal Deficit Measurement», IMF Staff Papers, Washington, 1993, s. 16.

² ÖNDER-KIRMANOĞLU; a.g.t., s. 5.

³ TANZI; a.g.m., s. 17.

⁴ TANZI; a.g.m., s. 18.

Yukarıdaki eleştirilerin ortaya çıkardığı sonuç, cari açıkların, kamu açıklarının ölçümünde fazla bir anlam taşınamamasıdır. Dolayısıyla, cari açık, maliye politikalarının ödemeler dengesi ve büyüme üzerindeki etkilerinin tespitinde sağlıklı değerlendirmeler yapılmasını güçleştirmektedir.

Yurtiçi açık (domestic deficit), geleneksel açığın sadece yurtiçi ekonomi içinde yer alan işlemlerden doğan bölümlerini kapsarken, ödemeler dengesini doğrudan etkileyen işlemleri ihmal etmektedir. Bu açık ölçüsü hükümetin yerel ekonomi üzerindeki direkt genişleyici etkisini belirlemeyi amaçlamaktadır. Örneğin, dış yardım veya petrol ihracat gelirleri ile finanse edilen yurtiçi mallarına yönelik yapılan hükümet harcamaları yurtiçi açıklara neden olmakta ve toplam talebi, bu harcamaların yurtiçi vergi gelirleri ile karşılanması halinde, daha fazla artırmaktadır. İç ve dış açıkların ayrı hesaplanması, özellikle hükümetin ithalat hacmi ve dış borç ödeme yükümlülüklerine göre yapılan devalüasyon sonuçlarının değerlendirilmesi durumunda önem kazanmaktadır¹.

3 - Reel Açık - Nominal Açık

Mali açıkların ölçümünde kullanılan bir diğer alternatif açık ölçüsü ise reel ve nominal açık şeklinde yapılan sınıflandırmadır. Bu konuya ilişkin başta A.B.D. olmak üzere pek çok ülkede çeşitli araştırmalar yapılmıştır. Robert Eishner ve Paul Pieper yaptıkları bir dizi araştırma ve incelemede, A.B.D.'de federal bütçe açıklarının reel olarak nasıl belirlendiği üzerinde titizlikle durmuş ve reel açıkların bütçe ve kamu açıklarının tespitinde nominal açıklara göre daha gerçekçi bir açık ölçüsü olacağını belirtmişlerdir². Kamu borçlarında dönemler itibarıyla ortaya çıkan değişimler (artış veya azalış yönünde) doğrultusunda kritik kararların alınmasında hükümetler mali açık ölçüsü olarak reel açıkları kullanmaktadırlar.

Net kamu borçlanmasının gerçek değerindeki değişikliği belirleyen üç gösterge bulunmaktadır. Bunlar, kamu kesimi dışındaki (özel kesim) finansal varlıklar yükümlülüklerde ortaya çıkan değişimler arasında denge sağlayan nominal açık ile nominal faiz oranlarındaki değişimlere rağmen, mevcut finansal varlıkların ve yükümlülüklerin nominal piyasa değerindeki ve fiyatlar genel seviyesindeki değişimler karşısında (enflasyon) reel değerlerdeki değişimlerdir. Bunlara faiz etkileri ve fiyat etkileri dahil edildiğinde bütçe fazlaları ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, nominal açıktan faiz oranları etkisi ve fiyat etkisi çıkarıldığında reel açık kavramına ulaşılmaktadır. Reel açık net kamu borçlanmasının gerçek değerindeki değişiklik olarak tanımlanabilir. Ancak, reel açık bir fiyat deflatörüne bölünmüş nominal açıkların tamamını kapsamamaktadır.

¹ BLEJER - CHEASTY; a.g.m., s. 41.

² EISNER; a.g.m.s. 78.

4 - Dönemsel (Konjonktürel) Açık - Yapısal Açık

Mali açıkların tespitine yönelik yapılan çalışmalarda toplam bütçe açıkları yapısal ve konjonktürel olmak üzere birbirinden bağımsız iki grupta toplanmaktadır. OECD raporları doğrultusunda otomatik stabilizatörlerin neden olduğu konjonktürel etkilerin azaltılması halinde, hükümetlerin aktif bir bütçe politikası uygulamasını ortaya koyabilecek yapısal açığa ulaşmak mümkün olabilmektedir. Yapısal açık, ekonominin tam istihdam seviyesinde olması halinde ortaya çıkacak olan bütçe açığı büyüklüğünün tahmin edilmesi olarak tanımlanmaktadır.

Yapısal ve dönemsel olarak ayarlanmış açık, hükümet gelir ve giderlerinde, toplam hasıladaki dönemsel dalgalanmalar nedeniyle ortaya çıkan değişiklikler ile bağımsız politika kararlarından kaynaklanan değişiklikler arasındaki farkı ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Bu açıklar geniş anlamda, gerçekleşen hasıladan ziyade, potansiyel hasılayı (tam istihdam açığı halinde) ya da trend hasılayı (dönemsel açık için) kullanarak yeniden hesaplanan geleneksel açığa karşılık gelmektedir¹. Açıklar çoğunlukla dönemsel olarak ortaya çıkıyorsa, ekonomik konjonktüre bağlı olarak durgunluk halinde daha çok artmakta, ekonomi yeniden canlanma dönemine girdiğinde bütçe fazlalarına dönüşebilmektedir. Böylece devlet borçlarının gereğinden fazla birikmesi önlenmiş olmaktadır.

Günümüzde mali açıklar dönemsel olmaktan çok yapısal nedenlere bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Ancak, potansiyel ve trend hasılanın net olarak belirlenmesindeki güçlükler nedeniyle, söz konusu açık ölçülerinin yapılan analizlerde kesin sonuçlar verdiği söylenemez².

5 - Nakit Açığı

Bütçe ve kamu açıklarının ölçümünde kullanılan bir diğer açık ölçüsü de nakit açığıdır. Bütçe açığı tahmini (başlangıç bütçe açığı) ile gerçekleşen bütçe açığı (kesinleşen bütçe açığı) arasındaki ilişkinin ölçülmesine «bütçe gerçekçiliğinin ölçülmesi» adı verilmektedir. O halde bu iki değişken birbirine ne kadar yakınsa, bütçe o derece gerçekçi, birbirinden ne kadar uzaksa bütçe o derece gerçek dışı yapılmış demektir³. Hazinesin finanse etmekle yükümlü olduğu miktar, genellikle bütçe açığından bir miktar daha büyüktür. Aradaki fark nakit açığının bütçe açığından daha yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Nakit açığına ulaşabilmek için, bütçe emanetleri ile avanslardaki

¹ Hiromitsu ISHI; «Overview of Fiscal Deficits in Japan with Special Reference Policy Debate», *Hitotsubashi Journal of Economics*, No: 27, The Hitotsubashi Academy, 1986, s. 144.

² BLEJER - CHEASTY; a.g.m., s. 43.

³ Mahfi EÇİLMEZ; «Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazinesin Borçlanma Faizleri Üzerine Etkileri», *İşletme-Finans Dergisi*, Yıl:8, S:88, Temmuz 1993, s. 7.

gelişmeyi de dikkate almak gerekmektedir¹. Bütçeye gider yazıldığı halde, hak sahibine ödenmemiş tutarlar (bütçe emanetleri) bütçe açığını büyütmesine karşılık, nakit açığını etkilememekte; öte yandan peşin olarak ödendiği halde, henüz kesinleşmediği için bütçeye gider yazılamamış tutarlar(avanslar) bütçe açığını etkilemediği halde nakit açığını yükseltmektedir².

Bütçe dengesinde harcamalar arasında gözüken bu tür tutarlar nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşürler. Emanet hesapları şişkin olduğu sürece, nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında gelir yönünden nakit dengesi lehine bir fark ortaya çıkar. Ancak, bu fark geçici olup, emanete alınan paralar ödendiği zaman bir borç ödeme etkisi yaparak bu fark ortadan kalkar. Avanslar ise, nakit dengesini bozucu bir işleve sahip olup, gerçekte bütçe açığının bir unsuru olması gerekmektedir³.

Buna göre, hazinenin finanse etmekle yükümlü olduğu nakit açığına ulaşabilmek için, bütçe açığından bütçe emanetlerinin çıkarılıp, avansların ise eklenmesi gerekmektedir. Ülkemizde de özellikle 1980' den sonra nakit açıklarının genelde bütçe açıklarından ortalama %15 yüksek olduğu göze çarpmaktadır. Ancak, bütçe emanetlerinin özelliği nedeniyle bazı yıllarda nakit açığı bütçe açığından daha düşük gözükmektedir.

VI - BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK ETKİLERİ

Bütçe açıklarının süreklilik kazanması, bir ülkede makro ekonomik dengelerin bozulmasına yol açabilmektedir. Çünkü, bütçe açıkları nedeniyle, hükümetler geniş ölçüde borçlanma politikalarına başvurmakta, kamu borçlarının zaman içinde birikmesi devlet bütçesine faiz ödemelerinden kaynaklanan ek bir yük getirmektedir. Dolayısıyla borçlanma sonucu ortaya çıkan faiz ödemeleri, bütçe açıklarının büyümesine katkıda bulunmaktadır. Devlet bütçesinin sürekli açık vermesine karşı çıkılmasının pek çok nedeni vardır. Faiz oranlarının hızla yükselmesi, toplam tasarrufların büyük bir bölümünün kamu kesimince kullanılması ve dış ticaret dengesinin bozulmasına yol açması ve en önemlisi de nihai olarak enflasyonu şiddetlendirmesi, bu nedenler arasında sayılabilir⁴.

Bütçe açıklarının ekonomik etkileri kısa ve uzun dönem şeklinde ele alınmaktadır. Kısa dönemde kamu borçlanmasındaki değişim, bireylerin tasarruf ve müteşebbislerin yatırım kararlarını daha az etkilemektedir. Bununla birlikte, sermaye stoklarında ortaya çıkan değişim kısa dönemde toplam üretim düzeyini veya üretim faktörlerinin reel getirisini etkileyecek kadar büyük değildir. Ancak, uzun dönemde, bütçe

¹ Turgay BERKSOY; «Türkiye' de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı»,Türkiye' de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993, Atakent - Silifke, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994, s. 148.

² EĞİLMEZ; a.g.m., s. 8.

³ BERKSOY; a.g.e.,s. 148.

⁴ GÖNÜL; a.g.e., s. 55.

açıkları ekonomide ciddi sorunlara yol açmaktadır. Yapılan ampirik çalışmalara göre bütçe açıklarının kısa dönemde tasarruf ve tüketim üzerinde etkisi söz konusu olmakta, uzun dönemde ise sermaye stoklarındaki değişimlerin üretimi ne şekilde etkilediği ortaya çıkmaktadır¹.

Uzun dönemde, özel yatırımlardaki yavaşlama ekonomide belirgin bir durgunluğa yol açmaktadır. Böylece, hem fiziki sermaye stoklarının büyümesi, hem de yeni üretim tekniklerinin kullanımı yavaşlamakta ve sonuçta prodüktivite (verimlilik) hızı ile birlikte GSMH büyüme oranı da düşmektedir.

Bu kısımda bütçe açıklarının makro ekonomik etkileri ana hatlarıyla ele alınıp incelenecektir.

A - BÜTÇE AÇIKLARININ ÖZEL TASARRUFLAR VE YATIRIMLAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bütçe açıklarının boyutlarının günden güne artması ve makro ekonomik dengeler üzerinde önemli bir rol oynaması, konuyla ilgili endişeleri giderek artırmaktadır. Bu aynı zamanda iktisat ve maliye politikalarının çözüm aradığı önemli bir sorun durumundadır. Buna göre, uygulanabilecek başarılı bir maliye politikası sorunların çözümüne yönelik tutarlı kararlar alınmasında kısmen de olsa olumlu etkide bulunabilir. Bununla birlikte, maliye politikalarının ekonomide yaratacağı etki, kamu harcamalarındaki sürekli artışlardan kaynaklanan bütçe açıklarının ne şekilde finanse edildiğine bağlıdır.

Bütçe açıkları borçlanma yoluyla finanse edildiğinde faiz oranlarını yükseltici bir etki yapmaktadır. Faiz oranlarının yükselmesi yatırım talebinin faiz esnekliğine bağlı olarak özel kesim yatırımlarının azalmasına ve açığın toplam talebi artırıcı etkisinin (çoğaltan etkisi) küçülmesine ve hatta bazı durumlarda sıfır olmasına yol açabilmektedir. İktisat literatüründe «Crowding-out» (dışlama etkisi) olarak bilinen bu durum, özel yatırım olanaklarını daraltarak, milli gelir düzeyinde meydana gelmesi beklenen genişletici etkiyi engellemektedir. Bütçe açıklarının bu olumsuz etkisini gidermek amacıyla, merkez bankasının parasal finansmana ağırlık vermesi halinde faiz oranlarının yükselmesi önlenilecek ve ekonomide arz tikanıklıkları yoksa, çoğaltan etkisinin reel olarak işlemesi sağlanmış olabilecektir². Ancak, parasal finansmanın enflasyona yol açması sonucu, dışlama etkisinin yeniden ortaya çıkma olasılığı bir hayli yüksektir.

¹ Alexander WELFE; «State Budget and Inflation Process», *Journal of Public Economics*, No: 43, Elsevier Science Publishers, North Holland, 1990, s. 171.

² Ömer ARASIL; «Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Makro Ekonomik Etkileri (Bir Yorum)», *Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Maliye Sempozyumu*, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996, s. 64.

Özel kesim yatırımlarının daralmasına yol açan crowding-out etkisi, genellikle yatırımlara ve fon kullanımına yönelik olmak üzere iki şekilde etkisini göstermektedir. Kamu yatırımlarının özel kesim aleyhine genişlemesi yatırımlarda, ekonomide oluşan fonların büyük bir kısmının kamuya aktarılması ve özel kesimin fon kullanım olanaklarını kısıtlaması ise finansal crowding-out olarak ortaya çıkmaktadır. Özel kesim yatırımları üzerindeki crowding-out etkisi, kamu kesimi yatırımlarının yöneldiği alanlara bağlı olarak meydana gelmektedir. Eğer kamu kesimi yatırımlarını gerçekleştirirken, özel kesimle rekabete girmeden farklı alanlara örneğin alt yapıya yöneldiği takdirde, kamu yatırımlarında ortaya çıkan genişleme özel kesim üzerinde dışlama etkisi yaratmamaktadır. Çünkü, bu durumda, kamu ve özel kesim yatırımları birbirlerini tamamlayıcı bir mahiyet kazanmakta ve kamu yatırımları özel yatırımları engellemekten çok bunların gerçekleştirilmesine katkıda bulunarak, verimliliğin ve kârlılığın artmasını sağlamaktadır. Bu olaya literatürde «Crowding - in» adı verilmektedir¹.

Crowding-out olayı daha çok finansal bakımdan önem taşımakla birlikte, geniş olarak tanımlanması ve boyutlarının saptanması oldukça güçtür. Çünkü, kamu açıklarının parasal genişleme ve dış alemden fon aktarılması yoluyla finansmanında da, özel kesimin kullanabileceği potansiyel fon hacminde de daralma olabilmektedir. Crowding-out olayı esasen, kamu kesiminin özel kesim fon fazlalarını (özel tasarruflar) kendine çekerek kullanması halinde daha belirgin olarak etkisini göstermektedir. Bununla birlikte crowding-out etkisinin boyutları, özel kesim fon talebinin faiz esnekliğinin yanı sıra, bireylerin kamu ve özel mali araçları arasındaki portföy tercihleri de belirlemektedir.

Sonuç olarak, kamu borçlarının ileride anapara ve faiz olarak geri ödenmesi, kamu cari transfer harcamalarını artırarak kamunun yeniden borçlanmasına ve özel kesim fonlarının daralmasına yol açmaktadır. Ancak, uygulamada meydana gelebilecek crowding-out olgusunun mutlak boyutlarının saptanması çoğu zaman mümkün olamamaktadır.

B - BÜTÇE AÇIKLARININ FAİZ ORANLARI ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bütçe açıklarında meydana gelen artışların faiz oranlarını yükseltici etkide bulunduğu yapılan makro ekonomik analizlerden kanıtlanmıştır. Bu görüşün doğruluğu, mali piyasalardaki yoğun faaliyetler çerçevesinde sıkça tutulan mali raporlardan tamamen anlaşılmaktadır. Bununla birlikte ampirik çalışmaların birçoğu, bütçe açıklarının faiz oranları seviyesi üzerindeki etkisini sistematik olarak ortaya koymakta yetersiz olamamıştır².

¹ GÖNÜL; a.g.e., s. 70.

² B. THOMAS LLOYD - Ali ABDEKREZAK; «Long-Term Interest Rates: The Role of Expected Budget Deficits», *Public Finance Quarterly*, Vol: 16, No: 3, July, 1988, s. 341.

Bütçe açıklarının faiz oranları üzerinde yükseltici bir etki yaratması, üretken yatırımlarda «Crowding-out» etkisinin doğmasına yol açmaktadır. Eğer hazinenin kredi talebi artıyorsa, kredi fiyatları (yani faiz oranları) yükselecektir. Son yıllarda birçok iktisatçının kabul ettiği Keynesyen analizlere göre, bütçe açığı toplam talebi teşvik ederek para talebini artırmaktadır. Para politikasında herhangi bir değişiklik olmadığı takdirde, para talebindeki artışlar paralelinde faiz oranları yükselmektedir.

Bütçe açıkları ile faiz oranları arasında bir korelasyon olduğu bilinmekle birlikte, gerçek anlamda böyle bir bağlantı görülememektedir. Çünkü, nominal faiz oranlarındaki değişim, bütçe açıklarından ziyade enflasyon düzeyine bağlıdır. Uygulamada ise bütçe açıkları ile faiz oranları arasında pozitif bir ilişki olduğu kesin olarak ortaya konulamamaktadır¹. Özel yatırımlar faiz oranlarına karşı duyarlı ise, ilave olarak gerçekleştirilen kamu borçlanması sonucu, faiz oranlarında görülen küçük bir artış bile özel yatırımların önemli ölçüde gerilemesine yol açabilir. Bu takdirde, bütçe açıklarının ekonominin makro dengeleri üzerinde olumsuz etkiler yaratması söz konusu olacaktır.

Bütçe açıklarının faiz oranları üzerindeki etkisi, uluslararası sermaye akışının varlığı halinde daha değişik bir boyut kazanmaktadır. Bu durumda, bütçe açıklarının faiz oranlarını yükseltici etkisi, iç piyasalardaki sermaye hareketlerinin daralmasına paralel olarak hafifleyecektir. Bir ülkede uluslararası sermaye piyasalarına entegrasyon tam ve dış tasarruflar iç piyasadaki toplam kredi talebine göre fazla ise, bütçe açıkları faiz oranları üzerinde herhangi bir etki yaratmamaktadır. Bunun nedeni, o ülkedeki milli paranın değer kazanması ve cari işlemler açığına bağlı olarak iç piyasaya dış sermaye girişinin söz konusu olmasıdır. Günümüzde özellikle A.B.D.' de yaşanan durum buna çarpıcı bir örnek teşkil etmektedir. Yabancı sermayenin geniş ölçüde ülke içi ekonomik faaliyetlerde kullanılması sonucu A.B.D.' de faiz oranları önemli miktarda düşmüş ve iç piyasada toplam yatırımların genişlemesine yol açmıştır. Reagan yönetiminin işbaşında olduğu 1981-1987 döneminde vergi indirimleri sonucu meydana gelen açıklar A.B.D.' nin finansman yapısını oldukça değiştirmiştir. Harcamalarda herhangi bir kesintiye gidilmeden vergilerde yapılan büyük indirimler A.B.D.' de bütçe açıklarının sürekli olmasına neden olmuştur. Bu dönemde GSMH' nin %4.5' ine ulaşan federal bütçe açıklarının büyük ölçüde dış borçlanmayla finansmanı, cari işlemler hesabının açık vermesine ve ödemeler dengesinin bozulmasına yol açmıştır².

Bu dönemde Japonya' dan alınan dış borçlar ve yabancı sermaye ile A.B.D. hem iç tüketimi artırmış, hem de savunma harcamalarını yükseltmiştir. Eğer ekonomiye bu denli bir dış sermaye akımı olmamış olsaydı A.B.D. hükümeti ya savunma harcamala-

¹ Robert BARRO; «The Economic Effects of Budget Deficits and Government Spending», *Journal of Monetary Economics*, No: 20, North-Holland, 1987, s. 242.

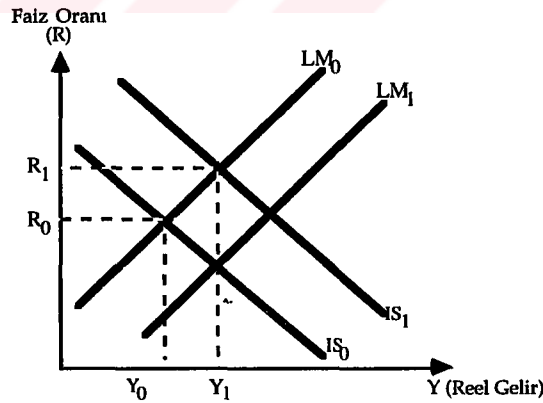
² Janet YELLEN; «Symposium on the Budget Deficits», *Journal of Economic Perspectives*, Volume: 3, No: 2, Spring 1989, s. 17.

rını kısacak ya da faiz oranlarını yükselterek özel kesim yatırımlarını daraltacaktı. Ancak hızlı sermaye girişi dolar üzerinde etkisini göstererek uluslararası pazarlarda rekabet eden endüstrilerin azalmasına neden olmuştur.

Bütçe açıkları ile karşılaşıldığında, para talebi arttığı için faiz oranları yükselmeye başlayacak ve fon talebi artma eğilimine girecektir. Kamu harcamalarının artışı finansman (para) talebini artırmaktadır. Eğer, hükümet bütçe açığının tamamen merkez bankası kredilerine başvurarak, yani para basarak finanse ederse, faiz oranları yeniden başlangıç noktasına doğru düşecektir¹. Bütçe açıklarının monetize edilmesinin ekonomide yaratacağı etkiler aşağıda şekil yardımıyla ele alınacak olursa şunları söylemek mümkündür:

Aşağıda şekil 3' te görüldüğü gibi, ekonomi başlangıçta R_1 (faiz oranı) ve Y_1 (milli gelir düzeyi)' de dengededir. Bu durumda, devlet kamu harcamalarını artırırca IS eğrisi IS_0 ' den IS_1 ' ye kayacaktır. Eğer bütçe açıklarının tümü para emisyonu ile finanse edilirse LM eğrisi sağa kayarak LM_0 ' dan LM_1 ' e gelecek ve faiz oranları düşme eğilimine girecektir. Para emisyonu ile finansman kısa dönemde faiz oranları üzerinde bir baskı yaratmamaktadır. Faiz oranlarındaki düşmeler ve toplam talepteki artışlar yatırımları özendirerek toplam üretimin artmasını ve Y_1 düzeyine ulaşılmasını sağlar. Toplam talepteki artışa paralel olarak üretimin artması, vergi gelirlerini artırarak bütçe açığının azalmasına neden olur. Böylece ekonomi, fiyat yükselişlerinin olmadığı ve bütçe açığının azaldığı daha düşük bir milli gelir seviyesinde dengeye gelebilir.

Şekil: 3 - Bütçe Açıkları - Faiz Oranları İlişkisi



Kaynak: GÖNÜL, a.g.e., s. 58.

Uzun dönemde ise ekonomide atıl kaynaklar mevcut değilse, fiyatlar artacağı için para arzının reel dengesi azalacak, böylece LM eğrisi geriye döneceğinden, bir süre sonra esas baskı faiz hadleri üzerinde görülecektir. Ayrıca fiyat artışları bütçe

¹ Ayşenur GÖNÜL; Bütçe Açıklarının Borçlanma Yerine Para Basımı ile Finanse Edilmesinin Ekonomik Etkileri, DPT Yayını, Ankara 1992, s. 4.

açıklarını daha da artıracaktır. Sonuçta enflasyon yükselecek ve nominal faizler artacaktır. Bununla birlikte yatırımlar kısa dönem analizine göre daralmış ve toplam üretim artışı da daha düşük seviyede gerçekleşmiş olacaktır.

C - BÜTÇE AÇIKLARININ PARASAL BÜYÜME VE ENFLASYON ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Bütçe açıklarının ekonomide yarattığı en önemli etkilerden biri parasal büyüme yani ekonominin parasallaşması, dolayısıyla enflasyonist baskıların şiddetlenmesidir. Bütçe açıklarının büyüklüğüne bağlı olarak hükümetler, öncelikle iç piyasadan borçlanmakta, bu yetmediği taktirde dış piyasalarda kredi temin ederek açıkları kapatmaya çalışmaktadırlar. Bütçe açığı ile parasal büyüme arasında direk bir ilişki söz konusudur. Çünkü, bütçe açıkları genellikle Merkez Bankası kaynaklarından (parasal büyüme) ya da özel kesimden borçlanma yolu ile finanse edilmektedir.

Bütçe açıkları Merkez Bankası' nın direkt avansları ya da bu kuruma bono ve tahvil satılarak finanse edildiğinde, para arzı veya baz para sürekli artış gösterir. Çünkü, bütçe açıklarının faiz oranlarını yükseltici etkisi olduğundan, Merkez Bankası bu artışı önleyebilmek için parasal tabanı ve para stokunu artırma yoluna gidecek, bu da nihai olarak hızlı bir enflasyona neden olacaktır¹. Ayrıca, Merkez Bankası izlediği böyle bir politikanın tersine para arzının büyüme oranını sabit tutarak faiz oranlarındaki yükselmeleri engelleyebilir. Bu ise ekonominin daha az parasallaşması anlamına gelmektedir.

Bütçe açıklarının parasal finansman yerine iç borçlanmaya gidilerek finanse edilmesi durumunda ise kaynakların özel kesimden kamuya transferi söz konusu olduğundan para arzı üzerinde doğrudan bir etki ortaya çıkmamaktadır. Bütçe açıkları hangi yöntemle finanse edilirse edilsin parasal büyümeye etkisi mali otoritelerin tutumuna bağlıdır. Mali otoriteler bütçe açığındaki artışlara, para arzındaki genişlemeyi kontrol ederek uyum sağlayabilirler.

Bütçe açıklarındaki değişmeye bağlı olarak para arzına yönelik yapılan değişik uygulamalar söz konusudur. Mali otoriteler parasal büyümeyi kontrol edebilmek için bankacılık sektörünün portföy davranışları üzerinde işlem yapmaktadır. Merkez Bankası, para piyasası işlemleri ve bankalara açılan krediler ile bankalar arasındaki nakit hareketlerini teşvik etmektedir. Burada uygulanacak para politikasını belirleyen iktisadi büyüklük faiz oranıdır. Reel faiz oranlarındaki yükselmeler para arzı ve talebini kısılabilmektedir. Ancak, faiz oranlarındaki düşüşün para arzı ve talebini artırıp artırmadığı tartışmaya açıktır. Daralan bir ekonomide, faiz oranlarındaki düşüş, nominal talepte artış yaratmayabilir ve para arz ve talebinde bir genişlemeye yol açmayabilir.

¹ SAĞLAM; a.g.m., s. 26.

Kronik enflasyon halinde ise reel faizdeki düşüşün nominal talebi genişletmesi ihtimali yüksektir¹. Buna göre, faiz oranlarının kredi ve para piyasalarındaki arz ve talebi eşitleyecek şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Merkez Bankası düzenlemelerinin olmadığı bir ekonomide bütçe açıklarındaki herhangi bir artış faiz oranlarını yükseltecektir. Buna göre, kamu kesiminin kredi talebi artacak, buna karşılık bankaların kredi arzı değişmeyecektir. Diğer bir deyişle, kamu borçlanmalarındaki artış para arzını etkilemeyecektir.

Devletin bankalar dışında özel kesimden borçlanması halinde, faiz oranlarının kontrolü önem taşımaktadır. Bütçe açıkları karşısında, devletin bankalardan borçlanma hacmi özel kesimin bankalara olan kredi taleplerine bağlı olmaktadır. Çünkü, bankalar, belirli bir faiz oranında bütçe açığının özel tasarruflarca finanse edilemeyen kısmını karşılamakla yükümlüdür. Böylece, bütçe açıklarında görülebilecek ani artışlar, bankaların kredi mevduatlarını yükselterek para arzını artıracaktır. Dolayısıyla, özel kesimin kredi talebi Merkez Bankasının faiz oranlarını tekrar belirlemesine kadar bankacılık sistemince karşılanmaktadır. Sonuçta para arzındaki artış hızı nominal milli gelir artış hızından fazla ise, enflasyonist baskılar artarak fiyatlar genel seviyesini yükseltecektir.

Bütçe açıkları enflasyon ilişkisi ekonomide farklı etkilere yol açabilmektedir. Bunlardan biri enflasyon vergisi olarak ortaya çıkmaktadır. Buna göre, enflasyon oranındaki artış reel para baz talebine bağlı olarak açığın finansmanına adeta bir vergi geliri gibi katkıda bulunmaktadır. Enflasyon oranı yükseldikçe, kişiler ellerinde tuttukları para bazını azaltacaklardır. Çünkü, elde edilen paranın maliyeti yüksek olduğundan kişiler para dengesini çok düşük tutmak isteyeceklerdir. Buna göre, reel para bazı toplam enflasyon vergisi kadar düşmektedir².

Enflasyonun bütçe açıkları üzerinde bir diğer etkisi, kamu borç stokunun reel değeri azaltmasıdır. Bu sonuç, özellikle öngörülemeyen enflasyon durumunda ve borçlanmanın enflasyona endekslenmemesi durumunda önem kazanmaktadır. Ayrıca hızlı enflasyon, açıkları artırıcı etkiler de yaratabilmektedir. Bu etkilerin başında, enflasyonun vergi gelirlerinin reel değerini azaltması gelmektedir. Tanzi-Olivera etkisi olarak bilinen bu durum, vergilerin ödenmesindeki gecikmeler nedeniyle özellikle hızlı enflasyon halinde kaçınılmaz hale gelebilir. Bunu önlemenin yolu vergi sisteminin enflasyona endekslenmesidir. Ancak, bu yöntemin uygulamada birçok güçlükleri bulunmaktadır³.

¹ Asaf Savaş AKAT; «Kronik Enflasyonla Mücadele: Sorunlar, Çözümler ve Tereddütler», *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Yıl: 29, S:2, Şubat 1992, s. 16-17.

² ALTUĞ; a.g.m., s. 9.

³ ARASIL; a.g.t., s. 63.

Enflasyon sonucu bütçe açıklarında görülen sürekli artışlar nominal faiz oranlarının yükselmesine ve borç faiz ödemelerinin artmasına neden olmaktadır. Birincil açık veri iken özellikle reel faiz oranının nominal milli gelir büyüme hızından büyük olması halinde borç/milli gelir oranı artacaktır. Pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de bütçe ve kamu finansman açıklarının kamu borç stoklarını artırması sonucu, politik tercihlerin ve izlenen politikaların da etkisiyle vergi gelirleri kamu harcamaları artış hızına ayak uyduramamaktadır. Dolayısıyla, birincil açıklar daha fazla görülmekte, yüksek faiz oranları nedeniyle borç faiz giderlerinin boyutu büyümektedir.

Nominal faiz oranlarının reel faiz oranı ile beklenen enflasyon oranı toplamına eşit olduğunu ifade eden "Fisher etkisi"nin geçerli olduğu ekonomilerde, enflasyon arttıkça bütçenin faiz ödemeleri nedeniyle yükü artmaktadır. Özellikle iç borç/GSYİH oranı yüksek ise bu etki daha da güçlenmektedir. Ayrıca, beklenen enflasyon oranındaki bir artış karşısında faiz oranlarının yükselmesi ödünç verilebilir fonlar arzının azalmasına, ödünç verilebilir fonlar talebinin ise artmasına yol açabilmektedir. A.B.D' de bu konuyla ilgili yapılan ampirik çalışmalar arasında tam bir görüş birliği mevcuttur. 1980 öncesi döneme ilişkin yapılan analizlerde, faiz oranlarının fiyat artışlarını ne ölçüde etkilediğine ilişkin bulunan katsayılar bir miktar daha düşük bulunmuştur¹.

D - BÜTÇE AÇIKLARININ MİLLİ GELİR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Devlet milli gelir denge düzeyinin belirlenmesinde bütçeyi bir iktisat politikası aracı olarak geniş ölçüde kullanmaktadır. Belirli hedeflerin gerçekleştirilmesinde gelir ve giderlerin nasıl ayarlanacağı, ne ölçüde bütçe açığı veya fazlası yaratılacağı önceden kararlaştırılmaktadır. Bütçe büyüklüğü ve yapısı ile milli gelir seviyesi arasında belirgin bir ilişki vardır. Bir ekonomide milli gelir arttıkça bütçe açığı azalma eğilimine girmektedir. Ancak, gelişmekte olan ülkelerde son yıllarda yüksek enflasyona paralel olarak ortaya çıkan geniş bütçe açıkları milli gelir denge seviyesinin düşmesine ve GSMH' nin önemli bir bölümünün borç ödemelerine ayrılmasına neden olmaktadır.

«Bütçe fonksiyonu» (kamu gelirleri-kamu borçlanmaları) bütçenin değişen milli gelir seviyesine tepkisini göstermektedir. Buna göre, yüksek gelir seviyesinde bütçe fazlası, düşük gelir seviyesinde ise bütçe açığı söz konusudur. Bütçe açıkları maliye politikasının yönünü ve yoğunluğunu ölçmekte kullanılabilir. Örneğin, bütçe açığının artması toplam talebin (milli gelir denge düzeyinin) artması anlamına geleceği gibi bütçe açığının azaltılması toplam talebin azaltılması anlamına gelmektedir².

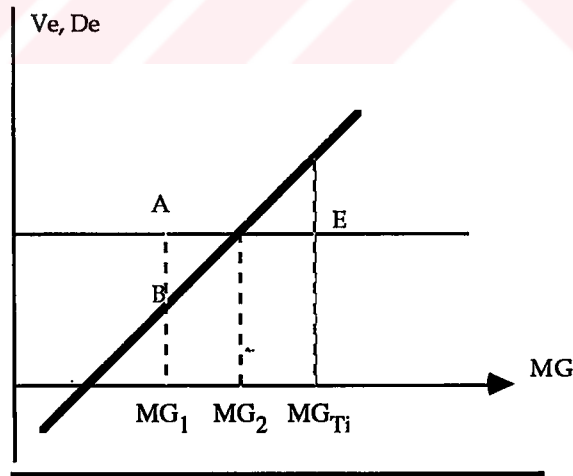
¹ LLOYD - ABDERRAZAK; a.g.m., s.'345.

² SAVAŞ; a.g.e., s. 223-224.

Hükümetler bütçe açıklarını milli gelir seviyesini azaltıcı veya artırıcı yönde kullanabilmektedirler. Başka bir deyişle ekonomik konjonktüre göre bütçe açıklarının miktarını ayarlayabilirler. Buna göre, toplam talebin artırılmasına yönelik, üretimin artırılması veya tam istihdamın sağlanması gibi amaçlar gerçekleştirilmek istendiğinde bütçe açıklarını artırmak gerekmektedir. Ancak, ekonomik istikrarı sağlamak, enflasyonu önlemek veya dış ticaret açığını azaltmak için bütçe açıkları ile kesin gelir seviyesi arasında yakın bir ilişki vardır. Ayrıca kamu harcamalarındaki artışlar bir yandan bütçe açıklarının büyümesine öte yandan çarpan etkisiyle milli gelirin artmasına ve dolayısıyla vergi gelirlerinin büyümesine neden olmaktadır. Bu durum bütçe açıklarını azaltıcı bir etki yapmaktadır. Vergi oranlarında yapılacak bir artışın bütçe açığı üzerinde yapacağı etki doğrudan doğruya vergi gelirlerindeki artışa bağlı olmaktadır. Başka bir deyişle bütçe açığı vergi gelirlerindeki artış oranında azalacaktır.

Bütçe açığı, devletin savurgan davranışını değil ekonominin düşük gelir düzeyinde (dolayısıyla düşük vergi geliri düzeyinde) bulunduğunu göstermektedir. Görüldüğü gibi belli bir dönemde ortaya çıkan bütçe açıkları maliye politikalarının belirlenmesi yönünden fazla bir anlam taşımamaktadır. Bu nedenle belirli bir gelir seviyesindeki maliye politikası uygulamalarına öncelik verilmesi gerekmektedir. Ekonomik analizler bakımından «tam istihdam milli gelir seviyesi» (MG_{Ti}) ve bu amaca yönelik tam istihdam bütçe fazlası standart bir ölçü olarak kullanılabilir.

Şekil: 4 - Bütçe Açığı ve Milli Gelir İlişkisi



Kaynak: Vural SAVAS, İktisat Politikasına Giriş, 2. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul 1982, s. 231.

Şekil: 4' te görüldüğü gibi, milli gelir (MG_1) iken kamu harcamaları (De) vergilerden (Ve) büyüktür ve bütçe açığı vardır. MG_1 ' de ekonomi tam istihdam gelir düzeyinden çok uzaktır. Gelir düzeyi (MG_2)' ye çıktığında devletin harcama ve gelir politikası değişmese dahi, $De=Ve$ olacak ve bütçe denk olacaktır. Aynı şekilde ekonomi (MG_{Ti}) gelir düzeyine ulaştığında $Ve > De$ olacak ve bütçe fazlası meydana gelecektir.

Görüldüğü gibi, harcama ve vergi politikaları değişmese de milli gelir düzeyinin değişmesi bütçenin denk, açık veya fazla olması yönünden taşıdığı niteliği değiştirmektedir¹. Bu nedenle tam istihdam milli gelir düzeyi burada önem taşımaktadır. Çünkü, bu durum, ekonominin ulaşabileceği en yüksek gelir düzeyi olduğundan, bütçenin alacağı şekil ortaya çıkacaktır. Açığın artırılması ekonomik faaliyetlerin canlanmasına, azaltılması ise ekonomik faaliyetlerin sınırlandırılmasına yol açacaktır.

Sonuç olarak, milli ekonomi, tam istihdam milli gelir seviyesinde değilse bütçe fazlasının azaltılması (veya bütçe açığının artırılması), tam istihdam düzeyini aşmışsa bütçe fazlasının artırılması (veya bütçe açığının azaltılması) şeklinde bir maliye politikası izlenmesi ve harcamalar ile vergilerin bu sonucu yaratacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir.

E - BÜTÇE AÇIKLARININ EKONOMİK BÜYÜME VE İSTİKRAR ÜZERİNDEKİ ETKİLERİ

Ekonomik istikrar denildiğinde, ekonomide tam istihdam ve fiyat istikrarının dolayısıyla toplam arz toplam talep dengesinin kurulması ifade edilmektedir. Bir ekonomide büyümenin sağlanması ve ekonomik istikrarın korunması oldukça güçtür. Çünkü, belirli bir büyüme hızına ulaşabilmek için kamu kesimince toplanan fonların yatırımlara kanallize edilmesi gerekmektedir. Bilindiği gibi bütçe açıkları, ekonomide enflasyonist baskıları şiddetlendirerek toplam talebin toplam arzdan fazla olmasına neden olmaktadır. Yine bütçe açıkları toplam tasarruf ve yatırımlar arasında da denge-sizliğe yol açmaktadır. Çünkü, bütçenin sürekli açık vermesi, devletin borçlanmaya başvurmasına neden olmakta, tasarrufların büyük bir bölümünün yatırımlara dönüşmesi gerekirken açıkların kapatılmasında kullanılabilmektedir. Bu nedenle, bütçede yatırımlar için her yıl yeterli miktarda ödenek tahsis edilememektedir. Ayrıca bütçe açıkları ve finansman biçimi ekonomik büyüme ve istikrarın sağlanmasında önemli bir sorun olarak görünmektedir².

Aslında çeşitli vergi, harcama ve açık finansman politikaları üzerindeki tartışmaların çoğu, ekonomik istikrar ve büyüme üzerinde yoğunlaşmaktadır. Örneğin A.B.D.'de 1980' li yılların başlarında vergilerdeki indirimin, ekonomiyi büyük ölçüde canlandıracağı düşünülmekteydi. Bireyler bu indirim sonucu daha uzun çalışacak ve daha fazla yatırım yapacaklardı. 1981' deki vergi indirimleri, büyük ölçüde bu düşüncelerden hareket edilerek yapılmıştı. Ancak, izleyen yıllardaki büyük bütçe açıkları kamuoyunda ilgi odağı haline geldi. Bu açıkların yüksek faiz oranlarına sahip olacağına dair düşünceler yoğunluk kazanmaya başladı. Sonuçta vergiler tekrar artırılmak zorunda

¹ SAVAŞ; a.g.e., s. 231-232.

² İsmail AKTÜRK; «Plan-Bütçe İlişkileri ve 1980' li Yıllarda Türk Bütçe Politikası», Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C: 7, S: 1-2, İstanbul 1990, s. 376.

kalındı¹. Ayrıca 1987 yılı itibariyle işsizlik oranları oldukça yükselmiş ve %7.4' e ulaşmıştır.

Bütçe açıklarının analizinde ayrıntı önem kazanmaktadır. İç ve dış borç faiz ödemeleri öncesinde açık varsa durum vahimdir. Açık iç borç faiz ödemelerinin altında ise işler daha kolay olabilir. Kronik enflasyon ülkeleri daha çok birinci kategoriye girmektedir. Bütçe açıklarının enflasyona paralel olarak ekonomik istikrarsızlığa neden olduğu günümüzde, bütçe açıklarının düşürülmesi için kısa dönemde ya kamu harcamalarının kısılması ya da kamu gelirlerinin artırılması veya her iki politikanın aynı anda uygulanmasına yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Ancak, sorun kamu harcamalarının yüksekliği değil, kamu gelirlerinin düşüklüğüdür. Yani uzun dönemde bütçe açığındaki küçülme ancak kamu gelirlerinde dikkati çeken artışlarla mümkündür. Kronik enflasyon ve bütçe açığı, kapsamlı bir vergi reformuna ihtiyaç göstermektedir.

Kısa dönemde kamu gelirlerinde tek artış yolu dolaylı vergilerin yükseltilmesidir. Ancak, dolaylı vergilerin artışının enflasyonu artırıcı etki yaparak beklentileri olumsuz etkilemesi ve düşük gelirli kimselere daha çok yansımaları gelir dağılımını bozabilmektedir. Dolaysız vergilerdeki artışlar ise genellikle gecikme ile sonuç verirler. Çünkü, gelir ve kurumlar vergisi tarifelerindeki yükselmelerin vergi hasılatına etkisi sınırlı olup, sorun tarifieden değil vergi idaresinden kaynaklanmaktadır². Buna göre, kısa dönemde kamu gelirlerinin açıkları kontrol etmedeki etkisi sınırlıdır ve ancak orta-uzun vadede sonuç verebilmektedir.

Kamu harcamalarında da durum pek farklı değildir. Bütçenin önemli bir bölümü personel harcamaları ve borç faizleri gibi kısa dönemde değiştirilemeyecek kalemlerden oluşmaktadır. Geriye sübvansiyon türünden transfer harcamaları ve yatırımlar kalmaktadır. Sübvansiyonların kısılması düşük gelirli kesimlerin aleyhine olup gelir dağılımını etkilemektedir. Sübvansiyonlar ekonomide kaynak dağılımını bozucu etkiler yaratmakla birlikte, aniden kaldırılmaları pek kolay değildir. Gerçekçi bir yaklaşımla kısa dönemde, sübvansiyon kısıntılarının bütçe açıklarının kapatılmasında etkisi sınırlı olmaktadır. Bu durumda, kamu harcamalarının kısılmasında öncelik kamu yatırımlarına verilmektedir³. Kamu yatırımlarının kısılması, kısa dönemde enflasyonu olumsuz etkilemeden bütçe açıklarını azaltabilir. Burada tercih edilen bütçe politikası, büyümenin ve istikrarın sağlanmasında kamu yatırımlarının kamu tasarruflarına eşitlenmesi yani bütçenin denk olmasıdır. Ancak, ülkelerin ekonomik ve siyasi yapılarından kaynaklanan nedenlerle uygulamada bu çok zor görünmektedir. Bu nedenle gü-

¹ STIGLITZ; a.g.e., s. 829.

² AKAT; a.g.m., s. 13.

³ AKAT; a.g.m., s. 14.

nümüzde pek çok ülke, iç ve dış borç faiz ödemelerindeki enflasyon etkisine eşit bir bütçe açığı ile iktisadi büyüme ve istikrar hedeflerini gerçekleştirmeye çalışmaktadır.

Bütçe açıklarının finansmanında tercih edilen yöntem ne olursa olsun enflasyonu tamamen ortadan kaldırmasa da enflasyonist baskıların hafifletilmesinde etkili olabilir. Bütçe açıklarıyla enflasyon arasında yakın bir ilişki olmasına rağmen, fiyat artışlarında sadece bütçe açıkları etkili değildir¹. Çünkü, enflasyon ekonominin bütünüyle ilgili bir olaydır. Bu nedenle bütçe açıklarını enflasyonun tek sebebi olarak görmek yanıltıcı sonuçlara yol açabilir. Enflasyonsuz veya daha düşük bir enflasyon oranlı bir ekonomi için bütçe açıkları ile birlikte diğer darboğazların da aşılması gerekmektedir.

Bütçe açıklarının istikrar üzerindeki etkisi ile ilgili olarak cari işlemler açığı hesaplarıyla bağlantısı da söz konusudur. Nitekim milli gelir bakımından bütçe açıkları tasarruf-yatırım dengesine yansıyabileceği gibi, cari işlemler açığında artış şeklinde de kendini hissettirmektedir. Bütçe açıklarının döviz rezervlerinin kullanımı veya dış borçlanmayla finanse edilmesi, açığın enflasyonist etkilerini geciktirebileceği gibi, milli paranın dış değerinin yüksek tutulmasını da sağlayabilir. Bu durum, reel döviz kuru-
nun düşmesine yol açtığı ölçüde ihracatı azaltıp ithalatı teşvik etmek suretiyle cari işlemler açığını artırabilir². Aslında bu olay, dışlama (crowding-out) etkisinin yatırım azalması şeklinde değil, net ihracat azalması şeklinde ortaya çıkması anlamına gelmektedir. Ancak, bütçe açıklarının finansmanında dış rezervlerin sınırlı ölçülerde kullanımının yanında dış borçlanmaya aşırı talebin dış borç krizlerine yol açması ve dış ödemeler dengesini bozması ekonomik istikrarsızlıkları körüklemekte ve bu tür politikaların sürdürülmesini güçleştirmektedir.

¹ Koray BAŞOL - Güler BAŞOL; «Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri», *Â.Ü.S.B.F. Dergisi*, S:3-4, C: 47, Haziran-Aralık 1992, s. 73.

² ARASIL; a. g. t., s. 65.

İ K İ N C İ B Ö L Ü M

BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ

I - BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN TANIMI, ÖNEMİ VE BÜTÇE-PLAN İLİŞKİSİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

1929 dünya ekonomik krizi ile birlikte Keynes' in ileri sürdüğü görüşler, klasik iktisat anlayışını temelden sarsmış, kamu hizmetlerinin gelişmesi ve genişlemesi bütçe sistemlerinin yeni bir boyut kazanmasına yol açmıştır. Modern devlet anlayışına paralel olarak ekonomik faaliyetlerde devletin aktif rol oynaması, kaynak kıtlığı sorununu da beraberinde getirmiştir. Kamu harcamalarında görülen artışlar nedeniyle ortaya çıkan mali sıkıntıların önlenmesi, iktisadi kalkınma ve refahın sağlanması, ancak bütçe araç ve tekniklerinin geliştirilip sistemli bir şekilde kullanılmasıyla mümkündür¹. Bu takdirde kamu kaynaklarının verimli ve etkin kullanımı sağlanabilir. Çalışmamızın bu kısmında bütçe sistemlerinin önemine değinilerek, bütçe-plan ilişkisi bakımından kısa bir değerlendirmesi yapılacaktır.

A - BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN TANIMI VE ÖNEMİ

Bütçe fonksiyonlarındaki değişimler sonucu, bütçeler sadece mali denetim aracı olmaktan çıkmış ve bir yönetim aracı haline gelmiştir. Kamu yönetiminde bütçeleme, yasama organının faaliyet alanlarının sıkı bir şekilde denetlenmesi ihtiyacına bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Buna göre, kaynaklar değişik faaliyetlere dağıtılmakta, kontrol edilmekte ve değerlendirilmektedir². Bütçeleme sistemi; kamu hizmetlerinin ifa edilmesinde mevcut kaynakların en iyi şekilde planlanarak mali olanaklar dahilinde kullanılmasıyla birlikte belirli hedeflere ulaşmada alternatif program ve faaliyetler arasında seçim yaparak, kaynak tahsisine olanak sağlayan bir süreç olarak tanımlanabilir. Başka bir deyişle bütçeleme sistemi ile, mali kaynakların temini ve belirli programlar arasında dönemler itibariyle ayrılması söz konusudur³.

Kalkınma planlarına uygun olarak ekonomik düzen içinde arzulanan sosyo-ekonomik gelişmeyi sağlayacak başlıca aracın bütçe olması nedeniyle, bütçelerde reform çalışmaları pek çok ülkede hız kazanmıştır. Esasen gelişmekte olan ülkelerde, sosyo-ekonomik gelişme ve çağdaş kamu yönetimi düşünce ve ilkeleri önem taşımaktadır.

¹ Allen SHICK; «Why Deficit Persists as a Budget Problem: Role of Political Institutions», *Government Managment Issues and Country Studies*, Edited By A. PREMCHAND, IMF Press, Washington, 1990, s. 39.

² Aytaç EKER; «Ekonomik Kalkınmanın Planlanması ve Bütçeleme», *Maliye Araştırma Merkezi Konferansları*, No: 77, 35. Seri (1991/1992); Güray Matbaası, İstanbul 1993, s. 157.

³ COŞKUN; *Devlet Bütçesi ...*, s. 125.

Bu nedenle devletler, bütçe sistem ve tekniklerini modern hale getirmek durumunda dırlar. Bütçeleme sistemlerinin kamu yönetimi açısından önem kazanması bazı faktörlere bağlı olarak açıklanabilir. Bu faktörler genel olarak şu şekilde belirtilebilir:

- Kamu harcamalarındaki artışlar karşısında kamu kaynaklarının sınırlı olması nedeniyle harcamalarda israfın önlenmesi gereğinin ortaya çıkması,
- Kamu hizmetlerinin artmasıyla kamu yönetiminde meydana gelen değişimler ve kamu yönetiminde verimlilik - etkinlik konularının ortaya çıkması,
- Teknolojik gelişmeler,
- Bürokraside mevcut çeşitli bozuklukları düzeltme çabaları,
- Siyasal karar vericiye teknik düzeyde mümkün olan bilgilerin verilerek, siyasi kararlarda en gerçekçi olanların seçilmesini ve ekonomik, mali şartlara uygun onların gelişmesini sağlayıcı kararların alınmasını sağlamak,
- Yasama organlarına teknik bilgilerin verilerek, bu organ tarafından, yürütme organının faaliyetlerinin, plan ve programlarının denetlenmesinin sağlanması¹.

Yukarıda belirtilen nedenlerle kamu yönetiminde yeniden düzenleme gereği ortaya çıkmış, ekonomik denge ve ekonomik gelişmeyi sağlayıcı reform hareketlerinin esasını bütçelerde gerçekleştirilen reform çalışmaları oluşturmuştur. Bu çalışmalar sonucunda yeni bütçe sistemleri ve teknikleri geliştirilmiştir. Bütçe sistem ve tekniklerinin sürekli değişmesi, bütçelerin ekonomik ve mali bir araç olarak kullanılması bakımından önem taşımaktadır.

B - BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN BÜTÇE - PLAN İLİŞKİLERİ BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Plan ve bütçe birbiriyle aralarında çok sıkı ilişkiler bulunan iki kavramdır. Gelişmiş ülkelerde bütçe, belirli kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinin yanısıra, plan hedeflerine ulaşılmasını sağlayan mali bir araç olarak da kullanılmaktadır. Piyasa ekonomisine sahip gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ise, plan-bütçe ilişkileri ekonomik kalkınma ve büyüme amaçlarına uygun olarak ele alındığından, planlama ve bütçeleme çalışmaları hızlı bir gelişim göstermektedir.

Gelişmekte olan ülkeler, ekonomik kalkınmalarını sağlayabilmek için planlamaya ihtiyaç duymakta ve bu doğrultuda kalkınma planları hazırlamaktadırlar. Ancak, plan başlıbaşına bir amaç olmayıp, belirli hedeflerin gerçekleştirilmesinde beklenen sonuçlara rasyonel ve etkin bir şekilde ulaşabilmek için kullanılan bir araçtır. Buna göre planlama, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için gelecekte yapılması istenen faaliyetlerin saptanması ve izlenecek yolların seçilmesidir². Ayrıca planlama, ekonomiye sağlıklı bir müdahale yönünden de gereklidir. Gelişmiş ülkeler açısından planlama,

¹ Gülay ÇOŞKUN; *Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları No: 150, Ankara 1976, s. 53-54.

² ÇOŞKUN; *Bütçe Reformu...*, s. 68.

ekonomiye doğru teşhislerin konulması, ekonomik istikrarın korunması ve kaynakların etkin kullanımı bakımından önem taşımaktadır.

Plan-bütçe ilişkisi, bütçenin de bir plan olduğu anlayışına dayanarak açıklanabilir. Aslında bütçe ile plan arasında kesin bir ayırım da yapılamamaktadır. Çünkü, bütçe, gelecek yıllara ilişkin gelir ve gider tahminlerini göstererek planlamayı desteklemektedir. Aynı şekilde bütçenin ödeneklere ve kaynaklara dayanması, yıllar itibarıyla bunlarda meydana gelecek değişiklikleri saptaması planlamaya güç kazandırmakta ve başarı şansını artırmaktadır¹. Planlar ekonomik amaçları gerçekleştirmek için hedefleri tespit ederler. Bütçeler ise, mali kaynakların belirlenmesi ve gerekli yerlere tahsis edilmesini gerçekleştirirler. Bu durumda, plan ve bütçe birbirini tamamlamaktadır. Ancak, planlar daha uzun dönemler için ele alınmakta, bütçeler ise, kısa bir dönem (genellikle 1 yıl) için düzenlenmektedir. Sonuç olarak, planlama, devletin genel amaçlarını ve bu amaçlara uygun araçları kapsamayı, bütçeleme ise mali kaynakların belirlenerek önceden belirlenen programlara tahsisi ve belirli bir döneme ilişkin kaynak-harcama dengesinin oluşturulması bakımından önem taşımaktadır.

Bütçe-plan ilişkilerinin gelişmesi dünyanın pek çok ülkesinde planlama çalışmalarının hayli önem kazanmasına yol açmış ve hazırlanan kalkınma planları ile makro ekonomik hedefler hızlı bir şekilde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Ancak, kalkınma planlarının başarıya ulaşmasında güçlü bir bütçe idaresine ihtiyaç bulunmaktadır. Bütçe ile iktisadi kalkınma hızı arasındaki ilişkinin önemini kavrayan gelişmekte olan ülkeler, bütçe idarelerini modernize etmekte ve bütçe sisteminin kalkınmadaki rolünü artırmak için modern yöntem ve teknikler kullanmaktadırlar. Bu doğrultuda planlar, daha teknik ve ülkelerin özelliklerine göre hazırlanmakta, bütçeler de plan hedeflerine ulaşmayı kolaylaştıracak şekilde düzenlenmektedir.

Bütçe-plan ilişkilerinin uyumunu amaçlayan çabalar her ülkede aynı başarıyı gösterememektedir. Bunda o ülkede uygulanan bütçe sistem ve tekniklerinin önemli bir rolü vardır. Örneğin; ülkemizde bütçe-plan ilişkileri, 1963 yılında planlı dönemle birlikte önem kazanmaya başlamış, ancak bu dönemde yürürlükte olan klasik (geleneksel) bütçe sistemi plan-bütçe uyumunu zorlaştırmıştır². Bu zorluğu aşmak ve modern bütçe sistemlerine geçmek için de, 1973 yılından itibaren program bütçe sistemi uygulamasına başlanmıştır.

Bütçeleme sistemlerinin bütçe-plan ilişkilerinin uyumlaştırılmasına bağlı olarak önem kazanmasıyla başta A.B.D. olmak üzere Avrupanın bazı ülkelerinde bu konuyla ilgili çalışmalar yoğunluk kazanmıştır. Özellikle, yirminci yüzyılın ortalarına doğru ik-

¹ Nihat FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No: 71, İstanbul 1987, s. 89.

² AKTÜRK; a.g.m., s. 362.

tisadi büyüme ve istikrar hedeflerine yönelik planlama çalışmalarına ağırlık verilmiş, bütçeler de bu hedefler doğrultusunda bir iktisat politikası aracı olarak kullanılmaya başlanmıştır. Bütçeleme sistemlerinin geliştirilmesi için gerçekleştirilen reform hareketleri, bir dizi yeni araç ve tekniklerin kullanılmasına yol açarak, modern bütçeleme sistemlerinin oluşumuna zemin hazırlamıştır.

II - BÜTÇELEME SİSTEMLERİNİN GELİŞİMİ

Devletlerin ekonomik ve mali güçlüklerle karşılaşmaları, bütçe ve bütçeleme sistemlerinin önem kazanmasına yol açmıştır. Devletin faaliyet alanlarının genişlemesi ile birlikte, artan kamu harcamalarını karşılayacak gelir kaynaklarının yetersiz olması, kaynakların etkin kullanımı açısından sıkı bir denetime ihtiyaç göstermektedir. Günümüzde bütçe sistem ve teknikleri, kaynak kıtlığı sorununa çözüm bulabilmek için sürekli bir gelişme içindedir. Modern bütçeleme sistemleri ile bütçe, kamu yönetiminde verimliliği ve etkinliği sağlama aracı haline gelmiştir. Bu kısımda bütçe sistemlerinin gelişimi geçirdiği aşamalar itibariyle ele alınıp incelenecektir.

A - GELENEKSEL (KLASİK) BÜTÇE SİSTEMİ

Bütçeleme sistemleri arasında en eski ve en çok uygulama alanı bulan geleneksel bütçe sistemi, devletin klasik fonksiyonlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmış, denk bütçe anlayışı bu sistemin temelini oluşturmuştur. Ancak, devlet anlayışında meydana gelen değişmelerin ve modern görüşlerin etkisiyle bu sistem pek çok ülkede yetersiz kalmaya başlamış ve yeni bütçe teknikleri geliştirilmiştir. Bu kısımda geleneksel bütçe sistemi genel hatlarıyla incelenmeye çalışılacaktır.

1 - Geleneksel Bütçe Sisteminin Amacı ve Önemi

Geleneksel bütçe sistemi uygulaması önce İngiltere' de daha sonra Fransa' da başlamış, sisteme yönelik geliştirilen teknikler ve ilkeler pek çok ülkede aynen ya da çok az bir değişiklik ile kabul edilmiştir. Bütçeleme sistemlerinin en ilkel ve basit şekli olarak kabul edilen geleneksel bütçe sistemi, kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin, yasama organınca onaylandığı şekilde gerçekleşip, gerçekleşmediğini denetlemeyi amaçlamaktadır. Diğer bir deyişle, kamu harcamalarının parasal (mali) denetimi anlamına gelen bu sistemde şu sorulara cevap aranmaya çalışılır: Yasama organının yürütme organına verdiği başlangıç ödenekleri aşılmış mıdır? Ödenekler yasal bir şekilde kullanılmış mıdır? Ödenekler verildiği harcama kalemlerine harcanmış mıdır? Bunun dışında, kamu hizmetlerinin önceliğinin, verimliliğinin ve hizmet planlamasının bu bütçe sistemi ile yapılmasına olanak yoktur¹. Ödenekleri veren yasama organı, te-

¹ BATIREL; a.g.e., s. 44.

melde, kamu kesimine aktarılan fonların tahsis edildikleri harcama kalemlerinde kullanılıp, kullanılmadığını kontrol eder.

Geleneksel bütçe sisteminde, bütçe ilkelerine önem verilmekte ve bütçe fonksiyonları üzerinde titizlikle durulmaktadır. Bu sistemde sunulacak kamu hizmetlerinin nitelik ve miktarından ziyade, hizmetleri gerçekleştirecek olan idari birimlerin ihtiyaçları dikkate alınmaktadır. Kamusal mal ve hizmet üretiminde miktar ve niteliğe önem verilmeyip, hizmetleri gerçekleştirecek olan kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarının göz önünde tutulması, kamu kesiminde etkinliğin sağlanması konusunda sakıncalar doğurmaktadır¹.

Geleneksel bütçe sisteminde amaç-hizmet ilişkisi kesin olarak kurulamamaktadır. Sadece, bütçe kanunu ile verilen ödeneklerle bölümler için önerilen harcamalar, ücretler ve kamu kuruluşlarının donatımı ile ilgili masraflar şeklinde yer almaktadır. Personelin neler yapacağı, satın alınan malzemenin ne için kullanılacağı üzerinde durulmamaktadır. Burada, kamu kuruluşlarının mali yıl boyunca faaliyetlerini yürütmesi ve üretebileceği kadar mal ve hizmet üretmesi önem taşımaktadır.

2 - Geleneksel Bütçe Sisteminde Sınıflandırma

Bütçeleme sistemlerini birbirinden ayıran en önemli hususlardan biri, bunların düzenlenmesinde görülen özelliklerdir. Bütçe sınıflandırması ile, devlet faaliyetlerinin gözlemlenmesi ve gerekli analizler için bilgi sağlanması açısından bütçelerin ne şekilde düzenleneceği ifade edilmektedir. Yani, bütçe yapısının meydana getirilmesi için, gelir ve giderlerin sınıflandırılması söz konusu olmaktadır. Bu sistemde kamu harcamalarının sınıflandırılması harcama kalemlerine göre yapılır. Bu yönüyle geleneksel bütçe sistemine, «harcama kalemleri bütçesi» adı da verilmektedir. Harcama kalemleri ise, bir kamu hizmetinin üretiminde kullanılan girdilerdir².

Harcama kalemlerine göre sınıflandırmada, her bakanlık veya daire için önerilen harcamalar bütçede maddeler halinde sıralanmaktadır. Örneğin, şu kadar görevli için şu kadar maaş veya ücret, şu kadar makine veya malzeme için şu kadar harcama gibi. Önemli olan personel veya satın alınan malzeme için harcanacak para olup, bunların ne için kullanılacağı ya da ne fayda sağlayacağı dikkate alınmamaktadır. Ağırlık, harcamaların muhasebe kayıtlarıyla sıkı bir denetime tabi tutulması üzerinde yoğunlaşmaktadır³. Dolayısıyla, harcamalar yapılan işler yerine alınan şeylere (girdilere) göre ayrılmakta, her bir programın maliyeti bilinmemekte, sadece girdilere ne kadar har-

¹ AKSOY; *Kamu Bütçesi*, s. 62- 63.

² BATIREL; a.g.e., s. 45.

³ Atilla DİCLE; *Kamu Yönetiminde Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi (PPBS)*, İlkan Basımevi, Ankara 1973, s. 43.

cama yapıldığı öğrenilebilmektedir. Bu bakımdan sadece girdileri esas alması geleneksel bütçe sisteminin en önemli özelliğini oluşturmaktadır.

Diğer bir sınıflandırma şekli ise, fonksiyonel sınıflandırmadır. Bu sınıflandırmaya göre kamu harcamaları milli savunma, milli eğitim, ulaştırma , sağlık gibi ana hizmetler olarak gruplandırılmakta ve yürütme organının (hükümetin) faaliyetleri hakkında kamuoyuna bilgi verilmektedir. Geleneksel bütçenin en önemli unsurlarından biri olan örgütsel (idari) birimleri esas alan sınıflandırma şeklinde ise, kamu harcamalarının bakanlıklar, daireler ve bunların örgütsel birimlerine göre gruplandırılması söz konusudur. Bu tür sınıflandırma yürütme organının örgütsel yapısını yansıtmakta, yasama organının bütçeyi onaylamasına esas oluşturmaktadır. Belirtilen sınıflandırma türleri arasında en katı uygulananı harcama kalemlerine göre yapılan sınıflandırmadır. Geleneksel bütçeye gerçek niteliğini kazandıran da budur¹.

3 - Geleneksel Bütçe Sisteminin Fayda ve Sakıncaları

Uzun bir geçmişi olan geleneksel bütçe sisteminin bugünde nispeten önemini koruyan bazı üstünlüklerinin yanında, sistemden vazgeçilmesini gerektiren sakıncaları da bulunmaktadır. Geleneksel bütçe sisteminin faydaları şunlardır:

- Geleneksel bütçe sisteminde klasik bütçe ilkeleri katı bir şekilde uygulandığından, ödeneklerin israf edilmesi önlenmektedir. Bu sayede ödeneklerin hukuki çerçeveye uygun olarak harcanması ve kural dışı kullanımı engellenmektedir.
- Bütçelerin yıllar itibariyle gelişiminde sadece artış yönünde bir eğilimin olması bütçe uygulamaları açısından tutarlılık sağlamaktadır. Bu da her idari ünitenin dikkatini kendi tercihleri üzerinde yoğunlaştırmasına yol açmaktadır².
- Geleneksel bütçe uygulamasında hizmetlerle ilgili alternatif çözüm yollarının araştırılması gibi bir problem olmadığından, bütçe politikası ile hedeflenen amaçlara ulaşmak yeterli olmaktadır³.
- İdareye istikrar sağlama ve devlet memurlarının ihtisaslaşmasına yardımcı olması, geleneksel bütçe sisteminin bir diğer faydalı yönüdür. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında belirli ilke ve usullere bağlı kalınması, bütçe sisteminin çalışmasında istikrar sağlamaktadır⁴.
- Geleneksel bütçe uygulamasında anlaşmazlıklar genelde hukuki sorumluluk ve yetkiler konusunda çıktığı için, söz konusu problemlerin üst kademelerdeki yöneticiler arasında politik pazarlıklarla çözülmesi mümkün olabilmektedir. Çünkü, kaynakların dağılımında, tespit edilen hedeflere ulaşılmasında

¹ DİCLE; a.g.e, s. 44.

² Nihat FALAY; Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli, İstanbul Üniversitesi İ.F. Yayını, No: 429, İstanbul 1979, s. 26.

³ FALAY; Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi..., s. 27.

⁴ Ahmet KARAASLAN; Bütçe Teorisi ve Bütçe Politikası, Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, No: 74, Erzurum 1982, s. 16.

siyasal pazarlık yöntemi, çoğu zaman kesin sonuçlar alınmasını mümkün kılmaktadır¹.

Sistemin diğer bütçeleme sistemlerinden ayrılan ve uygulanmasını güçleştiren sakıncaları ise şu şekilde belirtilebilir:

- Geleneksel bütçe sistemi, bütçenin dar anlamda bir gelir gider cetveli halinde görülmesine yol açan mali yönüne ağırlık vermektedir. Mali fonksiyonun özellikle gelir ve giderlerle ilgili denetim mekanizmasını da beraberinde getirmesi, bütçe uygulamalarının kanuniliğini verimlilik ve iktisadilik gibi çok önemli özelliklerin önüne geçirmiştir.
- Geleneksel bütçe sisteminde örgütlerarası ilişkiler dikkate alınmamakta, dolayısıyla hizmetlerin toplam maliyetleri bilinmemektedir. Toplam faydanın kolaylıkla tahmin edilememesi, faydalarla verilen ödenekler arasında karşılaştırma yapma olanağını ortadan kaldırmaktadır.
- Geleneksel bütçe sisteminde bütçelerin düzenlenmesi, faaliyet programlarına ve hasılaya bakılmaksızın yapılmaktadır. Bütçe hazırlıklarına genellikle bir önceki yıl rakamlarıyla başlanmakta, bu rakamlar bütçenin uygulanacağı yılda beklenen fiat artışlarıyla düzeltilmekte ve varsa yeni faaliyetlerle ilgili ek ödenekler ayrılarak bütçe uygulaması tamamlanmaktadır².
- Geleneksel bütçe sistemi sadece girdileri esas almakta, çıktılarla ilgilenmemektedir. Ödenek tahsisinde harcamacı dairelerin cari ve yatırım harcamaları için ne kadar ödenek gerektiği anlayışından hareket edilmekte, yapılacak hizmetin sonucu önemli olmadığı için ayrılan ödenekle azami faydayı temin etme amacına yönelik optimal çözümlerde düşünülmemektedir³.
- Geleneksel bütçe sistemi uzun süreli planlamaya elverişli değildir. Çünkü, kamu yatırımlarının faydaları genellikle uzun yıllara ya da gelecek nesillere kadar yayılmaktadır. Geleneksel bütçe programların tümüne gerekli önemi vermediğinden, bütçe-plan ilişkisi de kurulamamaktadır.
- Geleneksel bütçe sistemi, devletin ekonomik faaliyetlerini tam anlamıyla ortaya koyamamaktadır. Bu nedenle kaynak tahsisinde etkinlik sağlanamamaktadır. Ayrıca gelir ve gider tahminlerinin gerçeği ne ölçüde yansıttığı konusunda bilimsel tekniklerden yararlanılamamaktadır⁴.
- Harcamacı birimler, hazırladıkları bütçe taleplerinde üst yönetim tarafından kesinti yapılacağı düşüncesiyle, ödenek taleplerini gereksiz yere artırmaktadırlar. Yine bir harcama bütçeye girdikten sonra kurumlaşmakta ve her yıl ayrı ayrı incelemeye tabi tutulmadığından, bütçeye giren bir harcamayı çıkarmak mümkün olmamaktadır.

Geleneksel bütçe sisteminin yukarıda belirtilen sakıncalarını gidermek amacıyla, bütçelerde reform niteliğindeki çalışmalar hız kazanmış ve bu amaçla performans, Program, Planlama-Programlama-Bütçeleme (PPBS) ve Sıfır Esaslı Bütçeleme sistemleri bütçe yapısına yeni bir anlayış getirmek için geliştirilmiştir.

¹ KARAASLAN; a.g.e., s. 17.

² Nihat EDİZDOĞAN; **Kamu Bütçesi**, Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Güçlendirme Vakfı Yayın No:15, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa 1989, s. 142.

³ FALAY; Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi..., s. 35.

⁴ SÖNMEZ; a.g.e., s. 141.

B - PERFORMANS BÜTÇE SİSTEMİ

Uzun yıllardan beri; harcamaların bir denetim aracı olan ve dolayısıyla bütçenin sadece denetim fonksiyonunu yerine getirmesini sağlayan geleneksel bütçenin eksikliklerini giderebilmek amacıyla geliştirilen tekniklerden biri olan performans bütçe, bütçe sistemine yeni bir anlayış getirmeyi amaçlamaktadır. Modern bütçe sistemlerinin ilk aşaması olarak kabul edilen bu sistemin ana hatlarıyla incelenmesinde yarar vardır.

1 - Performans Bütçe Sisteminin Tanımı ve Gelişimi

Performans bütçe, iş ya da hizmet bütçesi olarak adlandırılan bir bütçe sistemidir. Buna göre, performans bütçe, kamu hizmetlerinde verilen ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamak amacıyla geliştirilen bir tekniktir¹. Performans bütçe sisteminde, bütçeleme bir yönetim aracı bütçe de bir iş ya da çalışma programı olarak nitelendirilmektedir. Performans bütçe, amaçların gerçekleştirilmesi için önerilen programların maliyetlerini ve her program altında yerine getirilen işleri ölçen kantitatif (sayısal) verilerin gösterildiği bir bütçedir.

Performans bütçe uygulaması ile ulaşılmak istenen amaç, devlet faaliyetlerinin etkinlik derecesini artırmaktır². Bu nedenle üretim maliyetinin düzeyi ile üretimin miktarı önem taşımaktadır. Bu bütçe tekniğinin uygulanmasında üzerinde önemle durulan husus, çeşitli dairelerin ihtiyaç duydukları ödeneklerin tahsis edilmesinden çok, belirli amaçlara ne şekilde ulaşılabileceğinin belirlenmesidir. Bu sayede kamu ekonomisi alanında belirli bir giderin yapılmasından daha fazla çıktı (output) elde etmenin veya belirli bir mal veya hizmet için daha az gider yapmanın mümkün olabileceği kabul edilmektedir. Her iki şekilde de kaynaklardan tasarruf sağlandığı ve kamu üretimi özel üretimden daha az fedakarlıkla gerçekleştirildiği takdirde milli gelir artacak ve iktisadi refah yükselecektir³.

Performans bütçeden beklenen amaçlara ulaşabilmek için, bütçede harcamalar fonksiyonel şekilde sınıflandırılır ve hizmet maliyeti ile miktarı arasında ilişki kurulur. Böylece, kamu yönetiminde belirli hizmetleri gerçekleştirecek kişilerin yöneticilik başarısı ölçülebilir. Performans bütçe sistemi, hizmet-maliyet ilişkisi yönüyle yönetime yöneliktir. Bir hizmetin en az maliyetle üretilmesi etkinlik gereğidir. Buna göre, hizmet birimlerinin yaptığı işlerin birim maliyetleri hesaplanarak ödenek miktarları gerekçe-

¹ Kenan BULUTOĞLU; Kamu Ekonomisine Giriş, Temat Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1977, s. 173.

² B. Necmettin FEYZİĞLU; Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984, s. 123.

³ Osman Z. ORHAN; Türkiye' de Bütçe ve Maliye Politikaları, İ.T.O. Yayınları, No: 1994-1, İstanbul 1994, s. 32.

lendirilir¹. Dolayısıyla, bu sistemin temeli bilimsel yönetim ve maliyet muhasebesine dayanmaktadır.

Geleneksel bütçe sisteminin sakıncalarını gidermek ve kamu kütçesine yeni bir anlayış getirmek için geliştirilen performans bütçe, geleneksel bütçe ile program bütçe arasında kalan bir aşamadır. Performans bütçe ilk defa 1912 yılında A.B.D.' de Başkan Taft tarafından kurulan «Ekonomi ve Etkinlik Komisyonu»nun, mevcut bütçe sisteminin sakıncalarını gidermek amacıyla kamu harcamalarının maliyetinin ve verimliliğinin hesaplanabilmesi için, hizmetlerin fonksiyonel sınıflandırmasıyla ilgili çalışmalar yapmasıyla ortaya çıkmıştır.

Performans bütçe sistemine ait ilk uygulamalar 1913-1915 yılları arasında New-york Belediyesi Araştırma Bürosu' nun gözetim ve denetimi altında Richmond Borough' ta başlamıştır. Bu ilk uygulamalar bütçenin çok ayrıntılı olması ve maliyet hesaplarıyla yüklü olması gibi nedenlerle terkedilmiştir. Ancak, mevcut bütçe sisteminde ortaya çıkan sorunlar nedeniyle 1934 yılında Tarım Bakanlığı' nca yeniden uygulanmaya başlanmıştır.

İkinci Dünya Savaşından sonra karşılaşılan güçlükler, performans bütçe sisteminin önem kazanmasına yol açmış ve A.B.D. Deniz Kuvvetleri' nin 1948 yılı bütçesi bu tekniğe uygun olarak hazırlanmıştır². Daha sonra 1949 yılında kurulan ve «Devletin Yürütme Organını Düzenleme Komisyonu» adı verilen I. Hoover Komisyonu tarafından daha önceki bütçe uygulamalarında başarı sağlanması üzerine bütçe reformu için önerilmiştir³. Hoover Komisyonu raporları ve önerileri sonucu A.B.D.' de Federal Bütçe Bürosu' nun yeniden düzenlenmesi, performans esaslarına dayanan muhasebe sisteminin geliştirilmesi ve raporlama sistemleri hakkında uygulama çalışmaları başlamıştır. Performans bütçe sistemi 1950' li yıllarda A.B.D.' de federal hükümetlerce geniş bir uygulama alanı bulmuş, bunlar içinde Maryland öncülük görevini üstlenmiştir. Aynı şekilde Michigan, Oregon, Illinois gibi eyaletler performans bütçenin bazı yönlerini bütçeleriyle birleştirme kararı almışlardır.

Bütçe reformlarıyla performans bütçe sisteminin uygulama alanı genişletilmiş ve 1954-1955 yıllarında II. Hoover Komisyonu, performans veya program bütçe ifadesiyle bu iki kavramı aynı anlamda kullanmıştır. 1957 yılından itibaren Birleşmiş Milletler tarafından düzenlenen bölgesel toplantılarda, kalkınmakta olan ülkelerde performans bütçelerin kabul edilmesi ve uygulamasına yönelik çalışmalar yapılmış ve ilk defa 1956-1957 mali yıllarında Filipinler' de uygulanmış, ancak başarılı olamamıştır⁴. 1960'

1 BATIREL; a.g.e, s. 49.

2 COŞKUN; Devlet Bütçesi...,s. 111.

3 EDİZDOĞAN; a.g.e, s. 144.

4 DİCLE; a.g.e, s. 73.

lı yıllarda ise performans bütçe sistemi, Orta ve Güney Amerika, Afrika, Asya ve uzak doğu ülkelerinde de uygulanmış, ancak hizmet programlarının sınıflandırılmasından ileriye gidememiştir.

2 - Performans Bütçe Sisteminin Özellikleri

Performans bütçe sisteminin tam olarak anlaşılabilmesi açısından çeşitli özelliklerinin bilinmesi gerekmektedir. Bu özellikler aşağıda kısaca belirtilmektedir.

- Performans bütçede hükümetin ne satın aldığı yerine, devletin yaptığı ve başardığı işlere önem verilmektedir. Başka bir ifadeyle dikkatler; işleri yürütme araçları yerine tamamlanan işlere (inşa olunan karayolunun uzunluğu, yapılan okul ve hastanelerin sayısı, sulanan arazinin dönümü v.b.) yöneltilmiştir. Böylece, belirli bir giderden kazanılan ya da sağlanan faydalar önem kazanmaktadır.
- Performans bütçede giderler; ücretler, harcırahlar şeklinde değil işlev (fonksiyon), program, iş (faaliyet) veya proje itibarıyla sınıflandırılmaktadır. Birleşmiş Milletler' in Güney Amerika için 1962 yılında düzenlediği «Bütçe Tasnifi ve İdaresi» çalışma grubu raporunda fonksiyonlar ve ilgili iş ve programlar konusunda şu örnekler verilmektedir¹.

Fonksiyon: Eğitim

Programlar: İlk, Orta ve Yüksek Eğitim

İşler: Öğretim, Öğretim Malzemesi Yayınlı, Araştırma Programındaki İşler (eğitim programındaki işler).

- Performans bütçe sistemi, tamamlanan işlerin maliyetine ilişkin olanaklar ölçüsünde çok sayıda sayısal bilgi içermektedir. Eğer elde edilen sonuç ölçülebilir kavramlarla ifade edilemez ise, tamamlanan işin veya faaliyetin niteliği ve kapsamı ile ilgili (bütçe projesinde) açıklama yapılmalıdır².
- Performans bütçe sisteminde, işler ve faaliyetler, belirli programlar şeklinde formüle edildiği ve birim maliyet fiatları üzerinden ölçülüp hesaplandığı için, farklı çözüm yöntemlerinin kapsayacağı süre ve maliyetler belirtilmelidir³.
- Performans bütçe sisteminde, hizmetlerin birim maliyetlerinin hesaplanması, tahminlerin gerçeklere uygun olarak yapılabilmesi ve sağlıklı sonuçların alınabilmesi için, fayda-maliyet, maliyet etkinlik, sistem analizi gibi tekniklerden yararlanılmaktadır.
- Performans bütçe sistemi geçmişte elde edilmiş mevcut kayıtlara dayanmak zorundadır. Belirli amaçları gerçekleştirecek alternatif programların saptanmasını, seçilen programların maliyetlerinin ve her program altında elde edilen başarıların ölçülmesini gerektirir. Çünkü, her hükümet faaliyetinin sonunda elde edilen bir «son üretim ya da nihai ürün-çıktı» söz konusu olmaktadır⁴.

¹ FEYZİOĞLU; a.g.e., s. 83.

² ORHAN; a.g.e., s. 32.

³ EDİZDOĞAN; a.g.e., s. 145.

⁴ DİCLE; a.g.e., s. 56.

- Performans bütçe, ancak yeterli ve uygun bir maliyet muhasebesi sistemi ile anlam kazanmaktadır. Ancak, bu sayede uygulamalara ilişkin mali sonuçlar hakkında yöneticilere bilgi sağlanabilir. Rapor verme, kayıt tutma yoluyla yapılan faaliyetlere ilişkin bilgilerin yasama organına verilmesi sağlanarak, hizmetlerin maliyeti, harcamaların türü ve ilgili olduğu idari birimler belirtilir¹.

Yukarıda sıralanan bu özelliklerden de anlaşılacağı gibi , performans bütçeler bir yönetim aracı olarak ortaya çıkmakta, kamu hizmetlerinin verimlilik ve etkinliğinin sağlanmasında yöneticilere yardımcı olmaktadır.

3 - Performans Bütçe Sisteminde Sınıflandırma

Performans bütçe, temel amaçlara ulaşmak için teklif edilen programların ödenek miktarlarını, her program içinde yapılacak işleri üretilecek veya imal edilecek maddelerin birim maliyet fiyatlarına göre hesaplayan ve sayısal verileri kapsayan bir bütçe sınıflandırması tekniğidir. Bu sistemde, kamu kuruluşlarının yaptığı hizmetler ana hizmet kategorilerini, hizmetlere ilişkin yapılacak harcamalar ise alt alt başlıkları oluşturmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre, belirli bir bakanlığın gerçekleştirdiği hizmetlere göre, her hizmete ayrılmış harcama kalemleri (girdiler) toplanmaktadır². Hizmet kategorileri, yasama organının nitelik sınırlamasını sağlayan bölümlere, harcama kalemleri ise maddeye karşılık gelmektedir.

Bu bütçe sisteminde performans, faaliyetler ya da nihai ürünler(çıktılar) hesabına göre ölçülebilmekte ve harcama konuları da her iki şekilde gruplandırılabilir. Çünkü, performans sınıflamada tanımlanması kolay ve homojen nihai ürün tespit etmek çok zor olduğu için, programlarda yer alan faaliyetler de aynı amaç için kullanılmaktadır. Böylece performans sınıflama için tek yol geçerli olmamakta, iki yol birbiri tamamlamaktadır.

¹ FALAY; Planlama -Programlama - Bütçeleme - Sistemi..., s. 79.

² Allen SCHICK; *The Road to PPB: The States of Budget Reform*, Markham Publishers, Chicago 1972, s. 28.

Tablo No: 2 - Performans Bütçede Sınıflandırma

			Büro ve Daire	Birim Sayısı	Toplam Maliyet
Fonksiyon	01	Yol veya Cadde Yapımı			
Program	01.1	Cadde Yapımı	Cadde Bürosu	\$	xxx
	01.2	Cadde Aydınlatması	Cadde Bürosu		xxx
	01.3	Trafik Kontrolü	Trafik Dairesi		
			Polis Dairesi		xxx
	01.4	Cadde Bakımı	Cadde Bürosu		xxx
Performans	01.41	Cadde Temizliği (mil)		xx	xxx
	01.42	Yeniden Yapım (mil)		xx	xxx
	01.43	Kontroller		..	xxx
	01.44	Köprü ve Tünellerin Onarımı		..	xxx
	01.45	Kanalizasyonların Onarımı (Adet)		xx	xxx
Harcama Konuları	(a)	Personel Hizmetleri	\$	xxx	
	(b)	Malzeme ve Teçhizat		xxx	
	(c)	Diğer Giderler		xxx	
		Toplam		xxx	

KAYNAK: Nihat EDİZDOĞAN; Kamu Bütçesi, Uludağ üniversitesi İ.İ.B.F. Güçlendirme Vakfı Yayın No: 15, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa 1989, s. 147.

Tablo 2' de görüldüğü gibi , yol ve caddelerin yapımı hizmet birimi olarak seçilmiş ve kamu hizmeti fonksiyonel biçimde sınıflandırılmıştır. Maliyet rakamlarına dayanan bütçede her bir hizmete yönelik kuruluşlar belirtilerek, birim maliyete ve yapılan harcamaların konusuna göre dağıtımı yapılmıştır. Ancak, uygulamada, çoğu zaman ölçülebilir birimlerin kullanılması mümkün olmadığından bazı aksaklıklara neden olabilmektedir.

Performans bütçe sistemi, bir iş (hizmet) programı niteliğinde olup, temel analiz yöntemi birim maliyet analizidir. Birim maliyetlerin hesaplanmasında maliyet muhasebesi tekniklerinden geniş ölçüde yararlanılmaktadır. Maliyet muhasebesi ile belirli bir kamu hizmetinin gerçekleştirilmesinde katılan tüm maliyet unsurları araştırılıp raporlanmaktadır. Birim maliyet analizi ile, bir hizmetin en etkin (en az maliyetle) bir şekilde gerçekleştirilmesi ve her birimin üretiminde kullanılan kaynakların maliyetleri hesaplanabilmektedir. Buna göre, seçilen birim hizmet önem taşımakta ve hizmet ürününün hizmetten elde edilecek faydayı gösterecek şekilde anlamlı olması gerekmektedir¹.

4 - Performans Bütçe Sisteminin Eleştirisi

Performans bütçe de temel hareket noktası, ölçülebilir birimlerin kullanılmasıdır. Ancak, uygulamada karşılaşılan sorunlar nedeniyle, bir çok programın hazırlanmasında güçlüklerle karşılaşmakta ve bu yüzden sistem çeşitli yönleriyle eleştirilere maruz kalmaktadır. Bu eleştiriler aşağıda kısaca belirtilmektedir:

- Performans bütçe sisteminin amacı, maliyet ile fayda arasında kantitatif bir mukayese sağlamakla birlikte, bu sistem devlet faaliyetlerinin kalitesi hakkında bir fikir vermekten uzaktır. Örneğin, A üniversitesinin bir yılda 1000

¹ BATIREL; a.g.e., s. 52.

öğrenciyi B üniversitesine kıyasla daha ucuza okuttuğunu gösterebilir. Ancak, hangi üniversitenin daha yüksek verim sağladığı sorusuna cevap veremez¹.

- Kamu yönetim birimlerinde üretilen hizmetlerin ünitelerinin tespitinde ve ölçülüp hesaplanmasında bir takım zorluklar bulunmaktadır. Örneğin, iç ve dış güvenlik hizmetleri için çok kesin bir birim bulmak ve bunu uygulamak hemen hemen imkansızdır².
- Marjinal fayda kıyaslamalarında karşılaşılan güçlükler, yanlış sonuçlara yol açabilmektedir. Örneğin, düz bir ova ile dağlık bölgede inşa edilen yolların maliyetleri arasında büyük farklar vardır³.
- Performans bütçeyi uygulayan çeşitli gruplar birimler ve örgütler kendilerini diğer birimlerden bağımsız sadece o programı uygulamaya çalışan kuruluşlar olarak gördükleri için, programlar arası ilişkiler zayıflamış ve program bütçe sisteminin esasını oluşturan sistemli uygulama ihmal edilmiştir⁴.
- Performans bütçeyi uygulayan ülkeler çoğu zaman, bunu iktisadi planlamanın bir alternatifi gibi düşünmektedirler. Halbuki, bu bütçeler daha kısa dönemli ve dar kapsamlı olduğu için iktisadi planlama açısından etkisi sınırlı olabilmektedir⁵.
- Performans bütçe sistemi, geleneksel bütçe sisteminde olduğu gibi yıllık olarak uygulanmaktadır. Ancak, hizmetler fayda-maliyet esasına dayandırıldığından, gelecekteki birkaç yılı kapsamına alan programların, ilk yılın dışında kalan bölümleri önemlerini kaybetmektedir. Bu nedenle uzun vadeli planlama ile uyum sağlanamamaktadır.

Bu sakıncalarına karşılık performans bütçenin, proje ve faaliyetler arasında veya bütçe tahminleriyle elde edilen sonuçlar ile bunların maliyetleri hakkında mukayeseli bilgi vermesi gibi faydaları da söz konusudur.

C - PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİ

Devletlerin faaliyet alanları ve fonksiyonlarındaki gelişme ve değişmelerin sonucunda bütçeler, sadece yasama organının yürütme organını denetleme aracı olmaktan çıkmış, ekonomiye yön veren ve belirli iktisat politikası hedeflerine ulaşmada kullanılan bir müdahale aracı haline gelmiştir. Bu nedenle, modern bütçe anlayışına uygun olarak çeşitli araştırmalar yapılmış ve bazı analiz teknikleri geliştirilmiştir⁶. Program bütçe performans bütçenin bir devamı ve daha geliştirilmiş şekli olmasının yanı sıra, P.P.B.S.'nin hazırlanması ve uygulanmasında yardımcı bir araç olarak da kullanılmaktadır. Bu nedenle, program bütçe sisteminin ana hatlarıyla ele alınıp incelenmesi gerekmektedir.

¹ FEYZİOĞLU; a.g.e., s. 124.

² EDİZDOĞAN; a.g.e., s. 148.

³ DİCLE; a.g.e., s. 53.

⁴ AKSOY; Kamu Bütçesi, s. 78.

⁵ AKSOY; Kamu Bütçesi, s. 79.

⁶ Gülay COŞKUN; «Çağdaş Bütçecilik ve Plan- Program-Bütçe İlişkileri», Maliye Dergisi, M.B.A.P.K.K. Başkanlığı Yayını, Sayı: 1, Ocak- Şubat 1973, s. 49.

1 - Program Bütçe Sisteminin Tanımı ve Gelişimi

Program bütçenin performans bütçenin eksik yönlerini tamamlayan ve P.P.B.S. 'nin geliştirilmesine olanak sağlayan özelliği nedeniyle, her iki kavramla aynı anlamda ya da onların yerine kullanıldığı görülmektedir. Hatta P.P.B.S. 'nin henüz geliştirilemediği dönemlerde «Program ve Performans Bütçe» adı altında bir uygulamaya da rastlanmaktadır. Bütçeleme sistemleri arasında performans bütçe en dar, P.P.B.S. ise en geniş kapsamlı olanıdır. Program bütçe, kamu yönetiminde tasarrufu ve etkinliği sağlamayı amaçlamaktadır.

Program bütçeye ilişkin farklı tanımlamalara yer verilmektedir. Bir tanıma göre; program bütçe, bir yandan kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesi, diğer yandan da tüm ülke ekonomisinin kaynak-harcama dengesinin sağlanmasıdır¹. Diğer bir tanıma göre; program bütçe, bir mali yıl içinde kamu hizmet birimlerinde yerine getirilecek ana fonksiyonları ve bu fonksiyonların gerçekleştirilmesiyle ulaşılabilecek amaçları belirleyen bir bütçe sınıflandırmasıdır². Buna göre, program bütçenin kapsamını ortaya koyan bir tanım yapılacak olursa, program bütçe, bir yönetim birimi olarak devleti rasyonel bir yapıya kavuşturmayı, yaptığı işlerde iktisadilik sağlamayı, elde edilen sonuçları ölçmeyi, maliyet-fayda analizlerini kullanarak her program ve projeyi değerlendirmeyi ve bütün bu amaçlara yönelik olarak etkin bir denetim sağlayabilmeyi amaçlayan bir bütçeleme metodudur³.

Program bütçe, öncelikle devletin temel fonksiyonlarını ve bu fonksiyonların hangi kuruluşlar tarafından yürütüldüğünü belirlemektedir. Daha önce belirttiğimiz gibi, program ve performans bütçe kavramları aynı anlama gelmekle birlikte aralarında belirgin farklar bulunmaktadır. Bu farklar kısaca belirtilecek olursa;

- Program bütçe içinde bir kaç performans bulunabilir. Örneğin bir kuruluşun eğitim programı, iş eğitimi, yönetimi geliştirme ve meslek hizmet eğitimi çalışma gruplarını içine almaktadır. Programlar o yönetimin görevlerinden biridir. Performans ise, hizmetin gerçekleştirilmesi için yapılan işlemler, ünitelerin sınıflandırılması ve belirli ölçülere göre karşılaştırmasının bir sonucudur. O halde performans bütçe, bir program kapsamındaki faaliyetleri ve projelerle yapılacak iş sayısını göstermektedir⁴.
- Program bütçede program, bir yönetimde o görevle ilgili üst kademedeki yöneticinin yetki ve sorumluluğuna verilmektedir. Performans ise, daha alt düzeydeki idari kademelerden oluşmaktadır.

¹ FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri..., s. 56.

² SÖNMEZ; a.g.e, s. 149.

³ GÜRSOY; a.g.e, s. 205.

⁴ John COOPER; Program ve Performans Bütçe Tekniği Işığında Netice İçin Bütçe Hazırlama, (Çev. Arif HOCALAR), Güray Matbaası, Ankara 1966, s. 4.

- Program bütçe ile, yönetimin ana fonksiyonları, faaliyet ve projeleri ve bunların sınıflandırması yapılmaktadır. Performans bütçe ile ise, hizmetlerin hesaplanan birim maliyetleri ile mevcut standart maliyetleri karşılaştırılmakta ve bu hizmetlerin maliyetlerinden elde edilecek faydanın mukayesesi yapılmaktadır¹.
- Program bütçede programlar geleceğe yöneliktir. Yürütme organının ekonomik ve sosyal politikasına göre bir çeşit faaliyet ve projeler toplamıdır. Performans bütçe ise, geçmiş mali yıla ait işlemleri kapsamaktadır².

Performans bütçeden ayrıldığı noktalar göz önünde tutulduğunda, program bütçe ile devlet maliyesi daha rasyonel bir görünüm kazanmakta, yapılan hizmetler fonksiyonel olarak gruplandırıldığı için harcamaların verimli bir biçimde hizmet birimlerine dağıtımı sağlanmaktadır. Kısacası program bütçe sistemi, kaynakların dağılımında, faaliyetlerin yürütülmesinde hizmeti ve sonuçlarını esas alan bir uygulama olup, hangi hizmetlerin neden, niçin ve hangi amaçla yapıldığı üzerinde durmaktadır³.

Kamu harcamalarında prodüktivite(verimlilik) ve maliyeti tespit edebilmek üzere, harcamaların fonksiyonel sınıflandırılması ile ilgili çalışmalar, yirminci yüzyılın ilk yarısında başlamıştır. 1912 yılında A.B.D.' de eski başkanlardan Taft' ın başkanlığında toplanan «Tasarruf ve Prodüktivite Komisyonu» devlet bütçesinden ayrılan ödeneklerin, devlet tarafından ifa edilecek fonksiyonlar gözönünde tutulmak şartıyla tespit edilmesini tavsiye etmiştir⁴.

Program bütçe ile ilgili çalışmalar, A.B.D.' de Hoover' in başkanlığında oluşturulan Hoover komisyonu tarafından daha ileri seviyede sürdürülmüştür. Bilhassa özel sektörde uygulanan program bütçe sisteminde maliyet-fayda unsuru göz önünde tutulmuştur. Uygulama sonucu olumlu olduğundan kamu kesiminde de uygulanmaya başlanılmıştır. İlk kez A.B.D.' de 1961 yılında Savunma ve Tarım Bakanlıklarında uygulamaya konulmuş, daha sonra geliştirilerek tüm kamu yönetiminde uygulanmıştır. Kısa bir süre sonra, iskanandinav ülkelerinde ve bir kısım Batı Avrupa ülkelerinde uygulamaya konmuştur. Bu yeni denemeler, geniş kapsamlı planlamaların en alt düzeydeki uygulamalara intikal eden programlara bile rahatlıkla götürülebildiğini ortaya koymuş ve başarılı sonuç elde etmeye yararlı bir teknik olarak kendini kabul ettirmiştir. Böylece bütçeler, gerçekçi, verimliliği ihmal etmeyen, iktisadilik bilincini her kademe-deki görevliyi benimseten yeni bir bütçe anlayışı olarak ortaya çıkmıştır⁵.

¹ COOPER; a.g.e, s. 5.

² COŞKUN; Bütçe Reformu..., s.-59.

³ Süleyman AKPINAR; «Ülkemizde Program Bütçe Uygulamasının Son Durumuna İlişkin Notlar», *Maliye Dergisi*, Sayı: 34, Temmuz-Ağustos 1978, s. 42.

⁴ Mehmet KARA; *Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No: 240, Ankara 1982, s. 9.

⁵ GÜRSOY; a.g.e., s. 207.

2 - Program Bütçe Sisteminin Özellikleri

Program bütçenin niteliklerini açıklayan özellikleri şöylece özetlenebilir¹:

- Program bütçeler yıllık olarak yapılmasına karşılık, dayandıkları hesaplar uzun vadeli planlamanın ortaya koyduğu hesaplardır. Bu nedenle, bir bütçe yılı içinde alınmış kararların, gelecek yıllardaki bütçeler üzerinde yapacağı etkiler de dikkate alınmaktadır.
- Her daire ya da kamu kuruluşu yapacağı işleri kararlaştırırken amacı gerçekleştirmeye yararlı çeşitli seçeneklerin ne olması gerektiğini de araştırmaktadır.
- Program bütçe, hizmet ve ürünlerin belirli göstergelere göre ölçülmelerini ve gerekirse kaynakların programlar arasında tahsisine imkan verecek ölçüde kullanılmasını sağlamaktadır.
- Program bütçe, kamu kesimindeki kaynak kullanımını ve bundan beklenen sonuçları, açıklıkla bilimsel metodlardan yararlanarak ortaya koyan mali bir dökümandır.
- Program bütçe çok çeşitli icra(hükümet) programlarını birlikte ele alıp, karşılıklı ilişkilerini de göz önünde bulundurarak yürütmeye olanak sağlamaktadır.
- Program bütçeler, kalkınma planları ile bütçe uygulamaları arasında rasyonel ilişkiler kurmaya elverişlidir.
- Program bütçe mali denetimde de etkinlik sağlayan yeni bakış açıları ve yeni teknikler getirmektedir. Yapılan işlerin yasalara uygunluğunu araştırmak bir denetim anlayışıdır. Yasalara uygunluk yanında programlardan başlayarak uygulamaya kadar her alanda fayda-etkinlik değerlendirmesi yapmak bir başka denetim anlayışını ortaya koymaktadır.

3 - Program Bütçe Sisteminde Sınıflandırma

Program bütçe, hizmette etkinliği, belli zamanlarda ve sürelerde işlerin yapılıp bitirilmesini, kaynak kullanımında tasarrufu ve kaynak dağılımında(kamu ve özel kesim olarak) rasyonelliği amaçladığından dolayı; yürütülen hizmetlerin programlara ayrılması esasını getirmiştir. Program bütçe sisteminde özel bir bütçe sınıflandırması gerekmektedir. Böylece, devletin saptanan hedeflere ulaşmak için yaptığı hizmetlerin öncelik sırasına konulması ve her biri belli bir bakanlıkça üstlenilmiş olan fonksiyonların, programlar, alt-programlar, faaliyet/proje (yatırım harcamalarında) sırasına göre sınıflandırılması program bütçenin temelini oluşturmaktadır. Buna göre, programlar, her hangi bir hizmetin değişik bir biçimde düzenlenmesini sağlayan temel amaçları, alt-programlar her hangi bir hizmete yönelik temel amaçların daha dar kapsamlı bölümlerini, faaliyet/projeler ise, amaçların gerçekleştirilmesine yönelik nitelikleri itibarıyla aynı bir grup oluşturan işlemler bütünü ifade etmektedir. Eğer bir faaliyet yatırım yapmayı gerektiren bir işlem ise «proje» olarak adlandırılmaktadır².

¹ GÜRİSOY; a.g.e., s. 205-206 - AKİSOY; Kamu Bütçesi, s. 79.

² GÜRİSOY; a.g.e., s. 209.

Program bütçe, gider bütçesi cetvellerinde yer alan bütçe ödeneklerinin program listelerine göre yeniden düzenlenmesidir. Her program ait olduğu kurumun bir faaliyetini kapsar. Uygulama ise, bu programlara ödenek tahsisinden ibarettir. O halde amaç, her programın maliyetini belirtmek ve sonuçlarını değerlendirmektir¹.

Program bütçe sınıflandırmasına ilişkin basit bir örnek verilecek olursa; «toplum sağlığının geliştirilmesi» kapsamına girebilecek tüm sağlık hizmetleri bir fonksiyon oluştururlar. «Bulaşıcı hastalıklarla savaş» bir program olabilir. «Verem aşısı» ise bir faaliyettir. Program sınıflandırması, örgüt sınıflandırması içinde yapılabildiği gibi harcama kalemi sınıflandırması ile birlikte de olabilir. Bazı durumlarda programların birkaç örgüt faaliyetini de kapsaması mümkündür². Program sayıları hizmetlerin kapsamına göre değişebilir. Çeşitli nitelikte hizmetler sunan bazı kuruluşlarda program sayısı 5-10 adet arasında değişirken, faaliyetleri daha dar olan kuruluşların program sayıları genelde 2-4 arasındadır.

Program bütçe uygulamasının başladığı ilk yıllarda kuruluşlar, yaptıkları hizmetleri daha belirgin bir şekilde kamuya göstermeyi amaçladıklarından, hizmetlerini çok sayıda programa ayırmayı tercih etmişlerdir. Ancak, bütçe uygulaması programlar arasındaki ödenek hareketlerini engellediğinden, kuruluşlar daha önce bütçeleştirdikleri programlarını birleştirerek sayılarını azaltma yoluna gitmişlerdir. Çünkü, gereğinden çok program bütçe uygulamasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle her kuruluşun en belirgin hizmetleri birer program haline getirmesi daha faydalı olacaktır³.

Alt programlar ilgili programın bölümleridir. Program olarak düşünülen bir hizmetin geniş kapsamlı olması halinde, program yeterli sayıda alt programa ayrılır. Yukarıda verdiğimiz örneğe dönecek olursak, «bulaşıcı hastalıklar» programını veremle savaş, trahomla savaş, cüzzamla savaş ve zührevi hastalıklarla savaş gibi dört değişik alt programa ayırmak mümkündür. Çünkü, bu hastalıkların hepsi bulaşıcı özellik taşımalarına rağmen birbirlerinden farklıdırlar ve program bütçe sistemine göre her birinin ayrı ayrı maliyetlerinin tespit edilmesinde yarar vardır⁴.

Faaliyet ve projeler ise alt programın daha küçük parçalarıdır. Faaliyetler cari, projeler ise yatırım niteliği taşımaktadırlar. Bir alt program yeterli sayıda faaliyet-proje ayrılabilir. Ayrıca faaliyetlerde üretim girdilerine göre maddelere ayrılmaktadır. Maddelerde yer alan unsurlar harcama kalemleridir (örneğin; personel giderleri, yol-luklar, hizmet alımları vb). Maliyet hesaplarının en küçük hizmetlere kadar indirilmesi

¹ Naci MUTER; *Türkiye Ekonomisinde Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım)*, Anadolu Matbaacılık, Manisa 1989, s. 84.

² Mustafa YULUĞ; *Türkiye'de Kamu Savurganlığı ve Bütçe Yönetimi*, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No: 1981/230, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1981, s. 25.

³ KARA; a.g.e., s. 18.

⁴ YULUĞ ; a.g.e., s. 22.

faydalı olmakla birlikte uygulaması son derece güçtür. Bu nedenle, aynı nitelikteki faaliyet projeleri tek bir faaliyet proje altında toplamak daha uygundur¹.

Ülkemizde 1973 yılından beri uygulanan program bütçe sistemine göre, program ne yapılacağını, alt-program kime yapılacağını, faaliyet nasıl yapılacağını, madde ise ne yapılacağını göstermektedir. Buna göre, program bütçe yapısına uygun şöyle bir örnek verilebilir².

Program : Kişisel Sağlık Hizmetleri

Alt- program : Çocukların ve Yaşlıların Sağlığı

Faaliyet : Maddi Yardımlar

Madde : Ücretsiz Muayene, Sağlık Eğitimi.

Program bütçe yapısına uygun olarak yapılacak bu tür bir sınıflandırma ile, kamu kesiminde kaynak dağılımı ile ilgili kararlar daha kolay alınabilmekte ve mevcut alternatifler arasından en uygun olanı seçilebilmektedir.

3 - Program Bütçe Sisteminin Fayda ve Sakıncaları

Program bütçe uygulamasının faydalı yönleri olduğu kadar bir takım sakıncaları da bulunmaktadır. Bu sebeple çeşitli şekillerde eleştirilere uğramaktadır. Söz konusu faydalar şu şekilde belirtilebilir³.

- Program bütçe amaçların ve hedeflerin açıklıkla belirlenmesine yardımcı olan bir tekniktir.
- Tüm maliyet unsurlarını bünyesinde toplamaktadır.
- Kamu harcamalarının etkinliğini önceden saptanan hedeflere göre sağlamaktadır.
- Girdiler ve çıktılar arasında koordinasyon sağlamak, elde edilen ve edilmesi gerekenler arasında denge kurulmasına yardımcı olmaktadır.
- Bilimsel analiz yöntemlerine ve ekonomik yapıya daha uygundur.
- Yönetici ve hizmet programı arasında devamlı ve karşılıklı iletişimi sağlamak ve istenilen bilgileri zamanında verebilmektedir.
- Nitelikli personel, yetenekli işgücü ve teknik eleman yetiştirmeye elverişlidir.

Program bütçe sisteminin eleştirilen noktaları ise şunlardır⁴:

- Devlet dairelerinin yasal denetimi yanında, etkinlik denetiminin de gerçekleştirilmesi zorunludur. Bu amaçla oluşturulacak bir kurulun bazı dairelerden başlayarak yeni denetim yöntemleri geliştirmesi gerekmektedir.
- Bütçeyi uygulamakla görevli iyi eğitilmiş personel yetersizliği nedeniyle uygulamalardan istenilen verimin alınmasına engel olabilmektedir.

¹ KARA; a.g.e., s. 19.

² BATIREL; a.g.e., s. 56.

³ ORHAN; a.g.e, s. 29; KARA; a.g.e, s. 47.

⁴ ORHAN; a.g.e, s. 31; KARA; a.g.e, s. 48.

- Maliyet - fayda ve maliyet - etkinlik ölçütlerine yönelik çalışmalar yapılması uzun işlemleri gerektirmektedir.
- Sistem, yöneticileri sürekli zorlamakta ve onları objektif düşünmeye itmektir. Oysa yöneticiler bürokratik esasların dışına çıkamazlar.
- Bütçeleri hazırlamak ve uygulama dönemine yetiştirmek güçleşebilir.

D - PLANLAMA - PROGRAMLAMA - BÜTÇELEME SİSTEMİ(P.P.B.S.)

PPBS, performans ve program bütçenin daha geliştirilmiş bir şeklidir. Kamu harcamalarında görülen sürekli artışlar, bütçelerde yeni analiz tekniklerinin kullanılmasını zorunlu hale getirmiştir. Buna göre, öncelikle kamu hizmetlerinin çıktı esasına göre değerlendirilmesini sağlayan performans bütçe sistemi geliştirilmiş, zamanla bu sistem program ve PPBS' ne dönüştürülmüştür. PPBS, uzun yıllar ayrı ayrı geliştirilmiş bulunan çeşitli unsurların bir sistem ve süreç teşkil edecek şekilde bir araya getirilmesinden doğmuştur.

1 - PPBS' nin Tanımı ve Gelişimi

PPBS, kamu kesiminde gelecek yıllara ait plan ve programların bütçe yoluyla uygulanmasını sağlamaya çalışmaktadır. Böylece sistemin verimliliği ölçülerek, birbiriyle ilgili faaliyetler aynı programlar içinde toplanmakta ve bu programları yürütecek yetkili ve sorumlular belirlenmektedir. O halde PPBS, hükümetin faaliyet programlarını gerçekleştirmek için amaçlar ile kaynaklar arasındaki ilişkileri ele alan ve bunları gerçekleştirmeye çalışan bir süreçtir¹.

PPBS' nin tanımı üzerinde tam olarak fikir birliğine varılamamıştır. PPBS, geleneksel ve performans bütçe sistemlerinin kaynak dağılımında sağladığı faydalara ek olarak, bütçelemeye yeni bir boyut kazandıran bir sistemdir. Ancak, uygulamada kamu hizmetlerine yönelik uzun süreli planlamaya yer vermesi, bunların birleştirilerek yıllık bütçeler halinde belirli faaliyetlerin programlanmasına dayandığı için kesin bir tanım yapmak oldukça güçtür. PPBS, kamu kesimine ayrılan kaynakların kamu hizmetlerine tahsisinde alınacak kararlara yardımcı olmak ve bu kararların optimum şekilde alınmasını sağlamak için geliştirilmiş olup, temeli sistem analizine dayanmaktadır².

Sisteme ilişkin değişik tanımlamalara yer verilmektedir. Hükümet programlarının belirli hedeflere ulaşmaya yöneltilmesi olarak ifade edilen görüşe göre PPBS, «hükümetin faaliyetlerini gerçekleştirmek için amaçların, kaynakların ve aralarındaki ilişkilerin ele alındığı bir süreç» olarak tanımlanabilir³. Sistemin tüm özelliklerini ortaya koyan kapsamlı bir tanıma göre ise PPBS ; «stratejik hedeflerin maliyet ve sonuç-

¹ FALAY; Planlama-Programlama- Bütçeleme Sistemi..., s. 82.

² BATIREL; a.ge., s. 52.

³ EDİZDOĞAN; a.ge., s. 151.

larını belirleyerek değerlendirmek ve bu hedeflerin gerektirdiği insangücü ve malzeme-yi mali olanaklar çerçevesinde zamana göre saptamak amacıyla geliştirilmiş rasyonel ve sistematik bir süreçtir»¹. Bir diğer tanıma göre ise PPBS; «çeşitli faaliyetlerin programlar içinde toplanarak, her programın bir yöneticinin yetki ve sorumluluğuna bırakılması ve etkinliğin sağlanması amacıyla yeniden örgütlenmeyi gerektiren bir sistem» olarak ifade edilmektedir².

A.B.D.' de merkezi hükümet bütçe reformlarının en son ve gelişmiş şekli olan PPBS ile ilgili çalışmalar 19. yüzyılda başlamıştır. PPBS, kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılması için yapılan çalışmalar ve girışilen reform teşebbüslerinin doğal bir sonucu olarak gelişmiştir. Bu sistem A.B.D.' de 1910' larda mahalli idareler düzeyinde başlatılan reform çabalarının 1970' lerde kamu maliyesinde ulaştığı son nokta olarak belirtilebilir.

Bütçelemeye amaç ve alternatiflerin sistemli bir analizine yönelik ilk çalışmalar özel kesimde başlamıştır. Sistemi ilk defa yirminci yüzyılın başlarında Dupont Holding uygulamış, daha sonra bu endüstri grubuna bağlı General Motors otomobil fabrikalarında geliştirilmiştir. Ford bu sistemi uygulayan ikinci özel şirkettir³. İkinci Dünya savaşı yıllarında A.B.D.' de savaşla ilgili üretimin planlamasından sorumlu kamu kuruluşlarında kısmen kullanılmış, savaş sonrasında ise, A.B.D.' nin hava savunması ile ilgili çalışmaları yürüten «Rand Corporation» adlı araştırma firması, sistemi esas alarak uygulamalara devam etmiştir. Bu kavram 1948 yılından itibaren firmanın çeşitli çalışma konularından birini oluşturmuştur.

1955 yılında II. Hoover Komisyonu program bütçe kavramını ortaya atarak tanımını yapmış ve ilk kez hukuki temele oturtmuştur. 1956 yılında uzun vadeli planlamaya yönelik usuller geliştirilmiş, 1958 yılından itibaren Başkan Eisenhower' in önerisiyle, bütçe çalışma ve uygulamalarının günün koşullarına uygun hale getirilmesi için detaylı inceleme ve araştırmalara girilmiştir⁴. 1960 yılında «Milli Hedefler Komisyonu (Commission on National Goals)» kurulmuştur.

II. Dünya Savaşı sırasında oluşturulan analiz ve örgütlenme teknikleri uygulamalarının, özel sektör faaliyetlerinin yönetiminde kazandırdığı olumlu sonuçlar üzerine, bu sistem kamu yönetiminin güçlendirilmesi amacıyla Robert Mc Namara tarafından 1961 yılında Savunma Bakanlığı' nda uygulamaya konulmuştur. Bu yeni anlayışta, savunma sorunu tümüyle ele alınıyor ve etkin bir savunma için muhtemel çö-

¹ PETER A. PHYRR; *Zero- Base Budgeting, A Practical Management Tool For Evaluating Expenses*, John Wiley and Sons, Inc.Press, New York 1973, s. 142.

² DİCLE; a.g.e., s. 61.

³ AKSOY; Kamu Bütçesi, s. 81.

⁴ FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 45-46.

zümlelerin neler olabileceği araştırılıyordu¹. Elde edilen başarı A.B.D.' de «Mc Namara» devrimi olarak adlandırılmaktadır. Sistem 1965 yılından itibaren federal devletin bütün bakanlıklarında uygulamaya konmuş, böylece program bütçe şeklindeki çalışmalar, federal hükümet düzeyindeki çalışmalarla desteklenerek bugünkü PPBS anlamını kazanmıştır.

12 Ekim 1965' te, Başkan Johnson döneminde, Bütçe Bürosu tarafından P.P.B.S. kavramını ve temel düşüncesini açıklayan 66-3 nolu tebliğin tüm uygulayıcı kuruluşlara ve bakanlıklara gönderilmesiyle, sistemin genel esasları ve özellikleri açıklanmıştır. 1969 yılı mayıs ayında 26 federe devlette P.P.B.S. uygulamaya konularak sistemin geliştirilmesi sağlanmıştır.

İngiltere' de ise sistemin gelişmesi, kamu harcamalarının amaçlara ve temel faaliyet türlerine göre ayrılması, 1950 yılının ortalarında sunulan hükümet raporu ile ortaya çıkmıştır. 1970 yılında merkezi hükümetin yeniden organizasyonu ile ilgili çalışmalardan sonra sistemin planlama, uygulama ve denetimi ile görevli iki yeni kurum ortaya çıkmıştır. Kamu Harcamaları Etüt Komitesi(PESC)' nin yaptığı analizler, Genel Hükümet Politikasını Değerlendirme Komisyonu(CPRS)' nun çalışmaları program analiz ve gözlemleri sistemlerinin geliştirilmesi ile desteklenmiştir².

P.P.B.S.' nin A.B.D.' de başarılı bir şekilde uygulanması, diğer ülkeleri de etkilemiş başta Fransa, İsveç, F. Almanya, Japonya gibi gelişmiş ülkeler olmak üzere, gelişmekte olan ülkelerde de kalkınma planları çerçevesinde ilgi ile karşılanmıştır. Örneğin, Brezilya, Uruguay, Paraguay, Pakistan, İran ve Türkiye gibi az gelişmiş ülkelerde P.P.B.S. üzerinde çalışmalar yapılmış ve kısmen uygulanmıştır. Ancak, fazla bir başarı sağlanamamıştır³.

Ülkemizde 1973 mali yılından itibaren, sistem bütün devlet kuruluşlarını kapsayacak biçimde uygulamaya konulmuştur. Yerel idareler dışında, genel ve katma bütçeli kuruluşların bütçelerini program bütçe kurallarına göre sınıflandırmaları ve hazırlamaları zorunludur.

2 - P.P.B.S.' nin Özellikleri

P.P.B.S.' nin yapısını belirleyen en önemli özellikleri şu şekilde sıralanabilir:

- Uzun vadeli planlamaya dayanmakta ve bütçe-plan ilişkisi kurulabilmektedir. Öncelik ve hedeflerin saptanması, hizmetlerin gelecek yıllarda göstereceği gelişmeler, bu planlar aracılığıyla belirli bir hale getirilir. Ortalama beş yıllık, bazen de daha uzun plan ve tahminlere girilir. Burada amaç, sadece

¹ GÜRSOY; a.g.e., s. 223.

² BATIREL; a.g.e, s. 53.

³ Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. EDİZDOĞAN; a.g.e., s. 151-155, COŞKUN; Bütçe Reformu ..., s. 54-57.

gelecek yıllara ait genel hedefleri belirlemek değil, aynı zamanda geçmiş yıllarda yapılan uygulamaların bugüne, bugünkü karar ve faaliyetlerin de gelecek yılları nasıl etkileyeceğinin saptanmasıdır¹.

- Hangi hizmetlerin ne için yapılacağı ortaya konulmaktadır. Böylece amaç ve hedefler belirlenerek, bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilmektedir.
- Bu sistem, kamu harcamaları analiz tekniklerini, sistemin değerlendirilmesinde bir araç olarak kullanmaktadır. Böylece kamu hizmetleriyle ilgili var sayımların alternatif çözümleri ve bunların nihai ürün ve sonuçları belirlenmektedir. Bu nedenle P.P.B.S., bir bütçe tekniği değil, bir bütçe sistemi olarak kabul edilmektedir².
- En uygun kararların alınmasına imkan verecek bilgilerin daha sistematik, daha sürekli ve daha hızlı bir biçimde toplanmasını gerektirir. Plan ve programların sürekli gözden geçirilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması sistemin önemli özelliklerinden biridir³.
- P.P.B.S.'de harcamalar fonksiyonel olarak sınıflandırılmakta, belli fonksiyon ve programlara girmesi gereken faaliyet ve hizmetlerin, bir programda toplanması sağlanmaktadır.
- Sistemin diğer bir özelliği, çıktıları ile kullanılan girdilerin ve amaçların bağlantısını sağlamak suretiyle, ürünlerle maliyetlerin mukayesesini yapmaktadır. Bunun içinde, program ve faaliyetlerin iş ölçüleri ve çeşitli kıstaslar yoluyla kontrolünü, girdi ve maliyetlerin çıktı ve sonuçlarına göre anlamlı bir yorumunu yapmayı öngörür⁴.

3 - P.P.B.S.'nin Unsurları

P.P.B.S., çeşitli unsurların biraraya gelmesi sonucunda oluşmuş ve uzun bir süreçte yayılan bir sistemdir. Bu unsurlar sırasıyla «planlama», «programlama» ve «bütçeleme» dir. Sistemin kapsamını ortaya koymak açısından bunların kısaca açıklanması yerinde olacaktır.

a - Planlama

Planlama, sistemin tamamını kapsamakta ve gerçek niteliğini ortaya koymaktadır. Kamu harcamalarındaki sürekli artışlar karşısında, mevcut kaynakların kısıtlılığı, ihtiyaçlar ve kaynaklar arasında bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Planlama, işte bu sorunları çözmek amacıyla ortaya çıkmıştır. Planlama geleceğe yönelik olup, kısıtlı kaynakların belirli amaçlara uygun olarak tahsisini ve en iyi şekilde kullanılmasını sağlayan bir araçtır ve süreklilik gösterir. Devletlerin bir yılı aşkın süreler için faaliyetlerini programlamaları gereği, planlamayı da zorunlu kılmaktadır. Buna göre, eldeki

¹ FALAY; Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi..., s. 88.

² AKSOY; Kamu Bütçesi, s. 83.

³ SÖNMEZ; a.g.e., s. 153.

⁴ KARAASLAN; a.g.e., s. 35.

kaynaklarla geleceğe yönelik belirlenen amaçların rasyonel bir biçimde gerçekleştirilebilmesi için gerekli alternatiflerin tespit edilmesine «planlama» adı verilmektedir¹.

Planlama bir kez yapıp sona eren bir süreç değildir. Toplumların hızlı bir değişim içinde olmalarından dolayı, ülkelerin iktisadi, siyasi, hukuki, sosyal ve kültürel koşulları göz önünde bulundurularak uzun süreli (genellikle beşer yıllık veya daha uzun dönemli) planların revizyona tabi tutulmaları gerekmektedir. Yani, uzun süreli planlamanın zaman içinde ülke gerçeklerine uygun bir değişime uğraması sonucunda planlarda da bu yönde bir esnekliğin sağlanması gerekmektedir. Çünkü, esnek olmayan planlar, plansızlıktan daha kötüdür ve ileride istenmeyen sonuçların ortaya çıkmasına yol açabilir².

Planlamanın belli başlı özellikleri şöylece belirtilebilir³:

- Hükümetin genel amaçları belirlenerek, kendi aralarında önem derecelerine göre öncelik sırasına konulmaktadır.
- Belirli amaçlara ulaşmak için izlenecek alternatifler arasından seçim yapılarak uzun vadeli program ve faaliyetler saptanmaktadır.
- Hedeflere en uygun olan programların gerçekleştirilmesi için zorunlu finansman kaynakları belirlenmektedir. Planlama, hizmeti yürüten idari birime, mevcut kaynakların gelecekteki durumunu, yeterlik derecesini ve hangi kaynakların sağlanması gerektiğini göstermektedir.
- Uzun vadeli plan ve programların sonuçlarının değerlendirilmesinde, fayda-maliyet ve sistem analizi gibi tekniklerden yararlanılmaktadır.
- Planlara uygun program, alt-program ve faaliyetler düzenlenerek somut hale getirilmekte ve sürekli gözden geçirilmektedir.
- Nihayet planlama, girişilecek programların kapsayacağı zamanı ve cari kararların gelecek yıldaki uzantısını pratik olarak belirlemede önemli bir katkıda bulunmaktadır.

Uygulamada planların genellikle beş yıl için hazırlandığı görülmektedir. Beş yıldan uzun planlara uzun süreli planlama, üç ile beş yıl arasında olanlara ise orta süreli planlama adı verilmektedir. Üç yıldan daha az bir süreyi kapsayan kısa süreli planlama ise daha çok cari harcamalarla ilgili olmaktadır. Toplum hayatındaki sürekli gelişmeler karşısında, planların sürekli gözden geçirilerek yeniden değerlendirilmesi ve gerekli değişikliklerin yapılması gerekmektedir.

b - Programlama

Planlama ve programlama esasen birbirini tamamlayan iki ayrı aşamadır. Planlama daha uzun bir dönemi kapsamakta, programlama ise daha dar bir çerçevede ele alınmaktadır. Programlama, belirli amaçların gerçekleştirilmesi için gerekli faaliyetle-

¹ AKSOY; Kamu Bütçesi, s. 84.

² DİCLE; a.g.e., s. 67.

³ FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 74-75; SÖNMEZ; a.g.e, s. 155.

rin ve kaynakların bir araya getirilmesi, seçimlik programların değerlendirilmesi ve aralarından en uygun olanının seçilmesi aşamasıdır. Programların hedef aldığı amaçların seçiminde kesin ölçütler olmamasına rağmen, seçilecek amacın mümkün olduğu kadar kesin olması gerekir. Programlar, hükümetin temel amaçlarına ulaşmasında izlenecek ana faaliyet grupları ile aynı anlamda kullanılmaktadır¹.

Programların uygulanmasında alt-programlara ve faaliyetlere yer verilerek, daha alt düzeydeki amaçlar üst kademelere hizmet edecek biçimde düzenlenmektedir. Bir faaliyetin belirlenmesinde, uygulamayı analiz etmesi, birim maliyeti, personel sayısı, fayda-maliyet analizleri gibi tekniklerin ve istatistiki ölçülerin kullanılması gerekir. Programlarda dikkat edilecek hususlar şu şekilde sıralanabilir²:

- Programlar yapılırken amaçların ve faaliyetlerin önem derecelerine göre sıralanması büyük önem taşımaktadır. Aksi taktirde yürütme organının esas amaç ve faaliyetlerini belirlemek mümkün değildir. Bu nedenle tercih yapılırken, en üst ve en geniş kapsamlıdan, en alt ve en dar kapsamlıya doğru hareket edilmesi gerekir.
- Programlar hazırlanırken program içindeki sınıflamalar farklı açılardan ele alınarak yapılmalıdır. Böylece programın özellikleri daha rahat ortaya konabilecek ve gerekli değişikliklere uyum sağlaması kolaylaşabilecektir.
- Programın yapısı, aynı amaca yönelik tüm hizmet ve faaliyetleri içerecek bir bütün oluşturmaya uygun olmalıdır. Buna göre, aynı amaca yönelik farklı birimlerce girilen program ve faaliyetler bir grupta toplanmış olacaktır.
- Programların belirlenmesinde esneklik sağlanmalı, gelecekte meydana gelebilecek değişme ve gelişmeler de göz önünde tutularak uygulanabilme imkanları açık tutulmalıdır.

Programların saptanan hedeflere ulaşmadaki başarısı program analizleri yardımıyla ölçülebilmektedir. Program analizleri, alternatif programlar arasında seçim yapmayı kolaylaştırmaktadır. Program analizlerinin esasını ise, hedefler, nihai ürünler, programın kapsadığı faaliyetler ve kaynaklar oluşturmaktadır. Program analizinde, aynı amaca yönelik farklı programlar ya da farklı amaçlara yönelik farklı programlar arasında seçim yapılırken, bu seçimin hangi kriterlere göre yapılacağı konusu önem taşımaktadır. Aynı şekilde, program yapısı ile program analizi arasında paralellik kurularak, program devam ettiği sürece korunması gerekmektedir.

Bütün bunlara rağmen, bazı sosyal nitelikteki programlar için anlamlı çıktılar bulmak mümkün değildir. Bu nedenle, geçmiş program ve projelerin etkilerinin ne olduğu ve ortaya çıkan sonuçlara etki eden faktörlerin neler olduğu da araştırılmalıdır.

¹ Kamu Maliyesi, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları , No: 76, AÖF Yayınları, No: 23 , (Prof.Dr.Ömer F. BATIREL Tarafından Yazılan Fasikül), Eskişehir 1989, s. 98-99.

² AKSOY; Kamu Bütçesi, s. 87; FALAY; Planlama -Programlama - Bütçeleme - Sistemi..., s. 111- 113.

c - Bütçeleme

P.P.B.S.'nin üçüncü unsurunu bütçeleme oluşturmaktadır. Amaçlar belirlenip bu amaçlara ulaşılacak programlar seçildikten sonra, programların bütçe aracılığıyla uygulanması gerekir. Başka bir deyişle, plan ve programların gerçekleştirilebilmesi için gerekli mali kaynakların sağlanması, programların yıllık bütçeler halinde düzenlenmesini gerektirir. Bütçeleme ile mevcut kaynaklar sağlanarak, bunlar arasında bir denge kurulur. Böylece mevcut kaynakların programlar arasında tahsisi mümkün olabilir. O halde, mali kaynakların temini ve programlara belli dönemler (yıllık) itibarıyla ayrılması bütçeleme aşamasında gerçekleşmektedir¹.

Uzun vadeli plan ve programların bir yıllık kısmını kapsayan ve bunların uygulama alanına konulması için gerekli mali desteğin sağlanması imkanını veren bütçede ödenekler harcama kalemlerine göre değil, hedeflere ulaşmak amacıyla yapılacak hizmetler için ayrılır. Programların, alt-programların ve faaliyetlerin maliyetlerinin hesaplanması ve bu hesaplamaların geliştirilen teknikler ve standartlarla sürekli denetlenmesi gerekir. Buna göre, bütçeleme, belirli amaçların gerçekleşmesine yönelmiş planlama ve programlama faaliyetlerinin ve kararlarının kısa vadeli mali planlara dönüştürülmesi sürecine denilmektedir.

4 - P.P.B.S.'de Kullanılan Başlıca Analiz Teknikleri

a - Sistem Analizi

Karar alıcılara çeşitli alternatifler arasından tercihler yapmasına yardımcı olacak düzenli analitik çalışmalara sistem analizi denir. Sistem analizi, sadece maliyet ve faydalar açısından seçenekleri karşılaştıran bir teknik değildir. Şöyleki, amaçların, sonuçların ve faydaların nasıl ölçülebileceği ve farklı seçeneklerin nasıl oluşturulabileceği gibi konular da sistem analizi kapsamına girmektedir. Sistem analizinde, program yapısının ve analizlerin temeli olan amaçlar, alternatifler, alternatiflerin maliyetleri ve nihai ürünlerinin belirlenmesi gerekir. Daha sonra amaçlar, alternatifler ve maliyetler arasındaki ilişki bir model şeklinde ortaya konulur. Model kurulmasındaki amaç, her alternatifin ortaya çıkaracağı maliyetleri ve amaca ulaşma derecesini tahmin etmektir².

Modeller yardımıyla incelenen alternatiflerin fayda ve maliyetleri bir kriter aracılığıyla tercih sırasına konulur. Her sistem çevresinden aldığı girdiler ve bilgiler dahilinde, sisteme hakim olan sürece bağlı olarak çıktılara dönüşmektedir. Sistem analizinin esasını, amaç ve hedefler, alternatifler, faydalar, maliyetler, modeller ve kriterler oluşturmaktadır.

¹ FEYZİOĞLU; a.g.e., s. 99.

² BATIREL; a.g.e., s. 67.

Ancak, sistem analizinde kullanılacak unsurların belirlenip tanımlanması bir takım sorunlara yol açmaktadır. Amaçlar çoğunlukla çok yönlü, birbiriyle çelişen niteliktedir. Alternatiflerin amaçlara ulaşmada yeterli olduğu söylenemez. Fayda ve maliyetlerin ölçülmesi çok güçtür. Ancak, bütün bunlara rağmen, sistem analizini politikacıların rasyonel kararlar almasına yardımcı olan bir teknik olarak nitelendirmek mümkündür.

b - Fayda-Maliyet Analizi

Fayda-maliyet analizi, bir ekonomik faaliyetin neden olacağı maliyetlerle, sağlayacağı faydaların mukayese edildiği ve en düşük maliyetle en yüksek faydaya ulaşmaya çalışılan bir tekniktir. Bir ekonomide kamusal amaçlar ve öncelikler saptanırken, kamu harcamalarının miktar ve bileşiminin çok iyi bilinmesi ve değerlendirilmesi gerekmektedir. Her hizmet, toplumsal fayda ve maliyetleri açısından değerlendirilerek sırasına konulur. Fayda-maliyet analizinde önce faydalar, daha sonra da maliyetler tanımlanmakta ve mukayese edilmektedir. Bu mukayese sonucu alternatif programlar ve projeler arasından en uygunu seçilmektedir.

Fayda ve maliyetler başlıca iki kriterle belirlenmektedir. Bu konuda ilk kriter, en çok fayda ve en az maliyet kriteridir. Buna göre, faydası en çok ve maliyeti en düşük olan programın diğerleri arasından seçilmesi gerekir. İkincisi ise fayda/maliyet kriteridir. Fayda/maliyet oranı (1)' den büyük olan projeler daha elverişlidir. Fayda/maliyet oranının tespitinde yıllık ortalama maliyetler de dikkate alınmaktadır. Örneğin, A, B ve C gibi üç alternatif arasından proje sıralaması yapılacak olursa, aşağıda görüldüğü gibi, alternatifler arasında en uygun olanı B projesidir. Çünkü, net fayda kriteri, F/M ve $(F-M)/F$ kriterine göre farklı sonuç vermektedir¹.

<u>Proje</u>	<u>Fayda(F)</u>	<u>Maliyet(M)</u>	<u>F-M</u>	<u>F/M</u>	<u>(F-M)/F</u>	<u>Sıralama</u>
A	150	50	100	3.0	0.66	2
B	100	30	70	3.3	0.70	1
C	90	40	50	2.3	0.55	3

Ayrıca bir program ve projenin fayda ve maliyetleri karşılaştırıldığında, projenin ömrü önem taşımaktadır. Konu zaman bakımından ele alınacak olursa, faydaları daha kısa sürede elde edilen program ve projelerin toplumsal açıdan seçilmesi zorunludur. Buna göre, fayda ve maliyetler belirli bir iskonto haddi uygulanarak net bugünkü değere indirildiği görülmektedir. Ancak, bu iskonto haddinin toplumun zaman tercihini yansıtması gerekmektedir.

¹ BATIREL; a.g.e., s. 70.

Net bugünkü değer metoduna göre; bugünkü değere dönüştürülmüş faydalar, bugünkü değere dönüştürülmüş maliyetlerden yüksekse, faydaların bugünkü değerinin, maliyetlerin bugünkü değerine oranı (1)' i aşarsa ve faydalar akımının sabit yıllık gelir akımına dönüştürülmüş değeri, maliyetlerin yine sabit yıllık gelir akımına dönüştürülmüş değerinden yüksek ise, söz konusu proje seçilmektedir¹.

Örneğin, ilk yatırım gideri ve ömrü eşit olan iki projenin ömrü 10 yıl olsun. Birinci projenin faydası yılda 50 iken, bu süre sonunda 500 getiri sağlamakta, ikinci proje ise 500 fayda sağlarken bunu ancak proje ömrünün son yılında getirmektedir. Bu durumda, toplumsal yönden tercih edilecek proje birincisidir. Çünkü, her yıl düzenli olarak elde edilen faydalar başka alanlara yeniden yatırılabilir².

Fayda-maliyet analizleri ile kamu hizmetlerinin toplumsal değerlendirmesini yapmak ve milli refahın artış hızını belirlemek mümkünse de, devlet faaliyetlerinin kalitesini tam olarak yansıtmak mümkün değildir.

c - Maliyet-Verimlilik (Etkinlik) Analizi

Bir üretim işleminde hasıla ile onu meydana getiren, onun bileşimine katılan unsurlar arasındaki ölçülebilir orana produktivite (verimlilik) oranı denir. Verimlilik incelemesi de bir işten elde edilen sonucun niteliğini araştıran bir çabadır. Maliyet-verimlilik analizine, girdilerin (input) ya da kaynakların piyasa fiyatları üzerinden değerlendirilebildiği; çıktıların (output) ya da sonuçların aynı biçimde değerlendirilmediği durumlarda başvurulmaktadır³. Sonuç piyasa fiyatı üzerinden değerlendirilemediği için bu durumun ortaya çıkmasında kullanılan kaynaklar üzerinde durulur ve hasıla ile onun bileşimine katılan unsurlar arasında ölçülebilir oranlar saptanarak etkinlik durumu ya da derecesi ortaya konmaya çalışılır.

P.P.B.S.' de bu temel analiz metodlarının dışında, doğrusal programlama, hareket araştırması, yöneylem araştırması gibi analiz tekniklerine de sıkça başvurulduğu görülmektedir.

5 - P.P.B.S.' de Sınıflandırma

P.P.B.S.' nin en belirgin özelliklerinden biri de bütçelemeye yeni bir sınıflandırma anlayışını getirmesidir. Ödenekler bu sisteme uygun bir hizmet sınıflandırmasına göre verilmektedir. Bu sistemde kamu kesiminin faaliyet alanları eğitim, sağlık, tarım gibi fonksiyonlara, fonksiyonlar, program denilen ana hizmet gruplarına, prog-

¹ FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 109.

² Bu konuda daha fazla bilgi için bkz. GÜRSOY; a.g.e., s. 239-245.; FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 109-112.; BATIREL; a.g.e., s. 66-72.

³ GÜRSOY; a.g.e., s. 247.

ramlar, alt-programlara, alt programlar da aynı türdeki işlemlerden oluşan faaliyetlere ayrılırlar.

Bu sistemde fonksiyonel sınıflandırma esas alınmaktadır. Fonksiyonel sınıflandırma, kamu hizmetlerinin genel devlet fonksiyonlarıyla ilişkisinin kurulmasını öngörmektedir. Devlet tarafından yerine getirilen hizmetler fonksiyon adı altında toplanmakta ve hangi kuruluşlar tarafından gerçekleştirileceği tespit edilmektedir. Bu sınıflandırmanın amacı yapılan hizmetin etkinliğinin ölçülebilmesinin sağlanmasıdır. Her hizmet açık bir şekilde görülmekte, kullandığı ödenek ile neler yaptığı izlenebilmektedir¹.

Fonksiyonel sınıflandırılmada hizmetler, genel hizmetler (savunma, adalet, genel yönetim), sosyal hizmetler (eğitim, sağlık, sosyal güvenlik), ekonomik hizmetler (tarım, enerji ve tabii kaynaklar, ulaştırma, turizm) ve borçlar (iç ve dış devlet borçları) halinde dört grupta toplanmaktadır. Bütün fonksiyonların hedefi iktisadi kalkınmanın sağlanmasıdır. Bu nedenle fonksiyonel sınıflandırma, program, alt-program ve faaliyetler şeklinde ayrılarak incelenmektedir. Bu konuda geniş bilgi program bütçe bahsinde verildiği için burada tekrar üzerinde durulmayacaktır.

Son olarak bu sınıflandırmada dikkat edilmesi gereken hususlar şu şekilde belirtilebilir²:

- Kuruluşlar gerçek hizmetlerine yönelik programlarını sınıflandırarak, programların hükümet fonksiyonları içindeki yerlerini belirlemelidir.
- Birden fazla fonksiyona giren faaliyetlerin sınıflandırılmasında tekrarlar önlenmelidir.
- Kamu hizmetleri ilgili oldukları fonksiyon içinde yer almalıdır.

6 - P.P.B.S.' nin Fayda ve Sakıncaları

Sistemin çeşitli faydaları olduğu kadar önemli sayılabilecek eksiklikleri de mevcuttur. P.P.B.S.' nin faydaları şu şekilde maddelenebilir:

- Her bakanlık dairesinde program yapılarının belirlenmesi, kuruluş seviyesindeki birimlerin faaliyetleri ile hedefleri arasında karşılaştırma yapmalarını sağlar.
- Genel amaçlarla ilgili planlar ve gelecek yılların hizmet ve bütçe projeksiyonları bu sistem ile verileceği için, bütçe dökümanları iyi bir mali plan olur ve harcamalar bu esasa göre planlı programlı şekilde yapılabilir.
- Bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde, yöneticilere alternatifler arasından en iyisini bulup amaca uygun olanını seçmede kolaylık sağlar.
- Ödeneklerin sadece ilgili faaliyetlere yönelik olarak kullanılmasını sağlayarak savurganlığı da önlemiş olur.

¹ FALAY; Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi..., s. 130.

² KARA; a.g.e., s. 17.

- P.P.B.S.' de kullanılan analiz teknikleri hizmetlerin maliyet ve faydasını saptamakta, hatta marjinal fayda ve maliyetini de tahmin edebilmektedir. Bu da hükümetin faaliyet ve programlarında verimliliğin artmasına ve tasarrufun gelişmesine neden olmaktadır.
- Program değerlemesi ve planlamasına ağırlık verilerek, program etkinliğinin ve verimliliğinin program analizleri ile sağlanmasına çalışılmaktadır. Böylece P.P.B.S., plan uygulamasını kolaylaştırıcı bir araç niteliğindedir.
- Bu sistemde amaçlara uygun programlara gerekli esneklik sağlandığı için gerek ilgili birimin hizmet-içi programlaması, gerekse geleceğe yönelik programlarında değişiklik yapma imkanı doğmakta ve bu değişikliklerin etkinlik denetimi yapılabilmektedir.
- P.P.B.S., muhasebe sistemine ve performans ölçülmesine getirdiği yenilikler ile program maliyetlerinin hesaplanmasında yeterli bilginin toplanmasına imkan sağlamaktadır.
- Bu sistem öncelikle bir yıllık bütçe dönemini uygulamaya koymakla bereber, gelecek yıllara ait programlara yönelik kaynak ve ödenek tahsislerinin yapılmasında kolaylık sağlamaktadır¹.

P.P.B.S., yukarıda belirtilen faydalarına karşın, bütçelemeye ve kamu yönetimine getirdiği yeni anlam ve kapsamıyla uygulamada güçlüklerle karşılaşılacak bir sistemdir. Bu yüzden çeşitli eleştirilere uğramaktadır. Sistemin belli başlı sakıncaları şöylece belirtilebilir:

- P.P.B.S. halen dünyada tanım birliğine varılamamış bir bütçeleme tekniğidir. Her ülke kendi sosyo-ekonomik yapısına göre sistemin çeşitli unsurları ve özelliklerinden hareket ederek uygulamaya geçmektedir. Bu nedenle, bilimsel çevrelerde ve uygulama alanında kavram karmaşası devam etmektedir. Ayrıca, kamu yönetiminin üst düzeyinde olanlar dışında, sistemi uygulayacak tüm harcamacı kuruluşların da kalifiye personele ihtiyacı vardır. Bu nedenle ülkelerin çoğunda yeterli sayıda kalifiye personeli eğitime olanağı sağlanamamıştır².
- Sistemde program analizleri için çeşitli analiz teknikleri ve modern araç ve gereçlerin kullanılması uygulamanın oldukça masraflı olmasına yol açmaktadır.
- P.P.B.S.' nin en önemli sakıncalarından biri de program analizlerinin yapılamamasıdır. Belirli hizmet ve alımlar konusunda bazı standartlar geliştirilmişse de, programların alternatifleri konusunda her hangi bir çalışma yapılamamaktadır. Bu da sistemin temel mantığı ile çatışmaktadır. Belirli amaçlara yönelik alternatif program ve projeler değerlendirilmedikçe, elde edilen ürün ile kaynaklar arasında ilişki kurulmadıkça, kamu yönetiminde israfın önüne geçilmesi bir hayli zordur³.
- Programların marjinal sosyal fayda ve maliyetinin ölçülmesinde sorunlarla karşılaşmaktadır. Çünkü, savunma, adalet, dışişleri gibi hizmetlerin maliyetlerinin hesaplanması çok zordur. Bilindiği gibi kamu harcamaları, marjinal sosyal faydanın marjinal sosyal maliyete eşit olduğu noktaya kadar artırılabilir.

¹ **Kamu Maliyesi**, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 76, A.Ö.F Yayınları, No: 23, (Prof.Dr.Gülşay COŞKUN tarafından yazılan fasikül), Eskişehir 1989, s. 107-108.; EDİZDOĞAN; a.g.e, s. 167 - 168.

² BULUTOĞLU; a.g.e., s. 179.

³ BATIREL; a.g.e., s. 77-78.

lir. Oysa sosyal faydanın nasıl ve kimin tarafından ölçülmesi gerektiği soruları cevap bulamamaktadır. Ayrıca maliyetler belirlenirken sadece planlama ve programlama aşamalarındaki politik kararlar ve alternatifler dikkate alınırken, bütçe hazırlıkları sırasında bu hususlar göz ardı edilmektedir¹.

- P.P.B.S.' de bütçe gelirleri hakkında yeterli bilgi verilmemekte, sadece harcamalar üzerinde durulmaktadır. Sistemin özelliği gereği uzun süreli program ve mali plan oluşturularak, gelirler toplam olarak gösterilmektedir. Ancak, gelirlerin tahminine ilişkin gerek duyulan ve gerçekleşen gelirleri belirtecek yöntemler geliştirilmemiştir. Ayrıca, devlet borçlarına ilişkin işlemlerde açık bir şekilde gösterilmediğinden, gerekli olan borç miktarının, yıllık mı, toplam mı yoksa her ikisinin bir arada mı gösterileceğine dair açıklayıcı bilgilere yer verilmemektedir².
- Sistem, her programın amacının belirtilmesini, amaca ulaşmak için gerçekleştirilecek alternatif çözüm ve araçların ortaya konulmasını öngörmektedir. Ancak, bazı faaliyetlerin nihai amaçlarının tahmini zor olduğu gibi, nihai hasılları da önceden saptanamamaktadır³.
- P.P.B.S.' nin tam olarak uygulanabilmesi için, özellikle yürütme organında bir takım idari ve personel reformlarına gerek duyulmaktadır. Ayrıca, program bütçe tekniğinin kamu yönetiminde bir reform olduğu bilincinden hareketle başka kurumsal ve idari önlemlere başvurulması gerekmektedir⁴.

E - SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, ekonomik koşullarda olağanüstü değişmelerin olduğu dönemlerde geleneksel bütçe sisteminin planlama ve denetim fonksiyonlarını gerçekleştirirmede yetersiz kalması üzerine geliştirilmiştir. Uzun dönemli hedef ve planlar kapsamında, sınırlı kaynakların etkin dağılımını gerçekleştirmek için ortaya atılan bu bütçeleme tekniği, girişilecek programların ve ayrılacak ödeneklerin yaratacağı fayda ve zararların anlaşılması için uygulama alanına konulmuştur. Bütçeleme sistemleri içinde en yeni ve üzerinde en çok tartışılanı olan sıfır esaslı bütçeleme sistemini genel olarak ele alıp incelemekte yarar vardır.

1 - Sıfır Esaslı Bütçeleme Sisteminin Tanımı ve Gelişimi

Sıfır esaslı bütçeleme, tüm faaliyet ve harcamaların temel gerekçesini yeniden ve baştan belirlemektir⁵. Yeniden bütçeleme adı da verilen bu sistemde, bütçedeki her harcama maddesinin değerlendirmesi yapılmakta, harcama alternatifleri birbirleriyle kıyaslanmakta, program ve faaliyetler belirlenmektedir. Bütçenin hazırlanması ile ilgili diğer sistemlerde, her yeni mali yılın bütçesi, büyük ölçüde bir önceki yıl bütçesindeki

¹ PHYRR; a.g.e., s. 149.

² Nihat FALAY; « Planlama - Programlama - Bütçeleme Sisteminin Genel Eleştirisi », İstanbul Üniversitesi İ.F. Maliye Enstitüsü Konferansları, 23. Seri, No: 65, Yıl: 1974, İstanbul 1975, s. 214.

³ FALAY; a.g.m., s. 215.

⁴ BULUTOĞLU; a.g.e., s. 180.

⁵ Türkçe literatürde bazı maliye yazarlarının bu bütçe sistemini «Sıfır Tabanlı Bütçeleme», veya «Sıfır Temelli Bütçeleme», isimleri ile kullandıkları görülmektedir.

ödeneklere bağlı olarak hazırlanmaktadır. Bu bağımlılık bazı yıllarda %80-90' ı aşabilmektedir¹. Sistem, öncelikle bu bağımlılığı ortadan kaldırmayı hedeflemektedir.

Sıfır esaslı bütçeleme, yöneticilerin bütçelerinin gerekçelerini en küçük ayrıntısına kadar göstermelerinin zorunlu olduğu, harcama gerekçesini kanıtlama yükünün yöneticiye aktarıldığı ve faaliyetlerin «karar paketleri» şeklinde ifade edilerek nisbi önemlerine göre sistematik bir analizle değerlendirildiği bir bütçeleme sistemi olarak tanımlanabilir².

Bu sisteme göre, bütçe tasarısı hazırlanırken, cari yıl bütçesinde çeşitli kuruluş ve hizmetler için ayrılan ödenekler hiç yokmuş (sıfır) gibi hareket edilir. Böylece herhangi bir daire veya hizmete daha önceki yıllar bütçelerinde ayrılan ödenekler dikkate alınmamakta, tüm faaliyet ve harcamalar yeniden gözden geçirilip değerlendirilerek, daire veya hizmetlerin öncelik durumuna göre ödenek ayrılıp ayrılmamasına karar verilmektedir. Böylece hiç bir ödenek bütçede otomatik olarak yer almamaktadır. Bu sistem, kamusal ihtiyaçların hangilerinin daha öncelikli olduklarını sistematik olarak değerlendiren, süresi dolan, faydası azalan veya artan, önceliği kaybolan veya öncelikli hale gelen program ve faaliyetlerin belirlenmesine imkan vermektedir³. Böylece kaynakların rasyonel dağılımı ve etkin kullanımının sağlanacağı tahmin edilmektedir.

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, bugünkü anlamıyla olmasa bile, ilk kez 1924 yılında İngiliz bütçe uzmanı E. Hilton Young tarafından önerilmiştir. Gerçekten de Young, bir önceki yılın ödenek düzeylerini mutlak kabul ederek, artacağı düşünülen bir harcama için herhangi bir maddeye belli bir miktar ilave yapmanın gereksiz ve anlamsız olduğunu, harcamaların her yıl kesilmesini savunmuştur. Yöntem, uygulamaya bu tarihten ancak kırk yıl sonra konulabilmiştir⁴.

P.P.B.S.' nin uygulamadaki eksik yönlerinin ortaya çıkması ve yöneticiler açısından fonksiyonel bir araç olmadığının anlaşılması üzerine geliştirilen bu sistem, ilk defa A.B.D.' de özel kesimde değişik alanlarda uygulanmış, buradan kamu kesimine aktarılmıştır⁵. Kamu kesimindeki ilk uygulama ise 1962 yılında Tarım Bakanlığı' nda gerçekleştirilmiştir. Bakanlığın 1964 mali yılı bütçesi, 1963 yılında Californiya Berkeley Üniversitesi Siyasal Bilimler Bölümü Başkanı Aaron Wildowsky ve Michigan Üniversitesi Psikoloji Bölümü öğretim üyesi Arthur Hammann' ın yönetiminde sıfır esaslı büt-

¹ ORHAN; a.g.e., s. 37.

² Nihat FALAY; «Sıfır Esaslı Bütçeleme», Prof.Dr. Ümit Yaşar Doğanay' ın Anısına Armağan 2, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2848, S.B.F. Yayın No: 1, İstanbul 1982, s. 148.

³ PHYRR; a.g.e., s. 6.

⁴ Ateş OKTAR; «Doğumunun Yetmişinci Yılında Sıfır Esaslı Bütçelemeye Genel Bir Bakış», Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 36. Seri, İstanbul Üniversitesi İ.F. Yayın No: 551, İstanbul 1994, s. 182.

⁵ Kamil TÜĞEN; Program Bütçe Uygulamasında Bütçe-Plan İlişkilerinin Değerlendirilmesi, (Türkiye' deki Uygulama), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E, İzmir 1986, s. 46.

eleme tekniği ile hazırlanmıştır. Ancak, büyük zaman ve enerji kaybına yol açması, kırtasiyeciliği önemli ölçüde artırması ve bakanlığın bütçesinde çok küçük bir tasarruf sağlayabilmesi (200.000 dolardan az) nedeniyle uygulamaya son verilmiřtir¹.

Sistemin daha kapsamlı bir uygulaması ise ilk olarak Peter A. Pyhrr tarafından gerçekleştirilmiştir. Pyhrr, bütçeleme konusu ile Texas Instruments firmasının personel ve araştırma bölümlerinde görev yaptığı sıralarda, 1968 yılında ilgilenmiş ve sıfır esaslı bütçeleme tekniğini ilk defa, bu bölümlerin 1970 yılı bütçelerinde kullanmıştır. şirketin 1971 yılı bütçesi tamamen bu teknikle hazırlanmıştır. Sistem, 1973 mali yılında Georgia eyaletinde, 1977 mali yılından itibaren ise, A.B.D.' de federal düzeyde uygulamaya konularak genel kabul grmřtir². Günümüzde sıfır esaslı bütçeleme, bir kamu yönetimi aracı olarak sadece A.B.D.' de uygulanmaktadır.

2 - Sıfır Esaslı Bütçeleme Sisteminin Amaçları ve zellikleri

Kamu harcamalarında etkinliğin sağlanabilmesi için sistemli bir planlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Kaynak dağılımını sağlamadaki etkisinin sınırlı olduğu bilinmekle birlikte, politik kararların makro ekonomik açıdan değerlendirilmesi şeklinde ele alınan ve uygulama alanı bulan P.P.B.S., A.B.D.' de Federal Hükümet düzeyinde(zellikle eyaletlerde) bazı beklentilere cevap bulamadığı için başarılı olamamıştır. Sıfır esaslı bütçeleme sistemi P.P.B.S.' nin eksikliklerini giderebilmek amacıyla geşiştirilmiştir.

Sıfır esaslı bütçelemenin temel amacı, bütün programları aynı zamanda ve temelden gözden geçirmek ve yöneticileri, kaynakları en uygun gördükleri şekilde yeniden tahsis etmeye yöneltmektir. Böylece, en iyi sonucu elde etmek için yapılması gereken harcamanın düzeyi de belirlenmiş olmaktadır³. Bütçe kaynaklarında gerekli kısıtlamalara gitmek, kaynakların önceliği düşük alanlardan, önceliği yüksek alanlara doğru yeniden dağılımını sağlamak, bütçe talep ve ödenekleri konusunda ayrıntılı gerekçeler hazırlamak ve yöneticilerin faaliyet ve kuruluşlarla ilgili olarak yeterli düzeyde bilgi edinmelerini sağlamak sistemin belli başlı amaçları arasında yer almaktadır⁴.

Sonuç olarak, Sıfır esaslı bütçeleme, amaçları belirlemek, program maliyetlerini değerlendirmek, politik amaçlara ulaşmak ve kamusal maliyetleri denetlemek suretiyle kamu kesiminde verimlilik ve etkinliği amaçlayan modern bir bütçeleme sistemidir.

¹ OKTAR; a.g.m., s. 184.

² PHYRR; a.g.e., s. 7.

³ OKTAR; a.g.m., s. 188.

⁴ FALAY; a.g.m., s. 151.

Sıfır esaslı bütçelemenin en önemli özelliği, mevcut programların yeniden değerlendirilmesi ve gerekçelendirilmesidir. Bu sistem, mali yönetici, denetçi ya da muhasebe müdürlerince tercih edilen bir muhasebe sistemi olmasının yanısıra, bir yönetim tekniği olarak ortaya çıkmıştır. Yönteme göre, her yöneticinin bütçesinin tümünü ayrıntılı olarak savunarak, neden para harcamaması gerektiğini belgelere dayanarak açıklaması gerekir. Cari ve yeni program önceliklerini oluşturmaya yönelik bulunan bu sistem, gelir azalış veya artışlarının da bir esasa bağlanmasına imkan sağlamaktadır¹.

Yöneticiler her işlem ve faaliyet için bir «karar paketi» hazırlamalıdır. Karar paketleri, amaçlar, maliyet analizleri, faaliyetin alternatiflerini, performans ölçümlerini, sonuçlarını ve faydalarını içermelidir. Bütçe teklifi, yasama organına da öncelikleri belirtilmiş karar paketleri halinde sunulmakta ve bu organa tercih ve nihai kararı verme imkanı sağlanmış olmaktadır². Karar paketleri ile , daha önceden bütçe ile onaylanmamış ve tasarlanmamış yeni faaliyetler bütçeye dahil edilmekte, bazı harcamalar kısılmakta veya bütçe dışında tutulmakta ve bütün bu işlemlere uygun kaynaklar belirlenmektedir³.

Karar paketleri geliştirildikten sonra, öncelik sırasına göre sınıflandırılması gerekmektedir. Bu yöntem, her yöneticiye faaliyetlerden öncelikli olanları belirleme olanağını verir. Karar paketleri , yeni programların tek bir sınıflandırma altında toplanması için birleştirilir ve üst yönetime değişik nitelikteki ihtiyaçları arasından öncelikli olanlarını karşılaştırma imkanını sağlar. Bütçe ile tahmin edilen kaynaklar yeterli ise, listelenmiş karar paketleri mali yılda belirli fonksiyonlar için kullanılabilir ve duruma göre faaliyetler artırılabilir veya azaltılabilir⁴.

Sıfır esaslı bütçeleme sistemi, üst yönetime arzulanan hedeflere ulaşmak için gerekli parayı ayrıntılı bilgiyi sağlamaktadır. İlgili dairelerin bu konudaki çabalarını gösterir. Önceki yıllardan artan veya azalan harcamalardan ziyade, programlar için gereken kaynakları bularak, daire ve dairelerin ilgili birimleri için öncelikli alanları belirlemektedir.

¹ OKTAR; a.g.m., s. 189.

² Ateş OKTAR; «Bütçeleme Sürecinde Yasama Organının Yeni Fonksiyonu: Sıfır Esaslı Bütçeleme ve Günbatımı Kanunları Uygulaması», **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları**, 35. Seri, Yıl: 1991-92, (Prof.Dr.Bedi. N. FEYZİOĞLU' na Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No:77, İstanbul 1993, s. 200.

³ Joseph WHOLEY; **Zero - Base Budgeting and Program Evaluation**, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts, Toronto, 1978, s. 173.

⁴ WHOLEY; a.g.e., s. 174.

3 - Sıfır Esaslı Bütçeleme Süreci

Sıfır esaslı bütçeleme sistemini oluşturan temel aşamalar, izlenen sıra itibariyle şunlardır:

- Kurumun hedef ve bütçeleme varsayımlarının belirlenmesi,
- Karar birimlerinin belirlenmesi,
- Karar paketlerinin hazırlanması,
- Karar paketlerinin sıralanması,
- Karar paketi sıralama formunun oluşturulması.

Şimdi bu aşamalar hakkında kısaca bilgi verelim.

a - Kurumun Hedef ve Bütçeleme Varsayımlarının belirlenmesi

Uzun vadeli planlar, kurum faaliyetlerini tanımlayarak, fayda hedeflerini belirlemekte, ancak ayrıntıya girmemektedir. Sistem uzun vadeli planlarla, cari yıl bütçe uygulama hedefleri arasında bağlantı kurarak, söz konusu hedeflere ulaşabilmek için cari yılda yapılması gerekli faaliyetleri belirlemektedir. Böylece, mevcut kaynaklar arasından hedeflere en uygun olanları sağlanmış olacaktır¹. Ayrıca bütçelemelerde, enflasyon oranı, gelir düzeyi, personelin ücret ve maaş ortalama artış oranı gibi göz önünde tutulması gereken faktörler de vardır. Bu konulara ilişkin çalışmalar, üst yönetim tarafından yapılarak bütçe hazırlama birimlerine sunulmaktadır.

b - Karar Birimlerinin Belirlenmesi

Karar paketlerinin hazırlanmasına başlanmadan önce, kurumun ilgili birimlerinin saptanması gerekmektedir. Karar birimleri, ayrı bir bütçeye sahip olan her kurum için, programlar, masrafçı daireler ya da ödenek kalemleri gibi unsurlardır. Karar birimlerinin belirlenmesinde, kurumun sorumluluk yapısı ve düzeyi önemli rol oynamaktadır. Ayrıca karar paketlerinin hazırlanması için, yöneticilerin harcama yetkilerinin olması gerekmektedir².

c - Karar Paketlerinin hazırlanması

Sıfır esaslı bütçeleme sürecinde plan hedeflerine ulaşabilmek için, mevcut faaliyetler karar birimlerince karar paketi haline getirilir. Karar paketi, belirli bir fonksiyon ya da faaliyetin kesin sınırlar içinde tanımlanmasını, değerlendirilmesini, farklı alternatif yollarla karşılaştırılmasını, onaylanmaması durumunda ortaya çıkacak sonuçları ve maliyet-faydalara ilişkin bilgileri içeren bir belgedir³. Karar paketleri hazırlanırken her yönetici, cari yıla ilişkin faaliyetleri esas almaktadır. Bütçe yöneticileri, karar paket-

¹ EDİZDOĞAN; a.g.e., s. 179.

² WHOLEY; a.g.e., s. 175.

³ PHYRR; a.g.e., s. 6.

leri ile birbirine rakip her faaliyetin değerlemesini yaparak öncelik sırasını belirle-
mekte ve bu paketlerin onaylanıp onaylanmamasına karar vermektedirler.

Her faaliyet için karar paketi hazırlanırken dikkat edilmesi gereken iki alternatif
yol izlenmektedir. Bunlar; aynı fonksiyonu gerçekleştirmede farklı yolların bulunması
ve fonksiyonu gerçekleştirmede farklı çaba düzeylerinin bulunmasıdır. Birinci du-
rumda, fonksiyon gerçekleştirilirken farklı alternatifler ortaya konulmakta, tartışıl-
makta ve ayrıntılı bir şekilde incelendikten sonra en iyisinin seçilmesi gerekmektedir.
İkinci durumda ise, fonksiyonu gerçekleştirmeye yönelik farklı çaba ve harcama dü-
zeylerinin belirlenmesi gerekmektedir. Karar birimlerinin hazırlayacağı ilk temel pa-
ket, fonksiyonu gerçekleştirmede gösterilmesi gereken en düşük çaba düzeyini ifade
etmektedir. Bu düzey, ilgili karar biriminin %50-70' ini oluşturmaktadır. Genelde karar
birimleri bu temel pakete ek olarak iki ya da üç paket daha hazırlarlar. Bunlar da,
fayda-maliyet analizleri yapılarak işletmeye sağlayacakları katkılara göre sıralanırlar.
Temel paketler, diğer düzeyler için hazırlanan karar paketlerinden daha fazla önceliğe
sahiptir. Böylece, bir fonksiyonu gerçekleştirmenin çeşitli düzeyleri karar paketleri ha-
line dönüştürülmüş olmaktadır¹.

d - Karar Paketlerinin Sıralanması

Karar paketlerinin sıralanmasındaki amaç, öncelikli programların ortaya konul-
masıdır. Bu yöntem, her program için gereken harcama düzeyinin ve her harcama dü-
zeyinde elde edilecek faydaları ve karar paketlerinin kabul edilmesi halinde ortaya çı-
kacak maliyetleri belirlemeye çalışmaktadır. Karar paketlerinin ilk sıralaması, onları
hazırlayan karar birimlerince yapılmaktadır. Buna göre, yöneticiler, karar paketlerini
faaliyetlerin nisbi önemine göre sıralamaktadır. Her yöneticinin ayrı olarak yaptığı bu
çalışma, bir üst idari birime veya yöneticiye gönderilmektedir. Üst yönetim kendile-
rine bağlı karar birimlerinden aldıkları sıralama listelerini dikkate alarak yeni bir liste
oluşturur ve kendi yöneticisine verir. Böylece, en alt düzeyden başlayarak gönderilmiş
tüm sıralama listeleri birleştirilip, en üst düzeyde genel bir liste oluşturuluncaya kadar
sürdürülür².

e - Karar Paketleri Sıralama Formunun Oluşturulması

Karar paketleri hazırlanıp belirli düzeylere göre sıralandıktan sonra sıralama
formları oluşturulmaktadır. Sıfır esaslı bütçeleme süreci, örgüt kaynaklarının sıralama
formunda yer alan karar paketlerine tahsis edilmesiyle sona ermektedir. Ancak, kay-
nakların sınırlı olması, geliştirilen tüm karar paketlerinin finansmanı için yeterli ola-
mamaktadır. Bu nedenle, kaynakların tahsisinde sıralama listesindeki özellikler dik-

¹ PHYRR; a.g.e., s. 7.

² FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 184.

kate alınmaktadır. İlk paketten başlanarak kaynakların yeterli olduğu kadar faaliyet seçilir ve bunlarla ilgili karar paketleri uygulamaya konulur¹. Karar paketleri sıralama listesi ve bunlara ait harcama düzeyi belirlenip, kaynak tahsislerinin de yapılmasından sonra kabul edilen karar paketleri yeni mali yılın bütçesini oluşturur.

4 - Sıfır Esaslı Bütçeleme Sisteminin Fayda ve Sakıncaları

Sıfır esaslı bütçeleme sisteminin ilk uygulanmaya başladığı yıllarda bir takım faydaları görülmekle birlikte, ilerleyen zaman içinde çeşitli yönlerden eleştirilere maruz kalmıştır. Sistemin sağladığı faydalar şu şekilde belirtilebilir:

- Sistemin en önemli faydası kaynakların daha etkin kullanımını sağlamasıdır. Kaynak dağılımında üst düzey yöneticilere esneklik tanınmakta, faaliyet ve programların birleştirilerek öncelik sırasına konulmaktadır. Böylece, bütçede faaliyet ve program sırasına göre kaynak tahsisi yapılarak harcama düzeyi belirlenmektedir².
- Daha öncelikli yeni programlar için kaynakların önemli bir bölümü ayrılabilenmekte, mevcut faaliyetlerin belirli bir kısmı azaltılmakta ya da tamamen gündemden çıkarılmaktadır³.
- Yöneticiler için en önemli konu, karar paketlerinin hazırlanmasıdır. Yöneticilerin sadece bütçe yılında değil, faaliyet yılları süresince faaliyetlerinin yeterli olup olmadığını ve fiat etkinliklerini değerlendirmeleri zorunludur. Çünkü, karar paketlerinde ve bütçelerinde gerçekleştirmeyi üstlendikleri amaçlar, performanslar ve faydalar değerlendirilmektedir⁴.
- Her bir organizasyonun alt düzey yönetici ve yardımcılarının faaliyetlere etkin katılımı sonucunda, üst yönetimin bu etkinlikleri onaylamasıyla daha yüksek verim sağlanabilmektedir. Buna göre, yöneticilerin tüm organizasyonlara katılımı sağlanarak, birlikte çalışma ruhu geliştirilmektedir⁵.
- Tekliflerin karar paketleri halinde ve öncelikli olarak yasama organına sunulması, yasama organının bütçeleme sürecindeki rolünü geniş ölçüde artırmaktadır⁶.
- Sıfır esaslı bütçeleme, etkin bir bilgi alma sisteminin oluşturulmasına ve sistematik karar alma süreçlerinin kullanılması olanağını da sağlamaktadır.

Sıfır esaslı bütçeleme sisteminin yukarıda belirttiğimiz faydalarının dışında, uygulamada bir takım aksaklıklarının da görülmesi bu konuda çeşitli eleştirilerin gündeme gelmesine yol açmıştır. Bunlar şu şekilde sıralanabilir:

¹ EDİZDOĞAN; a.g.e., s. 189.

² LOGAN M. CHEEK; *Zero - Base Budgeting Comes Of Age*, Fifth Printing, Mc Millan, New York, 1977, s. 32.

³ CHEEK; a.g.e., s. 33.

⁴ PHYRR; a.g.e., s. 35.

⁵ PHYRR; a.g.e., s. 36.

⁶ AKSOY; *Kamu Bütçesi*, s. 109.

- Sıfır esaslı bütçeleme, zaman ve personel tüketimi süreci olarak ifade edilebilir. Çok sayıda karar paketinin karşılaştırılıp değerlendirilmesi büyük sorunlara yol açmaktadır. Sistemin karmaşık işlemleri, fazla zaman, enerji ve para harcanmasını gerektirmektedir¹.
- Maliyet tasarruflarının önemli bir kısmının faaliyetlerin etkin yapılmasından çok, karar paketlerinin yöneticiler tarafından elimine edilmesi ile sağlanmakta olması diğer bir eleştiri konusudur. Ayrıca, her fonksiyonun yeterince gözden geçirilmediği de belirtilmektedir².
- Birbirleriyle ilişkili olmayan karar paketlerinin sonuçları karşılaştırılırken, çıktılarının ölçülememesi, kişisel yargılara dayanması ve tartışılabilir olması, yönetim açısından sorun yaratmaktadır. Bu nedenle, karar paketlerinin fayda-maliyet analizine göre sıralanması işlemi tartışmaya açıktır³.
- Sistemin kaynak dağılımına ilişkin amaçların gerçekleştirilmesinde istenilen sonuçlara ulaşmadığı ifade edilmektedir. Buna göre kaynakların verimi düşük alanlardan, verimi yüksek alanlara doğru yeniden dağılımını sağladığına yönelik yeterli kanıtların bulunmadığı belirtilmektedir⁴.
- Sistemin en önemli eksikliklerinden biri de, bütçenin gelir yönüne ilişkin yeni bir bakış açısı getirememiş olmasıdır. Aynı durum P.P.B.S.' de de geçerlidir. Halbuki bir bütçe sisteminin gelir ve gider yönleriyle bir bütün içinde ele alınması gerekir⁵.
- Sıfır esaslı bütçeleme sistemi bir araçtır. Böyle bir araçtan yönetimin çözüm getirebileceği tüm idari sorunlara çözüm bulması beklenemez. Burada sistemin yapabileceği, yönetimin karar almasını, sorunlara çözüm bulmada aktif olmasını, kaynaklarını gerçekleştirilmesi istenen faaliyetleri belirlemede kullanmasını, karar paketlerinin hazırlanarak önceliklerinin saptanmasını ve değerlendirilmesini sağlayabilmek olmalıdır⁶.

Performans, program, planlama-programlama-bütçeleme ve sıfır esaslı bütçeleme sistemlerinin değişik şekilleri olarak belirtilebilecek ve son yıllarda A.B.D.'de rastlanan birkaç yeni bütçe tekniği daha bulunmaktadır. Bunlar, programa dayalı yönetim sistemi, tadil edilmiş program bütçe, program analiz ve gözden geçirme sistemi, hedeflere göre yönetim sistemi, planlama bütçeleme sistemi ve bütçe tercihlerinin rasyonelasyonu sistemleridir.

¹ AKSOY; Kamu Bütçesi, s. 109...

² PHYRR; a.g.e., s. 38.

³ EDİZDOĞAN; a.g.e., s. 191.

⁴ PHYRR; a.g.e., s. 39.

⁵ FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 193.

⁶ PHYRR; a.g.e., s. 40.s.

Ü Ç Ü N C Ü B Ö L Ü M
TÜRKİYE' DE PLANLI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ BÜTÇELEME
SİSTEMLERİ AÇISINDAN EKONOMİK ETKİ VE SONUÇLARININ
DEĞERLENDİRİLMESİ

I - TÜRKİYE' DE PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ
NEDENLERİ VE GELİŞİMİ

Türkiye' de planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılından günümüze değin, hazırlanan beşer yıllık kalkınma planlarında belirtilen hedefler çerçevesinde uygulanan iktisat politikaları, bütçe açıklarının gelişiminde etkili bir rol oynamaktadır. Bütçe açıkları, özellikle bu dönemde uygulanan tutarsız mali politika uygulamaları nedeniyle sürekli artan bir seyir izlemiştir. Bütçe harcama ve gelirlerinde yıllar itibariyle ortaya çıkan değişme ve gelişmelerin de bunda önemli bir payı vardır. Bütçe açıklarının planlı döneme ait gelişimi bazı nedenlere bağlı olarak açıklanabilir. Ekonominin yapısal sorunlarından kaynaklanan söz konusu bu nedenler, 1980 sonrası dönemde daha da yoğun olarak açıkların büyümesine ve ekonomik istikrarsızlığın meydana gelmesine zemin hazırlamıştır.

Çalışmanın bu kısmında önce planlı dönemde bütçe açıklarının temel nedenleri ele alınacak, daha sonra ise kalkınma planları çerçevesinde gösterdiği gelişmeler hakkında bilgi verilecektir.

A - PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ

Ülkemizde bütçe açıklarına yol açan nedenler çok çeşitlidir. Açıklar, büyük ölçüde harcamaların sürekli artış eğilimi göstermesi, gelirlerin harcamaları karşılamada yetersiz kalması, kamu müdahalelerine bağlı olarak kamu kesiminin büyümesi, yaşanan yüksek enflasyon, bürokrasiden kaynaklanan savurganlık ve yolsuzluklar gibi nedenlere bağlı olarak artmıştır. Aşağıda kısaca bu nedenlere değinilmiştir.

1 - Bütçe Harcamalarındaki Sürekli Artışlar

Planlı kalkınmanın istenilen ölçüde gerçekleştirilmesinde ve belirli makro hedeflere ulaşılmasında, hükümetlerin harcamalarını eskisine göre artırması, gelirlerin yetersiz kalmasına yol açmaktadır. Belirli harcama hedeflerine ulaşılabilmesi ise yeterli gelir kaynaklarının bulunmasına bağlıdır. Kalkınma planları doğrultusunda belirlenen gelir hedeflerine ulaşamaması durumunda, harcama artışına bağlı olarak bütçe açıkları ortaya çıkmaktadır. Konsolide bütçe açıkları, gelirlerdeki (özellikle vergilerdeki) artış hızının harcamalardaki artış hızına cevap verememesinin bir sonucudur. Çünkü,

hükümetler kamu harcamalarını ekonomik, politik ve sosyal amaçlara yönelik olarak kullanabilmektedirler.

Konsolide bütçe harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Harcamalardaki sürekli artışlar, bu harcama kalemlerinin kullanılış biçimine bağlı olmaktadır. Cari harcamaların büyük bir kısmını oluşturan personel harcamalarının bütçedeki payları planlı dönemde ortalama %30' lar seviyesindedir. Hükümetlerin kamu personeline yönelik izlediği ücret politikaları, cari harcamaların gelir esnekliğinin yüksekliği, milli gelirin ve nüfusun artması gibi faktörlere bağlı olarak artış gösteren cari harcamalar bütçe açıklarını doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle, cari harcamaların kısa dönemde azaltılması mümkün olamamaktadır. Çünkü, bu harcamaların enflasyon oranlarının altında bir artış göstermesi halinde bile reel ücretlerde düşmeye yol açacağı için kısılması pek arzulanmamaktadır¹.

Yatırım harcamalarının bütçe açıkları üzerindeki etkisi ise, planlı dönemde nispeten sınırlı olmuş ve bütçedeki payı ortalama %27' den %12 seviyesine kadar düşmüştür. Yatırım harcamalarının 1963' te %27.6 olan payı 1993' te %11.5' e gerilemiştir. Bunun anlamı, yatırım harcamalarının son yıllarda diğer harcama türleri lehine daralması ve azalış eğilimine girmesidir. Transfer harcamaları ise, uygulanan para-kredi, faiz ve döviz politikalarının bütçe üzerindeki etkisi nedeniyle sürekli artma eğilimi göstermektedir. Bu harcamalar büyük ölçüde borç faiz ödemeleri ile ekonomik, mali ve sosyal transferlerden oluşmaktadır. Transfer harcamaları özellikle son yıllarda iyice artan iç ve dış borç faiz ödemeleri nedeniyle nispi olarak büyümüştür. Örneğin; 1963' te %22 olan bütçedeki payı 1988' de %23.2' ye ve 1994' te de %43.6' ya ulaşmıştır². Buna göre transfer harcamalarının bütçe açıklarının önemli bir belirleyicisi olduğu söylenebilir.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, planlı dönemde bütçe açıklarına yol açan başlıca nedenlerden biri harcamalardaki artışlar olup, başta vergiler olmak üzere bütçe gelirlerinin harcamalara paralel olarak artırılması yönünde tutarlı politikaların oluşturulması gereği ortaya çıkmaktadır.

2 - Konsolide Bütçe Gelirlerinin Konsolide Bütçe Harcamalarını Karşılama Yetersiz Kalması

Bütçe gelirlerinin harcamaların artış hızına uygun bir gelişme gösterememesinin en önemli nedeni, vergi gelirlerinin yeterli bir büyüklüğe ulaşamamasıdır. Vergiler,

¹ Beyhan ATAÇ- Engin ATAÇ; «Türkiye' de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık ve Savunma Harcamalarının Analizi», Türkiye' de Bütçe Harcamaları, IX. Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994, s. 16.

² Erdoğan ÖNER; «Türkiye' de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi», Türkiye' de Bütçe Harcamaları, IX. Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Adana 1994, s. 249.

kalkınma hızının artmasına katkıda bulunabilecek ve gelir dağılımını düzenleyici yönde kullanılabilecek bir finansman kaynağı olmasına rağmen, ülkemizde vergi gelirlerinin azlığı, ekonomik yapıdaki bozuklukların yanısıra parasal faaliyetlerin azlığına bağlanmaktadır. Planlı dönemde büyüme hızı nispi olarak artarken, vergi gelirleri kalkınmanın finansmanını sağlayacak ölçüde artırılamamıştır. Bunun başlıca nedeni ise, vergi sistemimizin ekonomik gelişmelerin gerisinde kalarak dar kapsamlı ve adaletsiz bir yapı göstermesidir.

Ülkemizde genel bütçe gelirlerinin ortalama %70 - 75' lik kısmını vergi gelirleri oluşturmaktadır. Vergi gelirlerinin yeterli büyüklüğe ulaşamaması vergi yükü rakamlarıyla ortaya konulabilir. Bir ekonomide toplanan tüm vergilerin GSMH' ya oranını ifade eden vergi yükü son otuz yıllık dönemde dalgalı bir seyir izlemektedir. Örneğin; 1964' te %13.8 olan vergi yükü oranı 1977' de %19.3 ile en yüksek seviyesine ulaşmıştır. Aynı şekilde onar yıllık dönemler itibariyle ele alındığında 1974-1983 yılları arasında vergi yükü oranı %17.5 iken, 1984 yılında aynı oran %12.9 olarak gerçekleşmiştir ki bu planlı dönemin en düşük vergi oranıdır. 1990-1995 yılları arasında ise vergi yükü oranları ortalama %13-14 seviyesinde gerçekleşmiştir¹.

Vergi gelirlerindeki bu yetersizlik, aynı zamanda vergi yükünün adaletsiz dağılımından kaynaklanmaktadır. Vergi sistemimizi oluşturan vergilerin uygulanış biçimi de bunda önemli bir faktördür. Örneğin, gelir vergisinin büyük ölçüde ücretli kesimi vergilendirmesi, kurumlar vergisi kapsamına dahil muafiyet ve istisnaların çokluğu ve KDV' de belge düzenine geçişin ortaya çıkardığı aksaklıklar gibi nedenlerden dolayı vergi kayıpları önemli boyutlara ulaşmıştır. Ayrıca vergi idarelerinin personel ve fiziki imkanlar açısından sağlıklı bir yapıya kavuşturulamaması ve vergi-mükellef ilişkilerinin yeterince geliştirilememesi de vergi gelirlerinin artışını olumsuz yönde etkilemiştir.

Bütçe gelirlerinin azalmasında önemli bir faktör de özellikle 1980 sonrası dönemde hız kazanan kayıt dışı ekonominin boyutlarının genişlemesidir. Kayıt dışı ekonomi vergi kaçırmak amacıyla kayıt dışı bırakılan faaliyetlerle birlikte, silah kaçakçılığı ve uyuşturucu ticareti gibi yasa dışı faaliyetleri de kapsamaktadır. Kayıt dışı ekonominin ortaya çıkardığı vergi kaybının kantitatif (sayısal) yöntemlerle ölçülmesi ve değerlendirilmesi oldukça zordur. Bu nedenle vergi kaçağının net olarak hesaplanması mümkün değildir. Ancak vergi kayıplarına ilişkin bir takım göstergelere dayanarak bu konuda bazı tahmini rakamlar ortaya konulabilir².

¹ Erdoğan ÖNER; «Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924-1993)», Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 36. Seri, No: 551, İstanbul Üniversitesi İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul 1994, s. 20.

² Zeynep ARIKAN-Hakan AY; «Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları ve Sonuçları», Maliye Yazıları Dergisi, Sayı: 48, Temmuz-Eylül 1995, s. 50.

Ülkemizde kayıt dışı ekonominin GSMH' ya oranının %27 gibi oldukça yüksek bir orana ulaşması bütçe gelirlerinin artışını olumsuz yönde etkilemektedir. Bir kısım faaliyetlerin kayıt altına alınamaması sonucu, mükelleflerin ödemesi gereken vergiler daha da azalmakta ve bu durum vergi gelirlerinden beklenen hasılatın düşmesine yol açmaktadır. Vergilerle karşılanamayan bütçe açıklarının finansmanı ise borçlanma veya emisyon gibi yöntemlere başvurularak sağlanmaya çalışılmaktadır. Bu durumda mali dengelerin yanısıra ekonomik dengeler de aynı ölçüde bozulmaktadır¹. Buna göre, planlı dönemde bütçe açıklarının önemli bir ekonomik ve mali sorun olarak ortaya çıkmasında bütçe gelirlerinin yeterli bir büyüklüğe ulaşamaması başta gelen etkenlerden biridir.

3 - Kamu Kesiminin Büyümesi

Dünya' da farklı dönemler itibariyle yaşanan ekonomik krizler, başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere gelişmiş bazı ülkelerde de etkisini göstermiştir. Söz konusu ülkelerde ortaya çıkan ekonomik dengesizlikler, klasik iktisadi düşüncenin önemini kaybetmesine yol açarak yerini modern iktisat anlayışına bırakmıştır. Bu değişim, pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de kısa sürede etkisini göstermiştir. Esasen, planlı dönemden önce cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte, kamu kesiminin milli ekonomideki payı dikkati çeken artışlar kaydetmiştir. Devlet, iktisat politikalarını ülkenin yeniden yapılanması doğrultusunda makro ekonomik hedefleri gerçekleştirmek amacıyla kullanmaya çalışmıştır. Bu çerçevede, belirli bir kalkınma hızına ulaşmanın, ancak planlama çalışmalarıyla mümkün olabileceği gerçeği ortaya çıkmıştır. Devlete ekonomik kalkınma hareketi içinde önemli fonksiyonlar yükleyen bu anlayış, doğal olarak kamu kesiminin milli ekonomide belirli bir büyüklüğe ulaşmasına neden olmuştur.

Beşer yıllık kalkınma planlarına uygun olarak ekonomik ve sosyal gelişmeyi sağlamada devletin görevlerinin artması, bütçe yapısını ve gelişimini etkilemektedir. Devlet, bütçe ile ekonomik kalkınmayı hızlandıracak politikaları uygulamak durumundadır. Böylece, başta yatırım harcamaları olmak üzere eğitim, sağlık, bayındırlık, ulaştırma gibi hizmetlere ayrılan ödeneklerin her yıl belirli bir yüzdeye göre artırılması gerekmektedir. Buna göre, bütçe her yıl kalkınma plan ve programlarında öngörülen hedeflere ulaşmada zorunlu bir harcama baskısı altındadır². Dolayısıyla, bütçe açıkları kamu kesimindeki büyümeye ve kamu harcamalarındaki artışlara paralel olarak sürekli büyümektedir.

¹ Ziyaettin BİLDİRİCİ; «Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonominin Vergisel Boyutları», Türkiye' de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri, XI. Maliye Sempozyumu, 4-8 Mayıs 1995, Gazi Magosa-Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Anadolu Mabaacılık, İzmir 1997, s. 68.

² TÜĞEN; a.g.r., s. 17-18.

Bütçe açıklarının büyümesinde ülkemizdeki demokratik-parlamentar sistemin de önemli bir rolü bulunmaktadır. Seçmenler her hangi bir siyasi partiye oy verirken, kamu hizmetlerinden faydalanmak arzusundadırlar. Bunun anlamı, kamu harcamalarının çok dikkatli ve amaçlara uygun yapılması zorunluluğudur. Ancak, seçmenlerin büyük bir kısmı kamu harcamalarıyla elde edecekleri hizmetleri bir bedel ödemeksizin (vergi vermeden) talep ettikleri için, bu durum mali disiplinsizliğe yol açmakta, böylece bütçe açıkları ekonomideki etkisini daha fazla göstererek istikrarsızlığa neden olmaktadır. Nitekim, planlı dönemde alınan bir takım önlemler doğrultusunda açılan istikrar paketleri ile, kalkınma plan hedeflerinden sapmaları önleyici tedbirlere başvurulmuş ve özellikle maliye politikalarının bütçe açıklarını azaltıcı yönde kullanılmasına çalışılmışsa da, bu konuda fazla bir başarı sağlanamamıştır.

4 - Yüksek Enflasyon

Bütçe açıklarının süreklilik kazanmasında ülkemizde yaşanan yüksek enflasyonun da önemli bir payı vardır. Çünkü enflasyon bütçenin yapısını ve gelişimini bozmaktadır. Bütçe açıklarının en önemli nedenlerinden biri olan ve kronik bir hal alan enflasyon yıldan yıla etkisini artırmaktadır.

Her ne kadar enflasyon, başlangıçta kamu harcamalarını azaltıcı(veya bütçe açığını giderici) bir etki yapsa da, sonradan gider artırıcı etkide bulunarak yeni borçlanmalara yol açabilmektedir¹. Buna göre, enflasyon bütçe açıklarını artırmakta, bütçe açıkları da enflasyonu hızlandırmaktadır. Özellikle, sürekli bütçe açıkları fiyatlar genel seviyesini olumsuz etkilemekte ve enflasyonu şiddetlendirmektedir. Bütçenin her yıl bir önceki kamu hizmet düzeyini koruyabilmesi için enflasyon oranı kadar artması gerekmekte, enflasyon oranlarının yükselmesi ise, harcama hedeflerinin yeniden gözden geçirilmesini gerektirmektedir.

Türkiye' de enflasyon olgusu ilk kez 1950' li yıllarda ortaya çıkmış, ilk mali çöküntü ise 1958 yılında meydana gelmiştir. Bu dönemde enflasyonun etkisiyle fiyat artışlarının yanısıra faiz oranlarındaki yükselişler, Türk lirasının değer kaybetmesi ve döviz rezervlerinin yetersizliği gibi nedenlere bağlı olarak özellikle dış borçlanma maliyetlerinin yükselmesi hazineye büyük yük teşkil etmiştir. Devletin uyguladığı liberalizasyon politikaları nedeni ile uluslararası piyasalarla rekabet hızlanmış ve ithalat artışına bağlı olarak dış borçlanma rakamları önemli ölçüde artmıştır. Bu nedenle hükümet borçlarını ödeyemediği için moratoryum ilan etmek zorunda kalmıştır.

¹ Macit İNCE;Devlet Borçlanması, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 1996, s. 40.

Planlı kalkınmanın ilk yıllarında enflasyon sınırlı ölçülerde de olsa denetim altında tutulabilmiştir. Buna göre, 1964 ' te %1.3 gibi çok düşük bir seviyede olan enflasyon oranı önemsiz sayılabilecek artışlar kaydederek 1970' te %6.5 seviyesine ulaşmıştır. Ancak 1970' li yılların başlarında petrol fiyatlarında görülen yüksek artışların etkisiyle, ülkemizde "ithal edilen enflasyon" dönemi yaşanmaya başlanmıştır¹. Ancak bu politikalarda fazla etkili olamamış ve 1978 yılından itibaren üç rakamlı enflasyon dönemine girilmiştir. Bu gelişmeler sonucu 24 Ocak 1980 tarihinde uygulamaya konulan ekonomik istikrar tedbirleri ile, enflasyonla mücadelede daha tutarlı politikalar izlenmeye başlanmıştır. İlk yıllarda sıkı para ve faiz politikalarının etkisiyle enflasyon kontrol altına alınarak %25' ler seviyesine indirilmişse de, daha sonraki yıllarda yeniden artış eğilimine girmiştir. Halen ülkemizde ortalama enflasyon oranı %85 -90' lar seviyesinde olup, bütçe ve kamu açıklarının büyümesinde en önemli faktör olarak etkisini sürdürmektedir.

Sonuç olarak; planlı dönemde bütçe açıklarının süreklilik kazanmasında enflasyonist süreç hayli etkili olmuş, harcamalardaki artışları karşılayabilecek miktarda gelir tahsil edilemediğinden borçlanma veya emisyon politikalarına ağırlık verilerek ekonomik istikrarsızlığa neden olunmuştur.

5 - Savurganlık ve Yolsuzluklar

Gelişmekte olan ülkelerde kaynak kıtlığı sorunu önemini koruduğu halde, büyük bir lüks ve savurganlık yaşanmaktadır. Kamu harcamalarının dikkatsiz ve savurgan bir şekilde yapılması, bütçe açıklarına neden olmakta ve zaman içinde borç yükünü artırmaktadır. Planlı dönemde ülkemizde de bu tür savurganlık ve yolsuzlukların aşırı boyutlara ulaşması bütçe açıklarını önemli ölçüde büyütüştür. Örneğin, devlet kuruluşlarında meydana gelen aşırı personel yığılması, hem kamu harcamalarında israfı artırmakta hem de kamu hizmetlerinin verimini düşürmektedir. Ayrıca, son yıllarda alt yapı ve öğretim elamanı sorunları halledilemediği halde kanunla kurulan üniversitelerin sayısının artması, seçim vaatlerine göre ilçelerin il yapılması, milletvekillerinin ve devlet kuruluşlarındaki resmi araç sayısının fazlalığı gibi nedenlere bağlı olarak kaynaklar israf edilmektedir. Örneğin, bir ilçenin il yapılmasının devlete maliyetinin 2.5 trilyonu bulması bunun açık bir göstergesidir². Bu örnekleri daha da artırmak mümkündür. Ayrıca 1980 sonrası dönemde yolsuzluklar da önemli ölçüde artış göstermiştir. Hatta bu konuda devlet bakanlığı bile kurulmuştur. Ancak bu yolsuzluklar ya zaman aşımından ya da yargıda ispatlanamadığından düşmüştür.

¹ Uçar DEMİRKAN; «Türkiye'de Enflasyonlu Yaşam», Maliye Dergisi, Sayı: 71, Ekim 1984, s. 63.

² İNCE; a.g.e., s. 39.

Görüldüğü gibi, planlı dönem boyunca ülkemizde çeşitli savurganlık ve yolsuzluklardan kaynaklanan aşırı harcamalar bütçe açıklarının artmasına neden olmuştur. Milli gelirin önemli bir bölümünün bu şekilde harcanması hazineye büyük yük getirmiş, dolayısıyla iç ve dış borçlanma buna bağlı olarak artmıştır.

B - PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ GELİŞİMİ

Türkiye' de planlı dönemde bütçe açıkları ekonomide ortaya çıkan yapısal koşullara bağlı olarak artışlar kaydetmiştir. Bunda izlenen iktisadi ve mali politikaların önemli bir rolü olduğu kuşkusuzdur. Bütçe açıklarının planlı döneme ilişkin gösterdiği gelişmelere geçmeden önce, cumhuriyet dönemi ile başlayan ve planlı döneme kadar geçen gelişmelere kısaca değinmek yerinde olacaktır.

Cumhuriyetin kurulduğu 1923 yılından beri izlenen maliye politikalarının temel ilkesi, devlet bütçesinin denk olarak hazırlanıp uygulanması olmuştur. 1923' ten 1933 yılına kadar olan dönemde, özel girişimciliğe ağırlık verilmiş, iktisadi ve mali politikalar bu çerçevede hazırlanıp uygulanmıştır. Bu döneme ilişkin yapılan düzenlemeler, 1925' te aşar' ın kaldırılması ve 1926' da vergi sisteminin yeni bir reforma tabi tutulmasıdır. Öte yandan, 1929' da yaşanan dünya ekonomik krizi, ülkemizi de derinden etkilemiş, izleyen yıllarda bütçe giderleriyle gelirlerinde daralmalara sebep olmuş ve bütçeler açık vermeye başlamıştır. Esasen bu yıllarda Merkez Bankası da henüz kurulmadığı için açıklar emisyonla kapatılmamış ve dış kaynaklardan ziyade iç kaynaklardan borçlanmaya gidilmiştir. 1926 yılından sonra 1938' e kadar bütçe dengesini etkileyebilecek çeşitli faktörlere rağmen, bütçe disiplini ve tasarruf anlayışındaki olumlu gelişmeler nedeniyle 1931 ve 1933 yılları dışında kronik bütçe açıklarıyla karşılaşılmamış ve bütçeler fazla vermiştir¹.

1945' ten 1950 yılına kadar olan dönemde, İkinci Dünya savaşı sona ermesine rağmen yarattığı ekonomik etkiler devam etmiş, ancak devlet bütçe kaynaklarını daha optimal (etkin) kullandığı için bütçe denkliliği devam ederek bütçe açıklarına yol açmamıştır. 1950' de çok partili demokratik sisteme geçişle birlikte işbaşına gelen hükümetlerin ekonomik ve mali konularda farklı politikalar izlemesi sonucu, kamu yatırımlarındaki artışlar harcamaları da artırarak bütçe açıklarının olağan hale gelmesine neden olmuştur. 1950 -1960 döneminde açıkların kapatılmasında iç ve dış borçlanma ile emisyonla geniş ölçüde yararlanılmıştır.

Ekonomik konjonktüre bağlı olarak yaşanan dengesizlikler üzerine 1958' de bir dizi ekonomik istikrar tedbiri alınması yoluna gidilmiştir. Fiyat istikrarını sağlamak amacıyla, faiz oranlarının yeniden düzenlenmesi, para arzının kontrolü, ihracatın teşvik edilmesi gibi tedbirlerin olumlu sonuçlar vermesi nedeniyle geçici bir süre fiyat ar-

¹ TÜĞEN; a.g.r., s.8.

tışlarının önüne geçilmiş ve enflasyon kısmen kontrol altına alınmıştır. 1960 devrimi ile iktisat politikaları yeniden gözden geçirilerek ekonominin istikrarlı bir seyir izlemesi yönünde tedbirler alınmasına rağmen, ekonomik durgunluk devam etmiştir. Planlı kalkınmanın başlangıcı olan 1963 yılından itibaren ise, bütçelerin kalkınma plan ve programlarına uygun bir gelişme göstermesine çalışılmış ve bütçe - plan ilişkileri yoğunluk kazanmıştır.

1 - Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi

1963-1967 yıllarını kapsayan Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre, ekonomik büyümenin sağlanması amacıyla yatırımlara ağırlık verilerek %7 olan büyüme hedefinin gerçekleştirilmesine çalışılmıştır. Bu hedef çerçevesinde, yatırımların büyük bir kısmının iç tasarruflarla karşılanması ve tüketim harcamalarının kısılmasına yönelik tedbirlere başvurulmuştur. Devlet açısından atılım dönemi olan ve karma ekonomi anlayışının hakim olduğu bu dönemde, hedeflenen büyüme hızı %6.6 düzeyinde gerçekleştirilerek hedeflenen rakama yaklaşılmıştır. Öte yandan, kamu gelirlerinin plan hedeflerinin gerisinde kalması nedeniyle vergi sisteminde bazı düzenlemelere gidilerek dolaylı vergilerin ve iktisadi devlet teşekküllerinin öz kaynak ve fonlarının artırılması yönünde çabalar sarfedilmiş ve bütçe giderlerinde tasarrufa gidilmesi gerekmiştir¹.

Bu dönemde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı %71.5 olarak gerçekleşmiştir. Ancak yatırımlara ağırlık verilmesi nedeniyle harcama artışları devam etmiş, vergi gelirlerinde de ciddi artışlar sağlanamadığı için bütçe açıkları süreklilik kazanmaya başlamıştır.

Tablo No: 3 -I. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Konsolide Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyon T.L.)

Yıllar	Harcamalar	Gelirler	GSMH	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı/GSMH(%)
1963	12.441	12.609	66.801	167	0.25
1964	14.303	13.690	71.313	-613	0.86
1965	15.419	14.803	76.726	-616	0.80
1966	13.225	18.135	91.419	-90	0.10
1967	21.552	21.785	101.481	233	0.23

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924 -1991), Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1992/3, Ankara, Mayıs 1992, s. 69-70.

Tablo: 3' te görüldüğü gibi 1963 ve 1967 yıllarında bütçe fazla vermiş, diğer yıllarda küçük miktarlarla da olsa açık vermiştir. Aynı şekilde bütçe açıklarının GSMH' ya oranı ortalama %1 gibi düşük bir seviyede gerçekleşmiştir. Ancak bu dönemde bütçe açıklarının tehlikeli olmamakla beraber yavaşta olsa artması, kamu kesiminin milli gelirden aldığı payın yüksekliğine bağlanabilir. Yine de bu dönemde istikrarlı ve planlı kalkınmaya ağırlık verilerek, sanayi kesiminde yüksek büyüme hızları elde

¹ KARAASLAN; a.g.e., s.115.

edilmiştir. Bütçe açıkları ise 1964 ve 1965 yıllarındaki artışlar dışında ekonomik dengeleri tehdit edecek boyutlara ulaşmamış ve iktisat politikası hedeflerine uygun bir gelişim göstermiştir.

2 - İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi

1968-1972 yıllarını kapsayan İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre, temel iktisat politikası hedeflerinden biri, büyüme hızını yani GSMH' yı bir önceki döneme göre %40 dolayında artırmaktır. Bu dönemde hızlı bir ekonomik gelişme ile birlikte ekonomide yapısal değişiklikler öngörülmektedir. Bu nedenle kalkınmanın finansmanında dış kaynaklardan ziyade iç kaynaklardan yararlanılması yoluna gidilmiştir. Kamu kesiminin finansmanında genel ve katma bütçeli kuruluşların fonksiyonlarının kapsam ve nitelik bakımından genişlemesi, harcamaların artmasına ve gelir kaynaklarının yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bütçenin yükünü ağırlaştıran ve açıklara yol açan diğer faktörler arasında ise; harcamaların denetim altına alınamaması ve gelir tahsilinde etkinliğin sağlanamaması gösterilebilir. Ayrıca ihracattaki tıkanıklıklar bu dönemde de devam etmiş, ödemeler dengesi açıkları kapatılamamış ve bütçe açıkları süreklilik kazanmaya başlamıştır. Bu dönemin ortalama büyüme hızı %7.1 olarak gerçekleşmiştir. Ancak kamu harcamaları ile özel yatırımların artışı ve alt gelir gruplarına yönelik vergi düzenlemeleri özel tüketimin kısılmasına yol açmıştır. Öte yandan ithalattaki artışlar fiyatlar genel seviyesini olumsuz yönde etkileyerek enflasyon oranlarını yükseltmiştir. Dönemin son yılı olan 1972' de petrol fiyatlarındaki ani yükselişler iç ve dış dengelerin bozulmasına neden olmuştur¹.

Tablo No: 4 -II. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Konsolide Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyon T.L.)

Yıllar	Harcamalar	Gelirler	GSMH	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı/GSMH(%)
1968	23.261	22.669	112.493	-592	0.53
1969	26.715	25.115	124.893	-1.600	1.28
1970	34.708	34.918	147.776	210	0.14
1971	49.081	42.738	192.602	-6.343	3.29
1972	54.373	54.010	240.840	-362	0.15

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991), s. 70.

Tablo: 4' ten izlenebileceği gibi, bütçe açıkları 1970 yılı hariç artmaya devam etmiştir. En önemli artış 6.343 milyon T.L.' sı ile 1971 yılına ait olup, büyük ölçüde devlet memurları kanununda yapılan düzenlemelerin bütçe giderlerini artırıcı etkisinden kaynaklanmaktadır. Buna rağmen, bütçe gelirleri tahsilatının düzenli bir seyir izlemesi açıkların daha hızlı büyümesini önlemiştir. Yine bu dönemde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı %96 civarında gerçekleşmiştir. Bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı ise ortalama %1 civarında seyretmektedir. Bu açıklamalar çerçevesinde, ikinci

¹ ÖNER; "Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924 - 1993)", s.20.

plan döneminde bütçe açıklarının artan bir trend izlediği ve iktisadi dengeler bakımından ekonomide ciddi bir sorun teşkil etmeye başladığı söylenebilir.

3 - Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe AçıklarınınGelişimi

1973 -1977 yıllarını kapsayan Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında, bütçe uygulamaları açısından önemli bir değişiklik yapılarak 1973 yılından itibaren program bütçe uygulamasına geçilmiştir. Buna göre bütçenin kalkınma planları çerçevesinde bütçe-plan ilişkileri gözönünde tutularak hazırlanıp uygulanması gereği ortaya çıkmıştır. Bu dönemde de kalkınmanın gerçekleştirilmesine yönelik yatırımlara ağırlık verilmiş ve iç tasarruflardan geniş ölçüde yararlanılması hedeflenmiştir. Ancak dönemin başlarında ortaya çıkan petrol fiyatlarındaki olağanüstü artışlar ekonomik dengeleri bozmuş ve sonuçta hızla yükselen fiyatlar nedeniyle negatif büyüme hızlarıyla karşılaşmıştır¹.

Maliye politikalarının temel hedefi, uzun dönemde kalkınmanın gerektirdiği kaynak artışını sağlamak, ekonomik faaliyetleri yönlendirmek ve sosyal dengesizlikleri telafi etmektir. Bu hedeflerin gerçekleştirilmesinde en önemli araç olan bütçenin program bütçe tekniğine göre hazırlanması doğrultusunda, bütçe gelir ve giderlerinde esnekliğin sağlanması, kaynak artışlarını sağlayacak ölçüde iç tasarrufların artırılması ve fiyat artışlarının önlenmesi amaçlanmıştır. Bu dönemde büyüme hızının %8'e ve iç tasarrufların da yılda ortalama %13.6 artırılarak 1977 yılı sonuna kadar %25'e çıkarılması hedeflenmiştir. Ancak uygulamada bu hedefler tutturulamamıştır. Çünkü vergi gelirlerinde yeterli artış sağlanamadığı gibi, bütçenin cari ve transfer harcamalarında görülen sürekli artışlar bütçe açıklarına sebep olmuştur. Buna göre toplam harcamaların %49.9' nu cari, %29.9' nu ise transfer harcamaları oluşturmaktadır. Bütçe gelirlerinin harcamaları karşılayamaması üzerine ortaya çıkan ek finansman ihtiyacı ise Merkez Bankası kaynaklarına başvurularak karşılanmıştır. Öte yandan döviz rezervlerindeki artışların etkisiyle, para arz-talebi dengesi para arzı lehine bozulmuş ve ekonomide enflasyonist baskıların artmasına neden olmuştur. Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranındaki azalma bu dönemde de devam etmiş ve ortalama %94.8 civarında gerçekleşmiştir.

Tablo No: 5 -III. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Bütçe Açıkları ve 'GSMH' ya Oranları (Milyon T.L.)

Yıllar	Harcamalar	Gelirler	GSMH	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı /GSMH(%)
1973	67.254	65.308	309.829	-2.216	0.70
1974	82.270	78.366	427.098	-3.914	0.92
1975	120.364	119.155	535.771	-1.208	0.23
1976	162.357	158.402	624.986	-3.955	0.59
1977	248.904	208.556	872.894	-40.348	4.62

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991), s. 73.

¹ ÖNER; " Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924 - 1993)", s.71.

Bütçe açıklarının gelişimine baktığımızda Tablo: 5' ten görülebileceği gibi, enflasyona bağlı olarak bütçe harcamalarının bütçe gelirlerine oranla yüksek olduğu ve açıkların giderek arttığı dikkati çekmektedir. Sadece 1975 yılında bütçe gelirleri giderlerine çok yaklaşmış ve bütçe açığı 1.208 milyon T.L.' sı olmuştur. Diğer yıllarda ise açıkların artışı devam etmiş ve 1977' de 40.348 milyon T.L.' sı ile en yüksek seviyeye ulaşmıştır. Bütçe açığı/GSMH oranı ise 1975 yılında %0.23 ile en düşük seviyede gerçekleşirken, 1977' de %4.62 ile oldukça yüksek bir orana tekabül etmektedir. Aynı şekilde bütçe açığı/GSMH oranı ortalama %1.4 civarındadır. Sonuç olarak bu dönemde de, ülkemizin içinde bulunduğu yapısal koşullara bağlı olarak bütçe açıklarındaki artışlar ekonomide sorun olmaya devam ederek iç ve dış dengelerin aynı ölçüde bozulmasına neden olmuştur

4 - Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı 1979 -1983 yıllarını kapsamaktadır. İkinci ve Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planları arasındaki 1978 yılı ise ara yıl olarak ele alınmıştır. Bu döneme ilişkin iktisat politikası hedefleri olarak, büyüme hızının %8 oranında artacağı ve sektörlerarası gelişmeye önem verileceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede GSMH içinde sanayi sektörünün payının %31.8, tarım sektörünün payının %19.4 ve hizmetler sektörünün payının da %48.8 olması hedeflenmiştir. Bu hedeflere ulaşmak için toplam yatırımların ve toplam yatırımlar içinde sabit sermaye yatırımlarının artırılması ve bunun %57'si kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmesinin gerektiği ifade edilmektedir¹.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planının ciddi ekonomik sorunların yaşandığı bir dönem olması nedeniyle, plan hedeflerine ulaşmada devletin elindeki en önemli mali araçlardan biri bütçe olmuştur. Bu dönemde uygulanacak maliye politikalarının temel amacı, uzun dönemde kaynak artışlarını sağlamak, gelir dağılımını düzenlemek ve ekonomik faaliyetleri plan önceliklerine göre yönlendirmek; kısa dönemde de ekonominin genel dengesini korumaktır.

Dönemin ekonomik açıdan en önemli olayı, fiyatlar genel seviyesindeki yükselmeye paralel olarak enflasyon oranlarındaki artışlardır. 1980 yılında tüketici fiyat endeksleriyle enflasyon oranı %107' ye ulaşmış, büyüme hızı ise negatif olmak üzere %1.1 olarak gerçekleşmiştir. Bu gelişmelere bağlı olarak 24 Ocak 1980' de bir dizi ekonomik istikrar tedbiri alınmıştır. Bu tedbirler; başta enflasyonu kontrol altına almak üzere, sıkı para ve faiz politikaları izlemek, ödemeler dengesi açıklarını gidermek, gelir ve servet dağılımını düzenlemek, bütçe ve kamu açıklarını istikrarsızlığa yol açma-

¹ IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979 -1983), DPT Yayını, No: 1664, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1979, s. 208.

yacak şekilde uzun vadede kademeli olarak azaltmaktır. İstikrar tedbirlerinin uygulamaya geçtiği yıllarda enflasyon oranlarında belirli bir azalış kaydedilerek 1981' de %36, 1982' de ise %27 düzeyine ulaşılmıştır. Ayrıca ihracat artmış ve yeniden pozitif büyüme hızlarına geçilmiştir.

Bütçe uygulamaları açısından dönem incelendiğinde, bütçe harcamalarındaki artışlara paralel olarak vergisel düzenlemelerle bütçe gelirlerinin artırılmasına çalışılmıştır. Bu arada KİT' lere yapılan sübvansiyonların daraltılarak serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması bütçe dengelerini olumlu yönde etkilemiştir. Ancak dönemin son yılı olan 1983' ten itibaren bütçe dengesi, harcamaların gelirlerin çok üstünde seyretmesinden dolayı yeniden bozulmuştur.

Tablo No: 6 -IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Konsolide Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyar T.L.)

Yıllar	Harcamalar	Gelirler	GSMH	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı/GSMH(%)
1979	633	573	2.200	-60	2.7
1980	1.148	988	4.435	-159	3.6
1981	1.633	1.536	6.554	-97	1.5
1982	1.784	1.622	8.735	-162	1.6
1983	2.915	2.698	11.552	-217	1.9

Kaynak: Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1924-1991), s. 73.

Bir önceki plan döneminde süreklilik kazanmaya başlayan bütçe açıkları bu dönemde de artış yönünde bir seyir izlemektedir. Tablo 6' da görüldüğü gibi, bütçe açıkları 1980' de 159 milyar T.L.' sı iken, 1982' de 162 milyar T.L.' sı ve 1983' te de 217 milyar T.L.' sı olarak gerçekleşmiştir. Açıkların GSMH' ya oranı ise ortalama %2.2 seviyesindedir. Yine bu dönemde de bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı azalarak %92.4 olarak gerçekleşirken, vergi gelirlerinin giderleri karşılama oranı ise %71.5 olmuştur.

Bu değerlendirmeler çerçevesinde, dördüncü beş yıllık kalkınma planının da iktisat ve maliye politikası hedeflerinin tam olarak gerçekleştirilemediği bir dönem olduğu ortaya çıkmaktadır. Özellikle vergi sistemindeki düzenlemelere rağmen, bütçe açıklarındaki artışlar önlenememiş ve toplam tasarruflar içinde kamu tasarruflarının payı nispi olarak azalmıştır. Dolayısıyla, açıkların finansmanında borçlanma ağırlıklı politikalar uygulanmaya başlanmıştır.

5 - Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Döneminde Bütçe Açıklarının Gelişimi

1985-1989 dönemini kapsayan Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planına göre başlıca iktisat ve maliye politikası hedefleri ise şöyledir: GSMH' nın piyasa fiyatlarıyla ortalama %6.3 oranında artması, sektörlerarası gelişmenin devam ettirilerek, tarım sektöründe %3.5, sanayi sektöründe %7.5 ve hizmetler sektöründe %6.5 oranlarında artış sağlanması, toplam sabit sermaye yatırımlarının yılda ortalama %8.5 oranında artması ve bunun %68' inin özel, %32' si ise kamu kesimi tarafından gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Ayrıca tasarrufların artırılarak bunun %82' si yurtiçi, %18' i ise dış tasar-

ruflardan oluşması ve ödemeler dengesinde belli bir iyileşmenin sağlanması tahmin edilmektedir¹. Maliye politikası uygulamaları açısından ise, bütçe en önemli araç olma özelliğini korumaktadır. Bu çerçevede, kamu harcamalarındaki artışlara karşın kamu gelirlerinin artırılması ve kamu açıklarının azaltılarak gelir dağılımında istikrarın sağlanması hedeflenmektedir.

Ancak bu hedeflerin büyük bir kısmı ekonominin yapısal sorunlarından kaynaklanan nedenlerden dolayı gerçekleştirilememiştir. Özellikle yatırım-tasarruf dengesi kurulamamış, iç tasarrufların yetersizliğinden ötürü dış tasarruflara ağırlık verilmiş ve ödemeler dengesi açık vermeye devam etmiştir. Maliye politikası açısından bakıldığında, gelir ve harcama politikalarının kalkınma plan ve program hedefleri esas alınarak hazırlanıp uygulandığı halde yetersiz kaldığı görülmektedir. Gelirlerdeki artışların harcamaların gerisinde kalmasından dolayı, bütçe açıklarının finansmanı bu dönemde de en önemli ekonomik sorunların başında gelmektedir. Bütçe harcamalarındaki büyümenin başlıca nedenlerinden biri ise borç faizleri ve personel harcamalarındaki sürekli artışlardır. Vergi mevzuatındaki önemli düzenlemelere rağmen(KDV' nin yürürlüğe girmesi) bütçe gelirleri harcamaların gerisinde kalmıştır. Önceki dönemlerde gerçekleştirilen ancak çeşitli nedenlerle ödemesi yapılamamış iç ve dış borç anapara ve faizleri, bütçenin borçlanma ihtiyacını oldukça yüksek bir seviyeye çıkarmıştır.

Tablo No: 7 -V. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Konsolide Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyar T.L.)

Yıllar	Harcamalar	Gelirler	GSMH	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı/GSMH(%)
1985	6.493	5.980	27.797	-513	1.8
1986	8.311	7.154	39.310	-1.159	2.9
1987	12.791	10.445	58.390	-2.346	4.0
1988	21.446	17.587	100.582	-3.857	3.8
1989	38.871	31.369	170.633	-7.503	4.4

Kaynak: Bütçe Gelir ve gider Gerçekleşmeleri(1924-1991), s. 77- 78.

Bu dönemde finansman dengesi bakımından yıllık bütçelerle bütçe açıklarının kapatılması yoluna gidilmiştir. Konsolide bütçe açıkları net iç borçlanma hasılatı ile karşılanmıştır. Ancak, açıkların giderek büyümesi iç borçlanmanın yanı sıra dış borçlanmaya da aşırı ölçüde başvurulmasını gerektirmiş ve reel faiz ödemeleri hem bütçe-deki esnekliğin kaybolmasına, hem de faiz oranlarının yükselmesine yol açmıştır². Tablo: 7' de görüldüğü gibi, 1985 yılında 513 milyar T.L.' sı olan bütçe açığı hızla artarak 1987' de 2.3 trilyon T.L.' sı ve 1989' da da 7.5 trilyon T.L.' sına ulaşmıştır. İç ve dış borçlarımızdaki aşırı büyüme faiz ödemelerinin bütçeye yük olmasına neden olmuş-

¹ V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayını, No: 1974, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1985, s. 3-5.

² Ekrem PAKDEMİRLİ; Ekonominin Sayısal Görünümü - 1923' ten Günümüze, Milliyet Yayınları, Üçüncü Baskı, İstanbul 1995, s. 169-170.

tur*. Bütçe harcamalarının artışında borç faiz ödemeleri ile birlikte KİT' lere yapılan transferler ve vergi iadeleri gibi bazı kalemlerde etkili olmuştur. Bütçe açıklarının GSMH' ya oranları ise harcamalardaki artış doğrultusunda yükselerek 1987' de %4 ve 1989' da da %4.4 seviyesinde gerçekleşmiştir. Dönemin genel ortalamasına bakıldığında aynı oran %3.1 civarındadır.

Sonuç olarak, bu dönemdeki uygulamalar çerçevesinde, vergi politikalarının yerini borçlanma politikalarının aldığını, Merkez Bankası'nın rolünün azaltılıp önemli ölçüde kamu ve özel bankalara borçlanmak suretiyle yüksek faiz ödemelerinin gerçekleştirildiğini söylemek mümkündür. Dolayısıyla, artan faiz maliyetiyle birlikte ortaya çıkan borç yükü, bütçe açıklarının azalmak bir yana daha da artmasına ve ekonomik dengelerin bozulmasına yol açmıştır.

6 - Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Bütçe Açıklarının Gelişimi

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı 1990 -1994 dönemini kapsamaktadır. Bu döneme ilişkin başlıca iktisat ve maliye politikası hedefleri şu şekildedir: GSMH' nun sabit fiyatlarla yılda ortalama %7 oranında artması, sektörlerarası gelişmenin devam ederek tarım sektöründe %4.1, sanayi sektöründe %8.1 ve hizmetler sektöründe de %6.7' lik bir büyümenin gerçekleşmesi beklenmektedir. Toplam yatırımların yılda ortalama %9.2 oranında artması ve bunun %8.7' sinin sabit sermaye yatırımlarından, geriye kalan kısmın ise stoklardaki artışlardan karşılanması hedeflenmektedir. Toplam sabit sermaye yatırımlarının %67' sinin özel, %33' ünün kamu kesimi tarafından gerçekleştirileceği tahmin edilmektedir. Buna göre, 1989 yılında toplam sabit sermaye yatırımlarının GSMH' ya oranı %23.7 iken, plan dönemi sonunda %25.7' ye yükselecektir. Bu dönemde hedeflenen yatırımların gerçekleştirilmesi için gerekli tasarruflar yurtiçi kaynaklardan karşılanacaktır. Ayrıca toplam tasarrufların yılda ortalama %10.6, kamu tasarruflarının %9.6 ve özel tasarrufların da %11 oranında artması hedeflenmektedir. Böylece; önceki dönemlerde büyümeye karşı önemli bir darboğaz oluşturan ödemeler dengesi, büyümeyi olumlu yönde etkileyen bir faktör haline gelecektir¹.

Maliye politikası hedeflerine bakıldığında, kamu harcamalarının GSMH' ya oranının düşürülmesi ve kamu gelirlerinin artırılması öngörülmüştür. Bu artışın tümüyle vergi gelirleriyle karşılanması amaçlanmaktadır. Ayrıca, bütçe dışında yer alan birtakım fon kaynak ve harcamalarının bütçe içine alınması planlanmıştır. Yapılan bu dü-

* 1986 yılından itibaren bütçe tekniğinde yapılan bir değişiklikle iç ve dış borçlanma hasılatı ve anapara ödemeleri bütçeye dahil edilmemekte, sadece faiz ödemeleri bütçenin transfer harcamaları kalemi içinde yer almaktadır.

¹ VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, No: 2174, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1989, s. 4-11.

zenlemelerin temel amacı, ekonomik ve sosyal gelişmeyi istikrar içinde sürdürmek, gelir dağılımında dengeyi sağlamak ve yurtiçi tasarrufları artırmaktır.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, uygulama sonuçları açısından beklentilerin oldukça gerisinde kalmıştır. Çünkü, ekonomideki yapısal problemler devam etmiş, yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle yatırımların beklenen ölçüde gerçekleşmesi mümkün olamamıştır. Aynı şekilde, iç tasarrufların yetersizliği nedeniyle dış tasarruflara başvurmak zorunlu olmuştur. Ödemeler dengesi hedefleri açısından duruma bakıldığında ihracatın ithalatın altında seyrettiği görülmektedir. Maliye politikası uygulama sonuçlarının da pek başarılı olduğu söylenemez. Kamu gelirlerinin kamu harcamaları artış hızının gerisinde kalması nedeniyle kamu açıkları sürekli artmış, konsolide bütçe harcamaları ise, iç ve dış borç faiz ödemeleri ile personel giderlerindeki büyümeden ötürü önemli ölçüde bütçe açıklarına yol açmıştır. Bütçe gelirleri ise GSMH' nın üzerinde artışlar kaydetmesine rağmen, bütçe giderlerinin gerisinde kalmıştır. Aynı dönemde bütçe dışı fonların da bütçe kapsamına alınması bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının artmasında önemli rol oynamıştır.

Tablo No: 8 -VI. Beş Yıllık Kalkınma Planına Göre Bütçe Açıkları ve GSMH' ya Oranları (Milyar T.L.)

Yıllar	Harcamalar	Gelirler	GSMH	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı/GSMH(%)
1990	68.354	56.572	397.178	-11.782	3.0
1991	132.401	99.084	634.393	-33.317	5.3
1992	225.398	178.070	1.103.605	-47.328	4.3
1993	490.438	357.333	1.997.323	-133.105	6.7
1994	902.454	751.615	3.887.903	-150.839	3.9

Kaynak: Maliye Bakanlığı 1997 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara 1997, s. 57.

Tablo: 8' den izlenebileceği gibi, bütçe açıkları bu dönemde kronik bir hale gelmeye başlamıştır. 1990' da 11.7 trilyon T.L.' sı olan açık, 1993' te 133 trilyon T.L.' sı ve 1994' te de 150.8 trilyon T.L.' sına kadar yükselmiştir. Yine dönemin başında açığın GSMH' ya oranı %3 iken, 1993 yılında %6.7' ye çıkmıştır. Bunun en büyük nedeni kamu kesiminin iç borçlanma ihtiyacının küçümsenmeyecek boyutlara ulaşması olmuştur. Ancak borç faizleri çıkarıldığında bütçe açığı/GSMH oranı ortalama %1 seviyesine düşmektedir. Bu oranlar bütçe açığındaki büyümenin borç faizlerinden kaynaklandığını ve borç faizleri hariç tutulduğunda açıkların çok düşük seviyelere indiğini göstermektedir¹. Bu dönemde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı %82' lere kadar düşmüştür.

Kamu borçlarının sürekli artışı karşısında, 1993 yılı sonunda en büyük kamu geliri olan vergi gelirleri iç borç ana para ve faiz ödemelerine yetmeyecek duruma gelmiştir. Kamu ve bütçe açıklarının büyümesi, maaş ve ücretler düzeyinin yükselmesi iç talebin genişlemesine katkıda bulunurken, fiyat artışlarını daha da hızlandırmış, dış ti-

¹ ÖNER; " Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924 - 1993)", s. 24.

caret açıkları büyümüş ve Türk lirası hızla değer kaybetme sürecine girmiştir. İç ve dış dengelerin bozulması, yeni bir ekonomik istikrar paketinin açılmasını gündeme getirmiştir. Buna göre; enflasyonu kontrol altına almak, ihracatı artırarak ödemeler dengesini yeniden kurmak amacıyla 5 Nisan 1994' te "Ekonomik Önlemler Uygulama Planı" yürürlüğe girmiştir. Bu planla birlikte mali alanda bir takım düzenlemelere gidilerek, bütçe kaynaklarının artırılması amaçlanmıştır. Buna göre vergiler alanında mevzuatta bir takım yenilikler yapılmış, ekonomik denge, net aktif vergileri gibi ek vergiler bir defaya mahsus olmak üzere yürürlüğe girmiştir. Böylece bütçe kaynaklarının artırılması hedeflenmiştir. Alınan bu tedbirler sonucu bütçe açıklarında nispi azalmalar kaydedilmiştir. 1994 yılı Mayıs ayında 51.8 trilyon T.L.' lık bütçe giderine karşılık 58.1 trilyon T.L.' lık bütçe geliri elde edilmiş ve 6.3 trilyon T.L.' lık bir gelir fazlası ortaya çıkmıştır. Ancak aynı ay içinde dış borç faizi olarak ödenen 6.5 trilyon T.L.' sı da hesaba katıldığında net bütçe açığı 200 milyar T.L.' sı düzeyinde kalmıştır. Yine 1994 yılında bütçe açığı/GSMH oranı %3.8 seviyesine inerken, aynı oran 1995 yılında %4.1 olarak gerçekleşmiştir¹.

Görüldüğü gibi, altıncı beş yıllık kalkınma planında da bütçe açıklarındaki nispi artışlar devam etmiş ve GSMH' ya oranı ortalama %4 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bununla birlikte faiz ödemeleri hariç tutulduğunda, bütçelerin fazla verdiği görülmektedir. Ancak son yıllarda yoğun olarak iç ve dış borçlanmaya gidilmesi ekonomik istikrarsızlığa yol açmakta ve bütçe açıklarının tehlikeli boyutlara ulaşmasına neden olmaktadır.

C - PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANINDAKİ GELİŞMELER

Planlı dönemde uygulanan maliye politikalarının temel amacı, bütçe dengesini korumak ve açıklara yol açmamak olmakla birlikte, ekonomik konjoktüre bağlı olarak ortaya çıkan istikrarsızlık sonucu makro ekonomik dengelerin giderek bozulması uygulamada başarı şansını düşürmektedir. Bütçe gelirleri içinde özellikle vergilerin istenen seviyeye çıkarılamamasına paralel olarak, hedeflenen kalkınma hızının sağlanabilmesi için kamu harcamalarının artırılması gereği iç finansman açıklarına yol açmaktadır. 1970' li yılların başından itibaren yoğunluk kazanan bütçe açıkları, daha ziyade iç borçlanma ve Merkez Bankası kaynaklarına(emisyon) başvurularak karşılanmakta ise de, dış ticaretteki darboğazlara bağlı olarak dış ödemeler dengesi açıklarının da kapatılması gereği dış borçlanma ile finansmanı zorunlu hale getirmektedir. Ayrıca 1985 yılından beri hız kazanan özelleştirme faaliyetleri sonucu elde edilen gelirlere de yeni bir finansman kaynağı olarak uygulamada sıkça başvurulmaktadır. Bu kısımda sözkö-

¹ Ömer ARASIL- Burçin YERELİ - Fatih SAYGILI - Şebnem SAYILGAN; 5 Nisan'dan 5 Temmuz'a (1994 Ekonomik İstikrar Tedbirlerinin İlk Üç aylık Değerlendirilmesi ve İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Öneriler), İZTO Yayını, Ağustos 1994, s. 19.

nusu finansman kaynaklarının planlı dönemden günümüze kadar gösterdiği gelişmeler ele alınıp değerlendirilmeye çalışılacaktır.

1 - İç Borçlanma İle Finansmandaki Gelişmeler

Planlı dönemde ortaya çıkan bütçe açıklarının önemli bir bölümü değişik vade yapılarına bağlı olarak iç borçlanma kaynaklarından finanse edilmiştir. Türkiye' de iç borçlanma doğrudan hazine aracılığıyla gerçekleştirildiği gibi, çeşitli kamu kuruluşlarının hazine kefaletine dayanarak veya amortisman ve kredi sandığı gibi özel kurumlar kurularak da yapılabilmektedir. Genel ve katma bütçeli kuruluşların ve KİT' lerin kaynak ihtiyacının karşılanması amacıyla başvuru iç borçlanma iki şekilde gerçekleştirilmektedir. Bunlar en çok bir yıl vadeli kısa süreli (dalgalı) borçlar ve vadesi bir yıldan uzun olan konsolide borçlardır. Planlı dönemde uzun vadeli borçlanmanın tercih edildiği ve amaçlandığı vurgulansada kısa süreli borçların hızlı artışı önlenememiştir¹. İç borçlardaki gelişmeyi iki ayrı dönem itibariyle ele alıp incelemek uygun olacaktır. Öncelikle 1963-1979 dönemi kısaca ele alınacak, daha sonra ise 1980-1996 dönemi incelenecektir.

a - 1963 -1979 Dönemi

Planlı dönemin başlangıcı ile birlikte bütçe harcamalarındaki artışların bütçe gelirleriyle karşılanamaması sonucu, milli para değer kaybetmiş ve iç borçlarımız oldukça yüksek boyutlara ulaşmıştır. Aşağıda Tablo: 9' dan izlenebileceği gibi iç borçların sürekli bir artış içinde olduğu görülmektedir. 1963' te 9.033 milyon T.L.' sı olan iç borç toplamı, I. beş yıllık plan döneminin son yılı olan 1967' de 14.597 milyon T.L.' sına yükselmiş ve GSMH' nin %14.4' ünü oluşturmuştur. Aynı şekilde toplam iç borçların 1966' da yaklaşık %29, 1967' de ise %11.4 oranlarında arttığı gözlenmektedir.

I. Plan döneminde daha ziyade kısa vadeli (dalgalı) borçlanma ağırlık kazanmış ve iç borç toplamının yaklaşık %80' ni oluşturmuştur. 1963' te 7.063 milyon T.L.' sı olan dalgalı borçlar, 1967' de 7.161 milyon T.L.' sına yükselmesine rağmen, toplam iç borçlar içindeki payı %47' ye düşmüştür. Çünkü KİT açıklarının kapatılmasına yarayan hazine kefaletine haiz bonolar başta olmak üzere, hazine bonoları ve Merkez Bankasından sağlanan kısa vadeli avanslar aracılığıyla yaratılan satın alma gücü fiyat artışlarını da beraberinde getirmiş ve kısa vadeli borçların zamanında ödenememesine yol açmıştır. Dalgalı borçların bu olumsuz etkisini gidermek üzere 1960 yılında çıkarılan 154 sayılı kanunla bu borçların büyük bir kısmı konsolide edilmiştir².

¹ Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978), Akbank Kültür Yayını, Apa Ofset Basımevi, s. 625.

² Memduh YAŞA; Devlet Borçları, Has Kurtulmuş Matbaası, 2. Baskı, İstanbul 1981, s. 40 - 41.

Tablo No: 9 -İç Borçların Gelişimi ve GSMH İçindeki Payı (Milyon T.L.)

Yıllar	Toplam İç Borç	Artış Oranı(%)	GSMH	Toplam İç Borç/GSMH (%)
1963	9.033	-	66.801	13.5
1964	9.532	5.5	71.313	13.4
1965	10.169	6.7	76.276	13.3
1966	13.106	28.9	91.419	14.3
1967	14.597	11.4	101.481	14.4
1968	15.431	5.7	112.493	13.7
1969	16.378	6.1	124.893	13.1
1970	17.433	6.4	147.776	11.8
1971	20.950	20.2	192.602	10.9
1972	23.857	13.9	240.840	9.9
1973	26.733	12.1	309.829	8.6
1974	28.107	5.1	427.098	6.5
1975	48.013	70.8	535.771	8.9
1976	70.639	47.1	674.986	10.4
1977	79.235	12.2	872.894	9.1
1978	169.421	113.8	1.290.723	13.1
1979	240.141	41.7	2.199.520	10.9

Kaynak: Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1924-1991), s. 69 - 74; T. O. B. B 1971-1978 İktisadi Raporlar ve M. G. B. 1977-1981 Mali Yılı Bütçe Gereçeklerindeki veriler esas alınarak artış oranları ve toplam yüzdeler tarafımızdan hesaplanmıştır.

II. ve III. beş yıllık plan dönemlerinde, kalkınmanın finansmanında borçlanma ağırlıklı politikalara yer verilmiştir. Bütçe uygulamaları bakımından ise cari harcamaların kısılarak, yatırım harcamalarının finansmanına ağırlık verilmesi hedeflenmiştir. İç borçların her iki plan döneminde de yıllar itibarıyla arttığı görülmektedir. Özellikle kısa vadeli borçların toplam iç borçlar içindeki payının yüksekliği ve hükümetlerin hazinenin geçici açıklarını kapatmak için kısa vadeli borçlanmayı tercih etmeleri, bu borçların sık sık konsolidasyona tabi tutulmalarını gerektirmiştir. Böylece, KİT' lerin geri ödenemeyen kısa süreli borçları hazineye devredilerek hazine tahvilleri aracılığıyla uzun vadeli borç haline getirilmiştir. Bu dönemde yatırımların finansmanı doğrultusunda orta ve uzun vadeli borçlanmaya da geniş ölçüde başvurulmuştur. Nitekim iç borçlar içinde kısa vadeli iç konsolidasyon tahvillerinin payı 1968' de %46, 1970' de %42 ve 1975' te de %48 oranlarında gerçekleşmiştir. Orta ve uzun vadeli iç borçlar arasında iç istikraz tahvilleri ve 1961' de yürürlüğe giren tasarruf bonolarını da saymak gerekir. Özellikle tasarruf bonoları stoku 1960' lı yılların sonunda cari fiyatlarla 5 milyar T.L.' nı aşmış ve yıllık devlet gelirlerinin yaklaşık %3' nü oluşturmuştur. Ancak hızlı fiyat artışları karşısında değer kaybına uğramalarından dolayı yoğun eleştirilere uğramış ve 1972' de uygulamadan kaldırılmıştır¹.

II. ve III. beş yıllık plan döneminde her çıkarılan devlet tahvili miktarı önemli artışlar göstermiştir. Yine Tablo: 9' dan izlenebileceği gibi, kamu iç borçları 1968' de 15.431 milyon T.L.' sı iken, 1972' de 23.857 milyon T.L.' sı, 1977' de ise 79.235 milyon T.L.' sına yükselmiştir. Bu on yıllık dönemde kamu iç borçlarının yıllara göre artış oranlarının dalgalı bir seyir izlediğini ve 1968' de %5.7 iken, 1971' de %20.2, 1974' te

¹ YAŞA; a.g.e., s.30.

%5.1, 1977' de %12.2 olarak gerçekleştiğini görmekteyiz. 1978 ve 1979 yıllarında ise toplam iç borçlardaki miktar artışı sürmüştür ve 1978' de 169.421, 1979' da da 240.141 milyon TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Toplam iç borç artış oranı 1978 yılında bir önceki yıla göre % 113.8 oranında yükselmiştir. Bu oran planlı dönemin başından bu tarihe kadarki en yüksek artışı ifade etmektedir. 1979 yılında ise iç borç artış oranı % 42.7' ye düşmüştür.

b - 1980 - 1996 Dönemi

1980 öncesi dönemde ekonomik dengelerdeki bozulmaya paralel olarak üretim ve tüketim dengelerinin kurulamaması, negatif büyüme hızları, dış açıkların kronik hale gelmesi ve spekülasyon eğilimleri doğrultusunda para arzındaki büyümenin etkisiyle enflasyon üç rakamlı hanelere ulaşmış ve ülke ekonomisi ciddi bir darboğazın içine girmiştir. Bu gelişmeler çerçevesinde 24 Ocak 1980' de bir dizi ekonomik istikrar tedbiri alınması yoluna gidilmiştir. Açılan istikrar paketiyle ekonomide yeni bir dönem başlamıştır. Bu tedbirlerle; enflasyonu kontrol altına alarak fiyat istikrarını sağlamak, ihracatı teşvik etmek, döviz, enerji ve ona bağlı girdiler arzını artırmak, pozitif faiz politikaları uygulamak, dış ödemeler dengesi açıklarını azaltmak ve serbest piyasa sistemine işlerlik kazandırmak hedeflenmiştir. Yine bu tedbirlerle bütçe açıklarının kapatılması ve KİT' lerin hazineye yük olmaktan çıkarılması esas alınarak bütçenin enflasyonist etkisi giderilmeye çalışılmıştır. Ancak 1980 sonrası iş başına gelen hükümetlerin uygulamalarda yine borçlanma ağırlıklı politikalara yer verdiği görülmektedir.

Bilindiği gibi devlet tahvili, hazine bonosu, Merkez Bankasından alınan kısa vadeli avanslar ve çeşitli kaynaklardan sağlanan kısa vadeli borçların konsolidasyonu sonucu oluşturulan borçlar ülkemizin iç borç stokunu oluşturmaktadır. 1980 sonrası döneme ilişkin yıllar itibariyle iç borç stokunun gelişimi incelendiğinde, Tablo: 10' dan izlenebileceği gibi, 1981 yılından sonra toplam iç borçlarımızdaki sürekli artışlar dikkati çekmektedir. Örneğin 1983' te toplam iç borç stoku bir önceki yıla göre %136.6 oranında artarak 1.341 milyar T.L.' sından 3.173 milyarT.L.' sına çıkmıştır. Toplam iç borç stokundaki bu artış büyük ölçüde konsolide borçlardan kaynaklanmaktadır. Konsolide borçların toplam iç borç stoku içindeki payı 1981' de %51 iken bu oran 1983' de %76 ile en yüksek düzeyine ulaşmış, 1985' te %66.7, 1988' de ise %66.6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Konsolide borçların toplam iç borç stoku içindeki payındaki bu yükseliş, 1989 yılından itibaren düşüş göstermeye başlamıştır. Konsolide borçların toplam iç borç stoku içindeki payları 1989' da %59, 1992' de %17.8, 1993' te %8.8, 1995' te %1.9 ve 1996 Haziran sonu itibariyle %1.6' ya düşmüştür(Grafik:1).

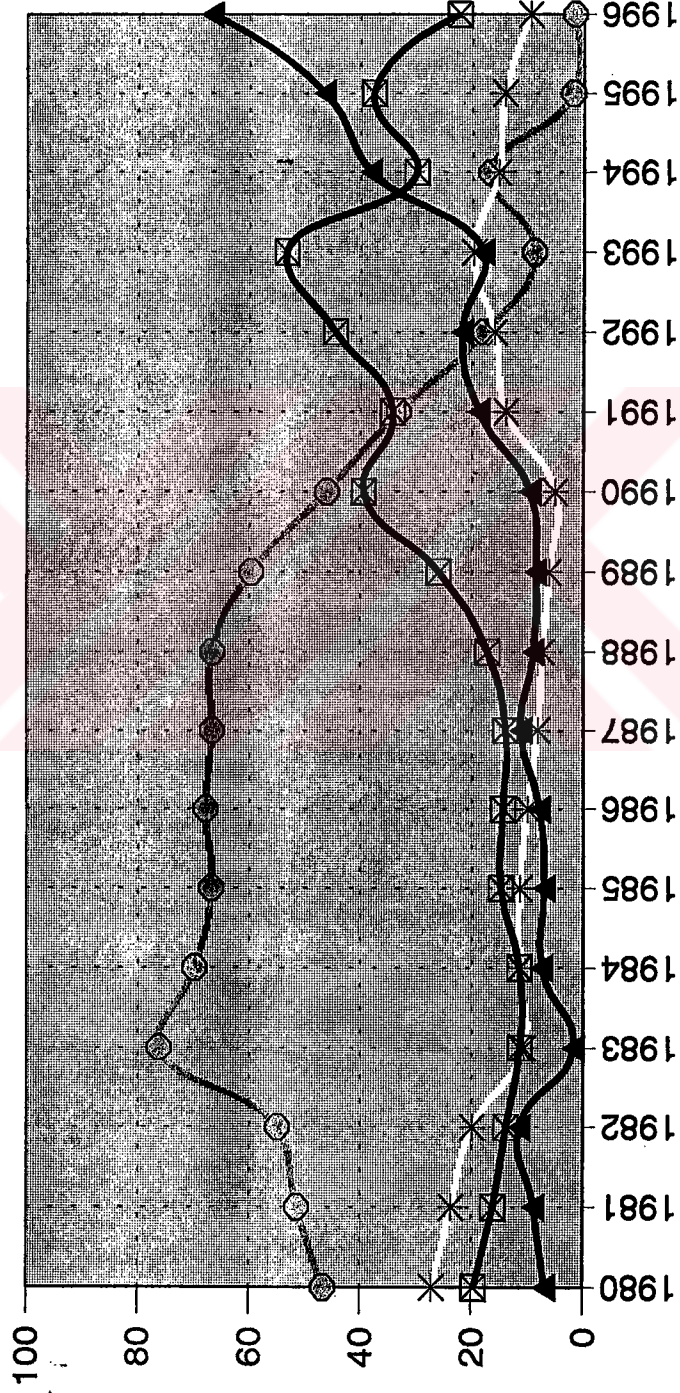
Tablo No: 10 - 1980 Sonrası Dönemde İç Borç Stokunun Gelişimi ve GSMH İçindeki Payı (Milyar TL)

Yıllar	Tahviller	Bonolar	Kısa Vadeli Avans	Konsolide Borçlar	Toplam İç Borç Stoku	Toplam İç Borç Stoku Artış Oranı(%)	GSMH	İç Borç /GSMH (%)
1980	141	49	195	336	721	200.2	4.435	16.2
1981	160	88	234	509	991	37.4	6.554	15.1
1982	186	153	266	736	1.341	35.3	8.735	15.3
1983	360	56	339	2.418	3.173	136.6	11.552	27.4
1984	531	340	528	3.235	4.634	46.0	18.348	25.2
1985	1.032	490	795	4.656	6.973	50.5	27.717	25.1
1986	1.511	823	1.052	7.129	10.515	50.8	39.310	26.7
1987	2.407	1.923	1.407	11.481	17.219	63.7	58.390	29.4
1988	4.880	2.542	2.082	18.954	28.458	65.3	100.582	28.2
1989	10.863	3.537	2.539	24.995	41.934	47.4	170.633	24.5
1990	22.523	5.469	2.870	26.318	57.180	36.4	397.178	14.4
1991	33.404	18.258	13.589	32.396	97.647	70.8	634.393	15.3
1992	86.387	42.247	31.000	34.602	194.236	98.9	1.103.605	17.6
1993	190.505	64.489	70.421	31.932	357.347	84.0	1.997.323	17.8
1994	239.384	304.230	122.278	133.417	799.309	123.7	3.887.903	20.5
1995	511.710	631.375	192.000	25.940	1.361.025	70.3	7.854.930	17.3
1996(*)	561.471	1.687.265	241.537	40.410	2.530.683	85.9	14.777.215	16.8

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 - 1995), D.P.T. Yayını, Ankara 1996, s. 66; İstatistik Göstergeler (1923 - 1995), D.I.E. Yayını, Ankara 1996, s. 396-397; M.B. 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 101' deki veriler esas alınarak, artış oranları ve toplam yüzdeler tarafından hesaplanmıştır.

(*) 30.6.1996 itibariyle geçici rakamlardır.

**GRAFİK 1 : İÇ BORÇ STOKUNUN BİLEŞİMİ
(1980 - 1996) (YÜZDE)**



□ TAHVİL ▲ BONO * KISA VADELİ AVANS ● KONSOLİDE BORÇLAR

Kaynak : Tablo 10'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Toplam iç borç stoku içinde devlet tahvillerinin payı 1981-1995 arası dönemde ortalama %26 olmuştur. Özellikle 1993' te %53 olan payı 1995' te %397.6' ya ve 1996' ta %22' ye düşmüştür. Hazine bonolarının toplam iç borç stoku içindeki payı 1981-1990 arası dönemde %8.5 düzeyindedir. Özellikle 1981-1986 arası dönemde yoğun olarak konsolide borçlara başvurulduğundan hazine bonolarının payı bu dönemde ortalama %4 olmuştur¹. Ancak, 1990' dan sonra hazine bonolarının iç borçlar içindeki payı yeniden yükselerek 1994' te %38, 1995' te ise %46.4' e ulaşmıştır. Merkez Bankası avanslarının toplam iç borç stoku içindeki payı 1980 öncesi dönemde ortalama %30' lar seviyesindeyken, 1981-1992 arası dönemde ortalama %12.5 seviyesine düşmüştür. Bu düşüşün sebebi sağlıklı ve kararlı bir maliye politikasından çok, Merkez Bankasından alınan avansların zaman içinde konsolide borçlar hesapları içine alınmasıdır. 1993-1996 arası dönemde de Merkez Bankası avanslarının toplam iç borç stoku içindeki payı azalarak 1993' te %19.7' den 1995' te %14.1' e ve 1996 Haziran sonu itibariyle de %9.5' e düşmüştür(Grafik:1). Bu azalışın diğer bir nedeni ise, hükümetin 1992' ye kadar toplam bütçe ödeneklerinin %15' ine kadar olan kısmını Merkez Bankası avansları ile karşılarken, bu limiti 1994' te %12, 1995' te %10 ve 1996' dan itibaren %5' e indirmesinden kaynaklanmıştır.

Bu açıklamalar çerçevesinde, toplam iç borç stokunun 1987' den itibaren ciddi artışlar kaydederek 1987' de 17.219 milyar T.L.' sı, 1992' de 194.236 milyar T.L.' sı ve 1996 Haziran sonu itibariyle 2.490 milyar T.L.' sına yükseldiğini söylemek mümkündür. Ayrıca 1985-1995 arası dönemde devlet tahvili ve hazine bonosu kullanımına ağırlık verilmiştir. Buna göre net tahvil kullanımının konsolide bütçe nakit açığına oranı 1988' de %59, 1990' da %64 ve 1995' te %72 ve net bono kullanımının oranı ise sırasıyla 1988' de %9.6, 1990 ' da %15.6 ve 1995' te %26 olarak gerçekleşmiştir.

İç borçların GSMH' ya oranlarına bakıldığında yıllar itibariyle istikrarsız bir grafik çizdiği görülmektedir. Tablo: 10 ve Grafik 2' den de izlenebileceği gibi, iç borç/ GSMH oranı 1980-1990 döneminde dalgalı bir seyir izlemiş ve 1980' de %16.2 olan söz konusu pay 1980 istikrar tedbirlerinin etkisiyle 1981 ve 1982 yıllarında %15' ler seviyesine düşmüştür. Ancak 1983' ten itibaren yeniden artış eğilimine girerek, 1983' te %27.4, 1987' de %29.4 ve 1988' de de %28.2 gibi yüksek oranlarda gerçekleşmiştir. 1990 -1996 döneminde de iç borç stoku miktar olarak artmaya devam etmişse de GSMH içindeki payı azalmıştır. Buna göre, 1990-1993 döneminde ortalama %16 düzeyinde gerçekleşen söz konusu pay, 1994' te yeniden %20.5' e yükselmiş ve dönemin son iki yılında ise yeniden azalma eğilimi göstermiştir. Buna yol açan başlıca faktörler ise, hükümetin bütçe açıklarının finansmanında iç borçlanmayla birlikte yeniden Merkez

¹ Nuray ALTUĞ; «Türkiye'de İç Borçların Yapısında 1970-1992 Yılları Arasında Meydana Gelen Değişmeler Üzerine Bazı Gözlemler», Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 36. Seri - Yıl: 1994, No: 551, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1994, s. 111.

Bankası kaynaklarına başvurması ve 5 Nisan 1994 istikrar tedbirleridir. Öte yandan 1980 -1996 döneminin iç borç/GSMH oranı ise ortalama %20.7 düzeyindedir.

Sonuç olarak, son yıllarda iç borçlanmanın kamu finansman açıklarının kapatılmasında başlıca kaynaklardan biri olduğunu, özellikle tahvil ve bono gibi menkul değerlerin payının iç borçlanmada ağırlık kazandığını, Merkez Bankası kaynaklarının ise nispeten azaldığını söylemek mümkündür.

2 - Dış Borçlanma İle Finansmandaki Gelişmeler

Devlet, planlı dönemde iç finansman kaynaklarının yetersizliği sebebiyle dış kaynaklardan da geniş ölçüde yararlanma yoluna gitmiştir. Özellikle iktisadi kalkınmanın sağlanmasına yönelik planlanan uzun vadeli yatırımların gerçekleştirilmesinin zorunlu olması ve buna karşılık, döviz rezervlerinin sermaye malı, sanayi hammaddesi ve teknoloji transferi gibi araçları temin etmede yetersiz kalması neticesinde dış borçlanma hükümetler için vazgeçilmez bir finansman kaynağı haline gelmiştir. Ayrıca dış ticaret açıklarının giderek büyümesi de hükümetlerin iç borçlanma kadar dış borçlanmaya da önem vermelerine neden olmuştur. Dış borçların planlı döneme ilişkin gösterdiği gelişmeleri de yine iki döneme ayırıp incelemekte yarar vardır.

a - 1963-1979 Dönemi

Planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılından 1979 yılına kadar geçen 17 yıllık dönemde dış borçlar sürekli ve hızlı bir biçimde artmıştır. Dönemin başlarında ve üçüncü plan döneminin sonlarında dış borç ihtiyacının kendine yetecek bir hale gelmesi hedeflenmişse de uygulamada başarılı olunamamıştır. Dördüncü plan döneminde ise, dış kaynak ihtiyacı önceki dönemlere göre daha ciddi boyutlara ulaşmış, ayrıca toplam dış borç tutarının ve yıllık faiz ödemelerinin yüksek bir seviyeye ulaşması, ekonomide önemli bir sorun yaratmaya başlamıştır. Vadesi gelen dış borç anapara ve faizlerinin ödenmesindeki güçlükler yeni borçlanmaların başlıca kaynağını oluşturmaktadır.

Planlı dönemde Türkiye' nin sağladığı dış kaynak daha çok 1963 yılında kurulmuş olan Türkiye' ye yardım konsorsiyumu aracılığıyla yapılmıştır. Bu konsorsiyum Türkiye' nin içinde bulunduğu ekonomik koşullara göre verilecek krediyi belirlemekte ve üyeleri arasında paylaşmaktadır. Kredi koşulları, verilen kredinin türüne, krediyi sağlayan devlet ya da uluslararası finansman kurumu olmasına göre değişmektedir. Bu krediler, program kredisi, proje kredisi, borç tecili ve röfinansman kredisi şeklinde olmaktadır¹. Son yıllarda program kredilerinin önemini kaybettiği, proje kredilerinin ağırlık kazandığı gözlenmektedir.

¹ Ömer Faruk BATIREL; Kamu Maliyesi Teorisi, İ.İ.T.İ.A. Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No: 316/549, genişletilmiş 2.Baskı, İstanbul 1979, s. 198.

**GRAFİK 2 : İÇ BORÇLARIN GSMH İÇERİSİNDEKİ PAYI
(1963 - 1996) (YÜZDE)**



■ İÇ BORÇ/GSMH

Kaynak : Tablo 9 ve 10'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

1970' li yılların ortalarında ise Türkiye' nin dış kaynak ihtiyacını karşılamada kısa süreli borçlanmanın ön plana çıktığı görülmektedir. Dövizle Çevrilebilir Mevduat (DÇM) kanalıyla sağlanan bu borçlar, başlangıçta bir rahatlık getirmişse de, zaman içinde ekonomik açıdan bir yük oluşturmaya başlamıştır. 1970' lerin sonunda giderek önem kazanan dış kaynak ihtiyacı nedeniyle Türkiye - Uluslararası Para Fonu (IMF) ilişkileri ön plana çıkmıştır. Bu çerçevede IMF, Türkiye ekonomisinde radikal tedbirlerin alınmasını borç vermenin ön şartı olarak belirlemiş ve değişik hükümetler bu karara büyük ölçüde uymaya gayret etmişlerdir¹.

Planlı dönemde dış borçlarımız dikkati çeken ölçüde artma eğilimi göstermektedir. Özellikle yurtiçi tasarrufların yetersizliği sebebiyle tasarruf- yatırım eşitliğinin kurulamaması, ekonomide çeşitli sıkıntıların yaşanmasına neden olmuştur. Ülkemizde cari işlemler açıklarının kapatılması ve vadesi gelen borçların ödenebilmesi için dış borçlanmaya gidilmektedir. Tablo:11' den izlenebileceği gibi, dövizle ödenecek dış borçlarımız sürekli büyümektedir.

1963' te 880 milyon dolar olan dış borçlarımız 1969' da 1.678 milyon dolara yükselmiştir. 1969 yılına kadar dolar kurunun 9 T.L.' sında sabit kalması nedeniyle milli para cinsinden dış borçlarımız endişe verici boyutlarda değildir. 1963 -1969 arası dönemde dış borç artış oranı ortalama %11.5 dolayındadır. Dış borçların GSMH' ya oranı ise 1963 yılında %11.8 iken, 1969' da %12.1 olmuştur (Grafik:3). Bu dönemde dış borç/GSMH oranı ise ortalama %10.9 seviyesindedir. Bu borçların %80' lik kısmı devlet bütçesinden, %20' lik kısmı ise diğer kamu sektörü(Merkez Bankası, mahalli idareler, KİT' ler) ve özel sektör tarafından ödenmektedir. Bu dönemde OECD çerçevesinde kurulan Türkiye' ye yardım konsorsiyumu sonucu yoğun olarak program ve proje kredilerine ağırlık verilmiştir. İlk iki plan döneminde toplam kredilerin %65' i ithalatın finansmanına yönelik olarak program kredilerinden oluşmaktadır. Bu kredilerin %73' ü üye ülkeler, %26' sı da uluslararası kuruluşlar tarafından karşılanmaktadır. Aynı şekilde ilk iki plan döneminde fiilen kullanılan program ve proje kredilerinin toplamı 3.675 milyon dolar olup, bu miktarın 2.267 milyon doları program, 1.408 milyon doları ise proje kredisidir². Ancak, 1967-1970 arası dönemde ithalattaki daralmalar karşısında alacaklı kişi ve kurumların IMF nezdinde harekete geçmeleriyle ortaya çıkan baskılar sonucunda devalüasyon ve istikrar tedbirlerine gidilmiştir.

¹ Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923 - 1978), s. 629.

² Sait AÇBA; Devlet Borçları, Adım Yayıncılık, Ankara 1991, s. 120.

Tablo No: 11 - Dış Borçların Gelişimi (1963 -1979)

Yıllar	Toplam Dış Borç Milyon \$	Dış Borç Artış Oranı (%)	GSMH Milyon \$	GSMH Artış Oranı (%)
1963	880	-	7,422	-
1964	964	9,5	7,924	6,8
1965	1.051	9,0	8,525	7,6
1966	1.149	9,3	10,158	19,1
1967	1.286	11,9	11,276	11,0
1968	1.502	16,8	18,050	60,1
1969	1.678	11,7	20,193	11,9
1970	1.891	12,7	19,031	-5,8
1971	2.177	15,1	17,244	-9,4
1972	2.291	5,2	21,968	27,4
1973	2.654	15,8	27,947	27,2
1974	2.901	9,3	38,242	36,8
1975	3.256	12,2	47,452	24,1
1976	4.214	29,4	53,684	13,1
1977	4.819	14,4	61,264	14,1
1978	6.749	40,0	66,828	9,1
1979	9.883	46,4	81,696	22,2

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 39; İstatistik Göstergeler (1923-1995), s. 398 -399' daki veriler esas alınarak artış oranları tarafımızdan hesaplanmıştır.

1970 -1979 döneminde bütçe açıkları daha da artış göstermiştir. Çünkü ilk dört plan uygulamalarına bakıldığında, bütçe gelirlerinde program hedefleri ile gerçekleşen gelir rakamları arasında büyük farklar ortaya çıkmaktadır. Bu durum kamu kesiminin borçlanma ihtiyacını artırmış ve kamu kesiminin ek finansman ihtiyacının önemli bir kısmı dış borçlanmayla karşılanmıştır. Bu dönemde de dış borçlanmada dikkate değer gelişmeler kaydedilmiştir.Tablo: 11' de görüldüğü gibi, 1970 yılında 1.891 milyon dolar olan toplam dış borçlar artmaya devam ederek 1976' da 4.214 milyon dolar, 1978' de 6.749 milyon dolar ve 1979' da 9.883 milyon dolar olmuştur. Dış borç artış hızı 1964' te % 9.5 iken dalgalı bir seyir izleyerek 1972' de %5.2 gibi çok düşük bir düzeyde gerçekleşmiş, daha sonra yeniden artarak 1979' da %46.4 ile en yüksek düzeyine ulaşmıştır. Bu dönemin dış borç artış hızı ise ortalama %16.8 civarındadır. Aynı şekilde GSMH' nin dolar bazında ortalama artış hızı %17.1 seviyesindedir.Öte yandan dış borçların GSMH içindeki paylarının dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Buna göre 1963 - 1967 döneminde ortalama %12 seviyesinde olan sözkonusu pay 1968' de %8.3' e düşmüş, 1971' de ise %12.6 ile dönemin en yüksek seviyesine ulaşmıştır. 1973 yılından itibaren ise yeniden azalma eğilimine girerek 1975' te %6.8 ile en düşük seviyede gerçekleşmiştir. Daha sonra yeniden artarak 1978' de %10.1 ve 1979 ' da da %11.1 düzeyine ulaşmıştır(Grafik:3).Aynı dönem için dış borç/GSMH oranı ise ortalama %10.1 civarındadır.

Sonuç olarak bu dönemde, kamu tasarruflarının toplam tasarruflar içindeki payı giderek azalmış ve yatırımları finanse etmede yetersiz kalmıştır. Bu nedenle kamu kesimi tasarruf açığının iç borçlanma ile kapatılamayan kısmı dış borçlanma ile karşılanmaya çalışılmıştır. Ancak, alınan dış borçlar genellikle kısa vadeli bir yapıya sahip

olduğundan üretimi artırmada etkili olamamış ve para arzını yükselterek enflasyonist baskıların daha da şiddetlenmesine yol açmıştır.

b -1980 -1996 Dönemi

1980 sonrası dönemde 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar tedbirleriyle ekonominin yeniden yapılanmasına yönelik uygulamalara yer verilmiştir. Esasında alınan bu tedbirler doğrultusunda uygulanan politikaların temelini serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak, rekabeti önleyici uygulamaların önüne geçmek, kaynak dağılımını bozucu kısıtlamaları ortadan kaldırmak, yatırımların etkinliğini artırmak ve ekonominin uluslararası piyasalara entegrasyonunu sağlamak oluşturmaktadır. Bu dönemin dış borçlar bakımından üzerinde durulması gereken bir özelliği de, kreditor kuruluşlarla oluşturulan karşılıklı görüşmeler çerçevesinde kısa vadeden çok, orta ve uzun vadeli kredi akışının sürdürülmesidir¹. Bu dönemde ödemeler dengesi ve alt yapı yatırımlarının finansmanı amacıyla dış kredi kullanımına devam edilmiş, ancak doların Türk lirası karşısında değer kazanmasının etkisiyle dış borçlarımızın hacmi büyümüştür.

Bu dönemde ülkemizdeki borçlanma eğilimleri incelendiğinde, oldukça ağır sayılabilecek bir borç yükü altındaki ekonominin yeniden borçlanmak suretiyle düzeltebileceğine dair bir görüntü ortaya çıkmaktadır. Türkiye' nin toplam dış borç miktarı özellikle 1983-1995 döneminde hızlı bir artış eğilimi göstermektedir. Tablo: 12' den de izlenebileceği gibi, 1983 ' te 19.238 milyon dolar olan toplam dış borçlarımız 1990' da 49.035, 1993' te 67.356 ve 1995' te 73.278 milyon dolar seviyesine ulaşmıştır. Uluslararası para piyasalarından sağlanan krediler nedeniyle dış borç yükü bu dönemde yaklaşık üç kat artmıştır. 1996 yılı haziran ayı sonu itibariyle toplam dış borçlarımız 74.304 milyon dolar ve karşılığında 7.1 trilyon T.L.' sı civarındadır. Buna göre dış borçlarımız 1980' de %33.9 oranında artarken daha sonraki yıllarda dalgalı bir seyir izlemiştir. Özellikle 1988, 1994 ve 1996 yıllarında dış borçlanmaya çok az miktarlarda başvurulduğu görülmektedir. Çünkü bu yıllarda dış borç servis ödemelerinin ağırlaşması hazineyi güç durumda bırakmıştır. Bu da ülkemizin borç krizine doğru gittiğini ve uluslararası finans kuruluşlarından kredi temininde güçlük çekildiğini göstermektedir. Buna göre 1985 -1990 döneminin dış borçlanma açısından nispeten yeterli olduğunu, 1990' lı yıllarda ise güçlük çekildiğini söylemek mümkündür. 1980 -1996 döneminde dış borçlarımız ortalama %13 civarında artış gösterirken, GSMH artışı ise dolar bazında ortalama %6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Dış borç ödemelerinin döviz cinsinden ödenmesi GSMH artış hızının dış borçlara göre düşük çıkmasında başlıca etken olmaktadır.

¹ 1980' den 1990' a Makro Ekonomik Politikalar - Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, DPT Yayını, Ankara 1990, s. 47.

Tablo No:12 - 1980 Sonrası Dönemde Dış Borçların Gelişimi

Yıllar	Toplam Dış Borç Milyon \$	Dış Borç Artış Oranı (%)	GSMH Milyon \$	GSMH Artış Hızı (%)
1980	13.229	33,9	68.391	-16,3
1981	14.448	9,2	71.504	4,6
1982	16.093	11,4	64.209	-10,2
1983	19.238	19,5	60.492	-5,8
1984	20.659	7,4	59.098	-2,3
1985	25.476	23,3	66.891	13,2
1986	32.101	26,0	75.173	12,4
1987	40.228	25,3	85.979	14,4
1988	40.722	1,2	90.460	5,2
1989	41.751	2,5	107.544	18,9
1990	49.035	17,4	150.758	40,2
1991	50.489	3,0	150.168	-0,4
1992	55.592	10,1	158.122	-5,3
1993	67.356	21,2	178.715	13,0
1994	65.601	-2,6	132.302	-26,0
1995	73.278	11,7	170.081	28,6
1996*	74.304	1,4	183.577	7,9

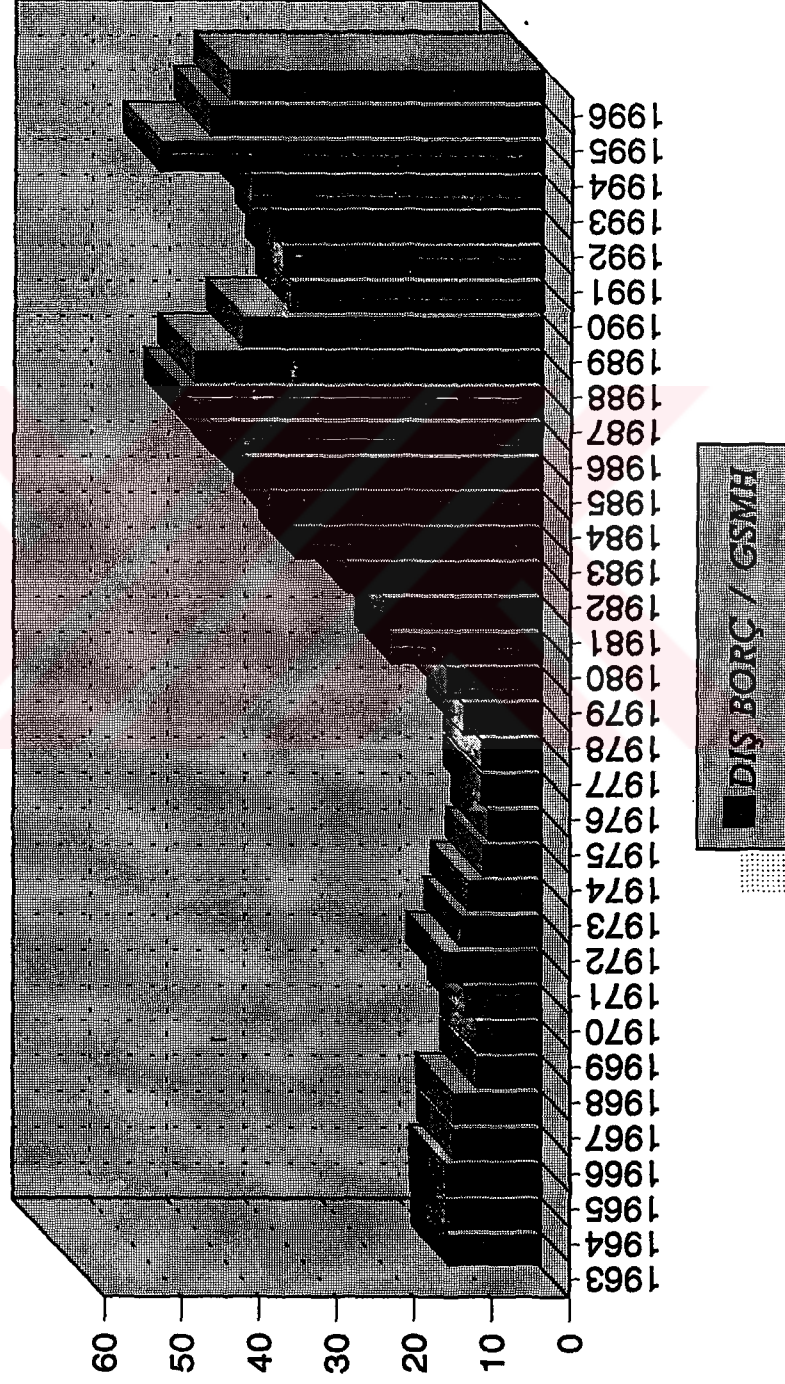
Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 41; İstatistik Göstergeler (1923-1995), s. 399-401; Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı Verileri; Maliye Bakanlığı 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 103' deki veriler esas alınarak artış oranları tarafımızdan hesaplanmıştır.

(*) 30. 6. 1996 itibariyle geçici rakamlardır.

Dış borçlanmada 1989 yılından itibaren uygulanan politika, yıl içinde ödenecek borç miktarı kadar borçlanmaya gidilmesidir. Bu uygulamayla dış borç stokunun belirli bir seviyede tutulması ve dış borç/GSMH oranının düşürülmesi hedeflenmektedir. Yine Grafik 3' ten izlenebileceği gibi, dış borçların GSMH' ya oranı 1981 -1988 döneminde artarken, 1989 yılından itibaren nispi azalışlar kaydetmiştir. 1981' de %20.2 olan pay 1988' de en yüksek seviyesi olan %45' e ulaşmıştır. 1990' da %32.5 ile en düşük seviyede gerçekleşen dış borç/GSMH oranı, 1991-1995 arası dönemde dalgalı bir seyir izleyerek 1993' te %37.7, 1994' te %49.5 ve 1996 Haziran sonu itibariyle %40.5 olarak gerçekleşmiştir (Grafik: 3). Aynı şekilde 1980 -1996 döneminde dış borç/GSMH oranı ortalama %36.1 seviyesindedir. Bunun anlamı dış borçların GSMH' nın yaklaşık yarısına yakın bir miktara ulaştığıdır. Öte yandan, 1992 ' den 2002 yılına kadar dövizle ödenecek dış borç anapara ve faiz ödemesi ise 38.621 milyar dolardır. Ancak bu rakam eğer hiç borç alınmadığı takdirde ödenecek miktarı gerektirir¹.

¹ EKER; Devlet Borçları (Kamu Kredisi), s. 165.

GRAFİK 3: DIŞ BORÇLARIN GSMH İÇERİSİNDEKİ PAYI
(1963 - 1996) (YÜZDE)



Kaynak : Tablo 11 ve 12'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Görüldüğü gibi, 1980 sonrası dönemde, dış borçlarımız sürekli artmakta ve bu borçları karşılamak için yeniden borçlanmaya gitmek zorunda kalınmaktadır. Dış borç alınması iktisadi faaliyetlerin sürdürülmesi bakımından gerekli olmakla birlikte bunun belli bir seviyede tutulması gerekmektedir. Ayrıca bütçe ve kamu açıklarının finansmanı içinde borçlanmak gerekeceğinden, ülkemizin ileride ciddi bir borç krizine düşmemesi için ekonomik ve siyasi konjonktürün istikrarlı hale getirilmesi zorunluluğu vardır. Aksi takdirde borç veren uluslararası kuruluşların tutumuna göre borçlanma şartları daha da ağırlaşacaktır. Buna göre, dış borçlanmanın kamu kesiminin tasarruf açığına giden kısmının azaltılmasının yolu, kamu tüketiminin kısılarak toplam tasarrufların kamu yatırımlarına dönüştürülmesidir¹. Yoksa yurtiçi tasarrufların yurt dışına transferi süreci devam edecektir.

3 - Emisyon İle Finansmandaki Gelişmeler

Planlı dönemde bütçe açıklarının finansmanında sıkça kullanılan yöntemlerden biri de emisyon uygulamalarıdır. Merkez Bankasının hazineye açtığı kısa vadeli avans hesapları ile birlikte kamu kesimine verdiği krediler toplamı emisyon hacminin büyük bir kısmını oluşturmaktadır. Bu konudaki açıklamamızı yaparken Merkez Bankasının emisyon uygulamaları içinde kamu kesimine sağladığı kredilerde meydana gelen gelişmeler ele alınacak, özel kesim kredilerindeki gelişmelere ise değinilmeyecektir.

İlk üç plan döneminde ve 1980' li yılların başlarında kamu kesiminin ek finansman ihtiyacı emisyon ile karşılanmıştır. Sonraki yıllarda emisyonun yerini ağırlıklı olarak iç ve dış borçlanma almıştır. Ancak, 1990' lı yılların başlarından itibaren kamu açıklarının finansmanında emisyon yeniden hız kazanmaya başlamıştır. Planlı dönemin başlamasıyla birlikte ekonomik kalkınma sürecinin hızlandırılmasında tasarrufların artırılarak plan ve programlarda öngörülen yatırım hedeflerinin gerçekleştirilmesi esas alınmıştır. Planlar kalkınmanın ekonomik istikrar içinde gerçekleştirilmesine dayandırılmış, harcama artışlarının önüne geçilmesi ve mevcut açıkların para arzındaki artışlarla finanse edilmemesi ilke olarak benimsenmiştir. Ayrıca, para arzının üretim artışının ve ekonominin giderek monetize olmasından kaynaklanan likidite ihtiyacının üstüne çıkmaması ilkesi de kabul edilmiştir². Emisyon ile finansmanı da iki ayrı dönem itibarıyla ele alıp incelemekte yarar vardır.

¹ Engin ÖNER; a.g.m., s. 155.

² II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 - 1972), DPT Yayını, No:1154, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1967, s. 111.

I. beş yıllık plan döneminde para arzı, milli gelirdeki artışlara paralel olarak ekonominin monetizasyonunu (parasallaşmasını) karşılayacak şekilde ölçülü bir seviyede tutulmuştur. 1955 -1960 döneminde toplam bütçe ödeneğinin %15' i olan ve 1960' ta %5' e indirilen Hazineye Merkez Bankası tarafından açılan avans limiti 1965' te yeniden %10' a yükseltilmiştir. Ancak, ekonomide deflasyonist eğilimlerin ortaya çıkmasıyla yeniden nakdi tedbirlere başvurulmuş ve bu amaçla mevduat karşılık oranları düşürülerek banka kaynaklarının artırılması amaçlanmıştır. Bu dönemde para arzı daha çok emisyon artışıyla sağlanmış, para arzının dengeleri bozacak şekilde genişlemeye başlamasıyla yeniden kısıcı tedbirlere başvurulmuştur. Toplam Merkez Bankası kredileri bu dönemde 54.166 milyon T.L.' sına ulaşırken, bu miktarın 43.979 milyon T.L.' sı kamu kesimine ait olup, toplam Merkez Bankası kredileri içindeki payı %81' dir. Aynı dönemde hazineye açılan kısa vadeli avans miktarı 5.700 milyon T.L.' sı olarak gerçekleşirken, kamu kredileri içindeki payı %12.9 civarındadır¹. Buna göre, I. plan dönemi ekonomik dengeleri koruma çabaları doğrultusunda büyük sorunlara yol açmayacak şekilde geçmiştir.

II. beş yıllık plan döneminde para politikalarının temel ilkesi, iktisadi kalkınmayı sağlamak amacıyla kaynakların etkin kullanımını sağlayarak, gelişmesi öngörülen öncelikli sektörlerle yönelik hedefleri gerçekleştirmeye yardımcı olmak şeklinde belirtilmiştir. Öte yandan, I. plandan farklı olarak para arz ve talebine yönelik hedefler çerçevesinde, toplam para arzındaki artışların 1968' den başlayarak %8.8' den dönemin sonuna kadar %9.3' e yükseleceği tahmin edilmiştir. Kamu kesiminin Merkez Bankası kaynaklarından daha az yararlandırılması gereği üzerinde durularak, açık finansmanın yalnızca konjonktür dalgalanmalarını gidermek için kullanılması öngörülmüştür. II. plan döneminin ilk yarısı, Türk ekonomisinde ödemeler dengesinin darboğaza girdiği yıllar olmuş, döviz rezervlerindeki yavaş artış karşısında spekülâtif amaçlı ithal talepleri hızlanmıştır². Böylece kredi kullanımı genişlemiş, hazine nakit durumu artan oranda Merkez Bankası kaynaklarına başvurmayı gerektirmiştir. 1970 yılı başında gidilen devalüasyona rağmen, toplam talepte beklenen düşüş gerçekleşmemiş ve fiyat artışları sürmüştür. Buna karşılık, devalüasyonun etkisiyle ihracat artışı ve işçi döviz girişi hızlanmış ve dış ödemeler bilançosunda denge sağlanmıştır.

Merkez Bankası 1971 yılından başlayarak orta vadeli senet reeskontuna ve ikinci plan döneminin para politikalarına uygun olarak, banka kredilerini plan ve program önceliklerine göre kullanmaya başlamıştır. Böylece ilk iki plan döneminde sanayi, madencilik, gemi inşaatı gibi öncelikli alanların kredi ihtiyaçları Merkez Bankası imkanları ya da teşvik fonları gibi iç kaynaklardan ve proje kredileri gibi dış kaynaklardan karşılanmaktayken, 1970' ten sonra ticaret ve mevduat bankalarının kaynaklarının da

¹ T.C. Merkez Bankası 1978 Yıllık Raporu, Ankara 1978, s. 20- 21.

² II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972), s. 113.

ları ya da teşvik fonları gibi iç kaynaklardan ve proje kredileri gibi dış kaynaklardan karşılanmaktayken, 1970' ten sonra ticaret ve mevduat bankalarının kaynaklarının da orta vadeli kredilere yönlendirilmesi çabalarına girişilmiştir. 1968 -1972 döneminde Merkez Bankası kredileri toplam 102.922 milyon T.L.' sine ulaşmış ve bu miktarın 77.259 milyon T.L.' sı kamu kesimince kullanılmıştır. Kamu kesimine açılan kredilerin toplam Merkez Bankası kredileri içindeki payı %75' tir. Hazineye açılan kısa vadeli avans toplamı ise aynı dönem için 25.125 milyon T.L.' sı olup, kamu kredileri içindeki payı %32' ye ulaşmıştır¹.

1973 -1978 yıllarını kapsayan üçüncü beş yıllık plan döneminde, para-kredi politikası uygulamaları, fiyat istikrarını bozmayacak, ödemeler dengesinde baskı yaratmayacak ve verimsiz faaliyetleri desteklemeyecek şekilde ekonominin ihtiyacı olan finansmanı sağlamak, öte yandan para-kredi sisteminin kontrolü ve etkin bir şekilde işlemesi için gerekli olan düzenlemeleri gerçekleştirmek üzere belirlenmiş; para-kredi politikasının maliye politikasına uyumu esas alınmıştır². 1973 yılında kamu kesiminin Merkez Bankası' ndan kredi taleplerinin sınırlı kalmasına karşın emisyon hacmi, yükselen ihracat fiyatları ve işçi dövizlerine bağlı olarak döviz rezervlerinin artması sonucu önemli bir yükselme göstermiştir. Aynı şekilde faiz ve reeskont hadlerinin düşürülmesi de para arzı üzerinde genişletici etkide bulunmuştur. Emisyon artışının hızlandırıcı etkisi yanında, ekonominin döviz darboğazına girdiği dönemde DÇM (Dövizle Çevrilebilir Mevduat) hesaplarının yükseltilmesi de banka kaynaklarını artırarak mevduatın kredi, kredinin mevduat yaratması yoluyla banka parası artışını hızlandırmıştır.

Üçüncü plan döneminin son yıllarında parasal gelişmelere uygun olarak para arzı gerek kamu, gerekse özel kesime açılan kredilerle artışını sürdürmüş, ithalat güçlüklerinin emisyonu kısıcı etkisi, kredi artışlarının yükseltici etkisini azaltmada yeterli olamamıştır. Aslında para arzındaki genişlemeler, 1973' ten sonra kamu kesiminin finansmanında karşılaşılan güçlükler karşısında kamu kesimine açılan kredilerden kaynaklanmaktadır. Vergi ve diğer kamu gelirlerinin artırılmaması, devletin yatırımları yüksek düzeyde tutmak istemesi ve KİT' lerinde maliyetin altında fiyatlar uygulanması, finansman sıkıntısının başlıca sebepleridir³. Kamu kesiminin dışında özel kesimin kaynak ihtiyacı da zaman zaman Merkez Bankası kredilerinin ve emisyonun yükselmesinde etkili olmuştur.

Üçüncü plan döneminde, Merkez Bankası toplam kredileri 515.180 milyon T.L.' sine ulaşırken bu miktarın 368.413 milyon T.L.' sı kamu kesimine aittir. Kamu kesimine açılan kredilerin toplam kredilere oranı ise ortalama %71.5' tir. Aynı dönemde

¹ T.C. Merkez Bankası 1978 Yıllık Raporu, s. 22.

² III.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973 -1977); No:1360, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1972, s. 877- 878.

³ Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978), s. 515 - 517.

hazineye açılan kısa vadeli avans toplamı 129 milyar T.L.' sı iken, , kamu kredileri içindeki payı ise %28.5 olmuştur¹.

1978 -1979 yıllarında para-kredi politikasında önemli değişiklikler yapılmış ve enflasyona karşı kullanılacak para politikası araçları yeniden ele alınmıştır. Bu amaçla, kredi ve emisyon hacmini kontrol altında tutmak, banka kredilerini belli sektörlerle yöneltmek ve tasarrufları teşvik etmek gibi tedbirlere başvurulmuştur. Ancak alınan bu tedbirlere rağmen uygulamada fazla başarı sağlanamamış ve enflasyon kontrol altına alınamadığı gibi daha da şiddetlenmiştir. 1978 yılında emisyon hızla genişlemeye başlamış ve bütçe önemli ölçüde açık vermeye devam etmiştir. Banknot emisyonu %45.9 artarak 77.8 milyar T.L.' sından 113.7 milyar T.L.' sına çıkmıştır. Para arzındaki artış ise %37.3 oranındadır. Buna göre enflasyon oranları, 1978' de %52.6 ve 1979' da da %107 seviyesine yükselmiştir. 1978-1979 yıllarında Merkez Bankası kredilerinin toplamı 648.390 milyon T.L.' sı olarak gerçekleşirken, bu miktarın 467.214 milyon T.L.' sı kamu kredileri olarak verilmiştir. Kamu kredilerinin toplam banka kredilerine oranı %72 civarındadır. Bu dönemde hazineye açılan kısa vadeli avans miktarı 159.740 milyon T.L.' sı olup, toplam kamu kredileri içindeki payı ortalama %34 civarındadır². Merkez Bankası' nın kısa vadeli avans dışında sağladığı kredilerin; destekleme, tarım, sanayi, ticaret ve ihracat gibi alanlara yönelik olduğu ifade edilebilir.

Görüldüğü gibi, para-kredi politikasının enflasyonu önlemede yetersiz kaldığı ve enflasyonu hızlandırma yönünde işlediği ortaya çıkmaktadır. Buna göre 1963 -1979 döneminde, bütçe açıklarının finansmanında emisyon uygulamaları ağırlıklı bir yer tutmuş, para arzındaki yükselişler giderek ekonomideki enflasyonist baskıları şiddetlendirmiştir.

b - 1980 -1996 Dönemi

Türkiye' de 1980 yılına kadar bütçe açıklarının doğrudan finansman aracı Merkez Bankası kaynakları olmuştur. Bu, aynı zamanda Merkez Bankası' nın hükümetten bağımsız olmadığını ve sermaye piyasalarının yeterince gelişmemiş olduğunu ortaya koymaktadır. 1980 -1990 döneminde IV. ve V. beş yıllık kalkınma planları uygulanmış ve bu çerçevede serbest piyasa ekonomisine ağırlık verilmiştir.Devletin mali piyasalardan borçlanması için gerekli düzenlemeler yapılmaya çalışılmış, Sermaye Piyasası Kurulu ve İstanbul Menkul Kıymetler Borsası gibi kuruluşlar sisteme dahil edilerek kredi olanakları genişletilmeye çalışılmıştır³.

¹ T.C.Merkez Bankası 1979 Yıllık Raporu, Ankara 1979, s. 24.

² T.C.Merkez Bankası 1979 Yıllık Raporu, s. 25.

³ İzzettin ÖNDER-Hülya KIRMANOĞLU-Yeşim KARTALLI; Kamu Açıkları ve Kamu Borçları, Teori ve Türkiye Üzerine Bazı Gözlemler, Türk HARB-İş Sendikası, Dosya Yayıncılık, Ankara 1995, s. 49.

1980 -1983 döneminde 24 Ocak 1980 istikrar tedbirlerinin etkisiyle kamu kesiminin reel finansman imkanları artmış, kamu ve bütçe açıkları azaltılarak Merkez Bankası kaynaklarına daha az başvurulmuştur. Böylece ekonomideki parasal genişleme geçici olarak yavaşlatılmıştır. Sözkonusu gelişmede fiyat artışlarının yavaşlaması, enflasyonist beklentilerin kırılması ve Türk lirasından kaçışın durdurulmasının önemli rolü olmuştur¹. Bu dönemde Merkez Bankası kredileri toplam 3.718 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Bu miktarın 2.180 milyar T.L.' sı kamu kesimince kullanılmış ve toplam krediler içindeki payı %58 olarak gerçekleşmiştir. Öte yandan hazineye açılan kısa vadeli avans miktarı toplam 1.554 milyar T.L.' sına ulaşırken, kısa vadeli avansların Merkez Bankası kamu kredileri içindeki payı ise %67' ye ulaşmıştır². Aynı dönemde hazine kısa vadeli avansları konsolide bütçe açığının %70.6' sını finanse etmiştir.

1984-1987 döneminde para arzındaki genişleme Merkez Bankasının iç varlıklarındaki artışlardan kaynaklanmış ve emisyon hacmi ortalama %40 dolayında gerçekleşmiştir. Bu dönemde Merkez Bankası toplam kredileri 7.446 milyar T.L.' sına ulaşırken bu miktarın 4.860 milyar T.L.' sı kamu kesimince kullanılmış ve toplam kredilere oranı %71' e yükselmiştir. Anlaşılacağı gibi, kamu kesimine kullandırılan kredi miktarındaki büyük artış, rezerv para artışının kontrolünde zaman zaman güçlükler yaratmış, hazineye açılan kısa vadeli avans miktarındaki artışlar da bu gelişmede etkili rol oynamıştır.

1988 -1990 döneminde Merkez Bankasının kredi toplamı 20.135 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Bu miktarın 17.650 milyar T.L.' sı kamu kesimince kullanılmış ve toplam krediler içindeki payı %78 olarak gerçekleşmiştir. Kısa vadeli avans kullanımına bakıldığında aynı dönemde gerçekleşen miktar 7.223 milyar T.L.' sına ulaşmış ve toplam krediler içindeki payı %41' e yükselmiştir. Aynı şekilde, Merkez Bankası kredilerinde, yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle (ortalama %70) ortalama %47 oranında artış kaydedilmiştir³.

1991 - 1996 döneminde Merkez Bankası orta vadeli para-kredi politikası hedeflerine uygun olarak, enflasyon ve bütçe açığı tahminlerine dayalı para programı uygulayacağını açıklamasına rağmen, bütçe açıkları kontrol altına alınamamıştır. Hazinenin kısa vadeli avans limitinin sınırına gelmesinden dolayı kamu kesimine verilen krediler artmış ve bankanın parasal hedefleri tutturması imkansız hale gelmiştir. Bu nedenle aşırı kredi genişlemesinin yarattığı likidite artışının döviz piyasalarına baskı yaratmasını önlemek amacıyla açık piyasa işlemlerine başvurulmuştur. 1991 yılında 22.976 milyar T.L.' sı olan toplam Merkez Bankası kredileri 1996 yılında 787.641 milyar T.L.'

¹ 1980'den 1990'a Makro Ekonomik Politikalar, Analizler, s. 56.

² T.C. Merkez Bankası 1983 Yıllık Raporu, Ankara 1984, s. 48- 49.

³ T.C. Merkez Bankası 1993 Yıllık Raporu, Ankara 1994, s. 56-57.

sına ulaşırken bu miktarın 720.633 milyar T.L.' sı kamu kesimine açılan kredilerden oluşmaktadır. Öte yandan kamu kredileri ortalama artış hızı: %83, toplam emisyon hacmi de %80 oranında artış göstermiştir¹.

Bu dönemde izlenen kamu finansman politikası hazine kısa vadeli avans hesabının gelişimini belirleyici bir etken olmuştur. 1993 yılının ilk yarısında kısa vadeli avans hesabındaki artış sınırlı ölçüler içinde kalmıştır. Ancak yılın ikinci yarısında bütçeye getirdiği faiz yükünü hafifletmek amacıyla iç borçlanma sınırlandırılmış ve kamu kesimi finansman ihtiyacının karşılanmasında kısa vadeli avans kullanımına ağırlık verilmiştir. 1991-1996 döneminde kısa vadeli avans toplamı 622.601 milyar T.L.' sı olup, toplam kamu kredileri içindeki payı %91'e yükselmiştir. Aynı şekilde kısa vadeli avansların ortalama artış hızı da %95 civarında gerçekleşmiştir².

Sonuç olarak, 1980 sonrası dönemde kamu finansman açıklarının karşılanmasında ihtiyaçlar ölçüsünde Merkez Bankası kaynaklarına başvurulmuş, kamu kredileri ve kısa vadeli avans kullanımlarında artışlar kaydedilmiştir. Para arzındaki yükselişler emisyon hacminin genişlemesine yol açmış ve enflasyonist eğilimleri güçlendirerek ekonomik istikrarsızlığa zemin hazırlamıştır.

4 - Özelleştirme İle Finansmandaki Gelişmeler

Özelleştirme kavramı olarak 1970' li yılların sonlarına doğru ekonomik literatürde yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır. Özelleştirme genel olarak Kamu iktisadi Teşekküllerinin (KİT) sermayesinin ve mülkiyet hakkının en az %50' sinin özel sektöre satılması şeklinde yapılabilmektedir. Ancak KİT' lerin özel sektöre kiralanması, işletme hakkının devredilmesi gibi amaçlarla yapılan tüm faaliyetler özelleştirme kapsamı içine dahil edilebilir. Özellikle 1980' li yıllar Türk ekonomisi için yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Dışa açık serbest piyasa ekonomisine geçişle birlikte KİT' lerin ülke ekonomisindeki durumu ve sorunları çarpıcı bir şekilde kendini göstermiştir. Aslında ithal ikamesine dayalı sanayileşme stratejisinin geçerli olduğu 1960' lı ve 1970' li yıllarda KİT' ler siyasi iktidarların önemli bir politik gücü haline gelmiş, başta yönetim ve istihdam olmak üzere üretim, yatırım ve pazarlama gibi sorunları giderek ağırlaştırmıştır³. Günümüz Türkiye' sinde bütçe açıkları, enflasyon, iç ve dış borç yükünün artması gibi sorunların ortaya çıkmasında KİT' lerin rolünü inkar etmek mümkün değildir. Bu gelişmelerle birlikte KİT' lerin özelleştirilmesi gündeme gelmiş, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşması özelleştirmenin önemli bir politik araç olarak kullanılmasına yol açmıştır.

¹ T.C. Merkez Bankası 1993 Yıllık Raporu, s. 58.

² Maliye Bakanlığı, 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1996, s. 119.

³ Coşkun Can AKTAN; «Özelleştirme ve Türkiye Deneyimi», Özelleştirme Sempozyumu, 28- 29 Nisan 1994- Manisa, Doğu Matbaacılık, Ankara 1995, s. 44.

Ülkemizde 24 Ocak 1980 istikrar tedbirleri olarak bilinen ekonomik program paketiyle serbest piyasa ekonomisine geçiş yönünde temel kararlar alınmıştır. Buna göre özelleştirme, ekonominin dışa açılması ve devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması kapsamında ele alınmaktadır. 24 Ocak kararlarıyla özelleştirmeden beklenen amaçlar şu şekilde belirtilebilir¹.

- Ekonomide piyasa kurallarına işlerlik kazandırmak,
- Devlet bütçesindeki mali yükün asgariye indirilerek devlete ek finansman olanakları yaratmak ve alt yapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini sağlamak,
- Ekonomide verimliliği ve etkinliği yükseltmek,
- Sermaye piyasasının gelişmesine katkıda bulunarak, sermayeyi tabana yaymak ve pasif yatırımları aktif hale getirmektir.

Türkiye' de başlatılan özelleştirme hareketinin sosyal ve mali yönü pek çok ülkede olduğundan daha fazla ön plandadır. Özelleştirme uygulamalarının öncelikli amaç ve gerekçelerinden biri, KİT ve iştiraklerindeki kamusal mülkiyetin geniş kitlelere pay senedi satışı veya devredilmesi yoluyla topluma yayılmasıdır. Bu şekilde sermaye piyasasının geliştirilmesi amaçlanmaktadır. Ancak uygulamalar bu amacın yeterince gerçekleştirilemediğini ortaya koymaktadır. Çünkü, KİT' lerin temsil ettiği kamusal mülkiyetin toplumun geniş kitlelerine adil ölçülerde paylaştırılması oldukça zordur. Gelir dağılımındaki mevcut eşitsizlikler bunu açıkça ortaya koymaktadır. Ayrıca, sermaye piyasalarının merkezinde bulunan borsaların fonksiyonu, sermayeyi küçük pay sahiplerine dağıtmaktan ziyade, küçük ve orta boyuttaki tasarrufların toplanarak büyük sermayenin hizmetine sunulmasından ibarettir. Bu yönüyle sermaye piyasası, diğer mali piyasaların özellikle para piyasasının benzeri fonksiyonlarını tamamlayıcı bir rol oynamaktadır². Bu durumda mülkiyetin tabana yayılması ve halka açılmanın gerçek nedeni sosyal amaçlı olmaktan çok mali amaçlıdır.

Türkiye' de son yıllarda özelleştirmenin mali boyutu ön plana çıkmıştır. Bütçe ve kamu açıklarının finansmanında KİT' lerin satışından elde edilen gelirlerden yararlanmakta ve bu yönüyle özelleştirme yeni bir finansman metodu olarak gündeme gelmektedir. Burada önemli olan özelleştirmenin amacından çok, KİT' lerin bütçe üzerindeki yükünü azaltarak özelleştirilen kuruluşların gelirlerinin bütçeye irat olarak kaydedilmesine imkan tanınmasıdır³. Mali beklentilerden bir diğeri, özelleştirme aracılığıyla kamu kesimi borçlanma gereğinin azaltılması ve devletin özel kesimi mali piyasalardan dışlamasının hafifletilmeye çalışılmasıdır. Ancak, yabancı sermayeye satışlar

¹ Koray BAŞOL; «Türkiye'de KİT'ler Sorunları ve Günümüzdeki Uygulamalar», Özelleştirme Sempozyumu, 28-29 Nisan 1994 - Manisa, Doğuş Mabaacılık, Ankara 1995, s. 207.

² Oğuz OYAN - Ali Rıza YILDIZ; Türkiye'de Maliye ve Fon Politikaları (Alternatif Yönelişler), Adım Yayıncılık, Ankara 1991, s. 57.

³ İsmail AKTÜRK; Hazine İşlemleri, Akliselim Matbaası, İzmir 1996, s. 61.

ve kısmen içe dönük blok satışlar dışındaki yöntemler mali piyasaların fonlarını kamu kesimine yöneltme etkisi yaratmaktadır¹.

Özelleştirme; devletin temel görevlerinin gerektiği şekilde yerine getirilebilmesi, piyasa ekonomisinin en önemli unsuru olan rekabet kurumunun işlerlik kazanması, kaynak kullanımında ve dağılımında etkinliğin sağlanması ve kamu kesimi üzerindeki ağır finansal yükün azaltılması gibi amaçlar doğrultusunda özellikle 1983' ten beri Türkiye' nin gündemi ilk sıayı almıştır. Özelleştirmeye ilişkin ilk düzenleme, 1984 yılında yürürlüğe giren 2983 sayılı kanunla yapılmıştır. Bu kanun KİT' leri ile bunlara ait tesislere hisse senedi ve gelir ortaklığı senedi gibi menkul değer ihracı yoluyla gerçek veya tüzel kişilerin ortak edilebilmesine ya da bu tesislerin işleme hakkının belli sürelerle devrine imkan tanınmıştır. 1986 yılında yürürlüğe giren 3291 sayılı kanunla 233 sayılı KHK' de adı geçen, tamamı devlete ait ve KİT statüsünde faaliyet gösteren kuruluşların özelleştirme kapsamına alınmasına Bakanlar Kurulu; KİT' lerin müessese, bağlı ortaklık, işletme ve iştiraklerindeki paylarının özelleştirme kapsamına alınmasına «Yüksek Planlama Kurulu» ve programın yürütülmesi konusunda ise «Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi» yetkili kılınmıştır.

Daha sonraki dönemlerde özelleştirme programından beklenen hedeflere ulaşılmasında karşılaşılan güçlüklerin giderilmesi amacıyla, kanunlarla değişik tarihlerde düzenlemelere gidilmiş ve 4046 sayılı özelleştirme kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla önceki mevzuattaki değişiklikler yanında özelleştirmenin kapsamı genişletilmiştir. Bu amaçla «Özelleştirme Yüksek Kurulu» ile «Özelleştirme İdaresi Başkanlığı» kurulmuştur. Ayrıca, özelleştirme uygulamalarından elde edilecek gelirlerin genel bütçe harcama ve yatırımlarında kullanılmaması hükme bağlanmıştır. Özelleştirme İdaresi Başkanlığı' nca günümüze kadar 113 kuruluşta hisse senedi veya varlık satış ve devir işlemi yapılmış ve bunların %95' inde kamu payı kalmamıştır².

Tablo No: 13 -1985 - 1996 Döneminde Gerçekleşen Brüt Özelleştirme Gelirleri (Milyar T.L.)

	1985-1993	1994	1995	1996 (*)	Toplam
Blok Satış	7.106.3	237.7	14.997	17.330.1	39.620
Var. Satış	208.9	151.6	8.644	4.342.2	13.347
Halka Arz	1.380.1	56.6	-	-	1.436.8
Ulus. Kur. Arz	-	6.682.3	-	-	6.682.3
İMKM' de Satış	2.563.5	1.450	809.7	154.5	4.977.7
Yarım Kalmış Tesis Satış	10.8	-	-	-	10.8
Toplam	11.269.7	8.578.3	24.451	21.827	66.076

Kaynak: MB, 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 94.

(*) 10 Eylül itibarıyla

¹ OYAN - AYDIN; a.g.e., s. 59.

² Maliye Bakanlığı, 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 92.

Tablo: 13' ten izlenebileceği gibi, 1986 -1995 arası on yıllık dönemde 44.3 trilyon T.L.' sı özelleştirme işlemi yapılmış ve bu uygulamalardan 42.6 trilyon T.L.' sı seviyesinde net giriş elde edilmiştir. Özelleştirme kapsamındaki kuruluşlardan elde edilen 9.4 trilyon T.L.' lık temettü geliri ve diğer kaynaklardan elde edilen 5.2 trilyon T.L.' sı ile birlikte bu dönemin toplam kaynakları 57.2 trilyon T.L.' sı düzeyine ulaşmaktadır. Aynı dönemde özelleştirme işlemlerine ilişkin harcamalar ise 47.9 trilyon T.L.' sı olmuştur. 1995 yılında gerçekleştirilen özelleştirme işlemi toplamı 24.4 trilyon T.L.' sı olup, tahsil edilen miktar 16.5 trilyon T.L.' sıdır. 1996 yılı eylül ayı itibariyle gerçekleştirilen özelleştirme işlemleri toplamı ise 21.8 trilyon T.L.' sı olup, tahsil edilen miktar 11.2 trilyon T.L.' sıdır. 1996 yılı rakamı da dahil edildiğinde 1985-1996 arası dönemde gerçekleştirilen özelleştirme işlemi toplamı 66 trilyon T.L.' sına ulaşmaktadır¹. Tablo: 13' te görüldüğü gibi özelleştirme işlemleri içinde en büyük miktarı 39. 6 trilyon T.L. ile blok satışlardan elde edilen gelirler oluştururken, genel toplam içinde %59.9 oranında bir paya sahiptir. Ayrıca tesis ve varlık satışlarından elde edilen gelirler de dikkat çekici bir gelişme sözkonusudur. Tesis ve varlık satışlarından elde edilen gelirlerin 1996 yılı eylül ayı itibariyle toplam 13.3 trilyon T.L.' sına ulaştığı ve genel toplam içinde %33 oranında bir paya sahip olduğu görülmektedir. 1985-1996 arası dönemde özelleştirmeden sağlanan toplam hasılatın döviz cinsinden değeri ise 3 milyar dolar seviyesindedir.

Halen Türk Denizcilik İşletmeleri, Deniz Nakliyatı T.A.Ş ve Turban Turizm A.Ş' nin ihale prosedürü devam etmektedir. Ayrıca henüz ihale aşamasına gelmeyen Sümer Holding, Türk Gemi Sanayi, Petkim, Tüpraş, Erdemir ve Etibank gibi özelleştirme kapsamındaki kuruluşlarda ihale hazırlıkları devam etmektedir.

Bu açıklamalardan da anlaşılabileceği gibi, özelleştirme uygulamaları son yıllarda yeni bir mali finansman aracı gibi kullanılmaktadır. Ancak sadece bütçe ve kamu açıklarını karşılamak amacıyla yapılacak özelleştirme esas amacından sapmakta ve başarı şansı oldukça zayıflamaktadır. Böylece hem özelleştirmeden beklenen hedefler yerine getirilememekte, hem de kamuya ait varlıklar siyasi yönetimlerin politik çıkarları doğrultusunda kullanılmış olmaktadır. Bu yolla sağlanan gelirler istisnai bir niteliğe sahip olup geçici bir süre kamu açıklarında bir daralmaya yol açarak enflasyonu azaltıcı etki yaratabilir. Ancak özelleştirme uygulamalarında satılma kolaylığı nedeniyle, genellikle kârla çalışan KİT' ler özel kesime devredildiğinden; zararlı çalışan KİT' lerin kamu finansmanına yükü devam edecektir². Dolayısıyla, KİT' lerin satışı so-

¹ Maliye Bakanlığı 1995 Yıllık Ekonomik Rapor, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1995, s. 104.

² Mahmut DURAN; " Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14 -18 Mayıs 1994, Kemer - Antalya, No:554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996, s. 451.

nucu elde edilen özelleştirme gelirlerinin kamu ve bütçe açıklarını kapatarak enflasyonu önlemedeki etkisi azalmış olacaktır.

D - PLANLI DÖNEMDE BÜTÇE AÇIKLARININ BÜTÇE POLİTİKALARI AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

27 Mayıs 1960 devriminin ardından siyasi ve ekonomik alanda hüküm süren belirsizlik zaman içinde giderek kaybolmuş, Anayasa değişiklikleri ve 1961 seçimlerinden sonra demokratik parlamenter rejim belirli bir istikrara kavuşmuştur. Ekonomik alanda en önemli yenilik kamu kesimi için emredici, özel kesim için yönlendirici nitelikte olan planlamanın kabul edilmesidir. Planlı dönemin başlangıcı olan 1963 yılına kadar geçen süre geçiş dönemi olarak kabul edilebilir. İlk üç Plan dönemi temel prensipler bakımından birbirinden farklı olmasa da, bazı konularda yaklaşım farkları gösterirler. Bu kısımda planlı dönemde bütçe politikalarının gösterdiği gelişim harcamalar ve gelirler açısından ayrı ayrı ele alınarak bütçe açıklarını ne yönde etkilediği incelenecektir. Bu konuyla ilgili açıklamalar iki ayrı dönem itibarıyla ele alınacaktır.

1 - 1963 - 1979 Döneminde Uygulanan Bütçe Politikaları

a - Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler

Kamu harcamalarının ekonomide gerek genişleme gerekse daralma dönemlerinde toplam talep seviyesini ayarlamada politik bir araç olarak kullanıldığı bilinmektedir. Kamu harcamaları kısa dönemde toplam talep seviyesini azaltıcı ya da artırıcı yönde etkiye bulunmaktadır. Konsolide bütçe harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamalarından oluştuğuna göre, harcamaların amacı sadece ekonomik kalkınmanın finansmanını sağlamak değil, aynı zamanda ekonomik kaynakları farklı sosyal gruplar arasında dağıtmak ve bilhassa cari harcamalar yoluyla da reel olarak üretim faktörleri satın alarak mal ve hizmet üretmektir.

1963 - 1979 döneminde konsolide bütçe harcamalarında mutlak ve nispi artışlar kaydedilmiştir. Bu dönemdeki artışlar bazı yıllarda GSMH' daki artışların önüne geçmiş, bazı yıllarda ise gerisinde kalmıştır. Buna göre konsolide bütçe harcamalarının GSMH' ya oranı birkaç yıl dışında %20' nin üzerine çıkmakta, hatta dönemin son yıllarında %30' lara yaklaşmaktadır. Bu gelişme, bütçe harcamalarının ekonomideki yerinin önceki dönemlere nazaran büyüdüğünü otaya koymaktadır. 1963 -1972 yıllarını kapsayan ilk iki plan döneminde kalkınma çabalarıyla birlikte devletin milli ekonomideki payı artmış ve bütçe harcamalarında artışlar görülmüştür. Bütçe harcamalarının bu döneme ait ortalama artış oranı %16.4 civarındadır. Tablo: 14' ten izlenebileceği gibi 1970 yılından itibaren harcamalardaki artış dikkat çekicidir. 1970' te 34.7 milyar T.L.' sı olan konsolide bütçe harcamaları, 1971' de 49.1 milyar ve 1972' de 54.3 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Harcamaların bu üç yıllık dönemdeki artış hızı ortalaması %27.3' tür.

Aynı şekilde bu on yıllık dönemde konsolide bütçe harcamalarının GSMH' ya oranı ortalama %21.3 olarak gerçekleşmiştir.

Konsolide bütçe harcamalarının ekonomik ayrıma göre gelişimi incelendiğinde, I. plan döneminin ilk yıllarında cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payı yükselirken, yatırım harcamalarının payı azalmış, transfer harcamalarının payı ise sabit kalmıştır. Tablo: 14' e bakıldığında 1963 -1967 döneminde cari harcamaların 4.7 milyar T.L.' sından 7.7 milyar T.L.' sına, yatırım harcamalarının 3.8 milyar T.L.' sından 6.2 milyar T.L.' sına ve transfer harcamalarının da 3.9 milyar T.L.' sından 7.6 milyar T.L.' sına yükseldiği görülmektedir. Aynı şekilde cari, yatırım ve transfer harcamalarının toplam bütçe harcamalarına oranı sırasıyla %37.4, %30.3 ve %32.2 şeklinde gerçekleşmiştir.

1968-1972 yıllarını kapsayan II. beş yıllık plan süresince cari ve transfer harcamalarının payı artarken, yatırım harcamalarının payı azalmaya devam etmiştir. Bu dönemin sonundaki azalış 1970 devalüasyonu nedeniyle transfer harcamalarında meydana gelen büyümeden kaynaklanmıştır. Bu dönemde cari harcamalar 7.9 milyar T.L.' sından 24.2 milyar T.L.' sına, transfer harcamaları 8.7 milyar T.L.' sından 21.4 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Yatırım harcamaları ise 6.7 milyar T.L.' sından 8.7 milyar T.L.' sına yükselmesine rağmen diğer harcama kalemlerinin artış hızının gerisinde kalmıştır. Bu harcama kalemlerinin toplam bütçe harcamaları içindeki ortalama payları sırasıyla %41.1, %20.4 ve %38.4 şeklinde gerçekleşmiştir.

Tablo No: 14 - 1963-1979 Döneminde Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe (KB) Harcamalarının Gelişimi ve GSMH' ya oranı (Milyar T.L.)

Yıllar	KB Hrc.	Cari	Yatırım	Transfer	KB Harc.Art.Or.(%)	GSMH	KB Har/GSMH (%)
1963	12.4	4.7	3.8	3.9	-	66.8	18.6
1964	14.3	5.6	4.5	4.2	15.3	71.3	20.1
1965	15.5	5.9	4.8	4.8	8.3	76.3	20.3
1966	18.2	6.8	5.5	5.9	17.4	91.4	19.9
1967	21.5	7.7	6.2	7.6	18.1	101.4	21.2
1968	23.3	7.9	6.7	8.7	8.4	112.5	20.7
1969	26.7	8.2	7.1	11.4	14.6	124.8	21.4
1970	34.7	14.9	7.5	12.2	30.0	147.7	23.5
1971	49.1	22.1	8.4	18.6	41.5	192.6	25.5
1972	54.3	24.2	8.7	21.4	10.6	240.8	22.5
1973	67.5	28.6	11.9	26.9	24.3	309.8	21.8
1974	82.3	40.0	18.1	24.2	21.9	427.1	19.3
1975	120.4	58.3	22.4	39.7	46.3	535.7	22.5
1976	162.4	72.4	34.0	56.0	34.9	674.9	24.1
1977	249.0	103.8	53.7	91.5	53.3	872.9	28.5
1978	361.6	152.1	68.3	141.1	45.2	1.291.0	28.1
1979	633.2	263.3	98.0	271.9	75.2	2.200.0	28.8

Kaynak: Bütçe Gelir ve Gider gerçekleştirmeleri (1924 -1991), s. 69-73; ONER; Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924 -1993), s. 38.

1973 -1979 dönemini kapsayan III. beş yıllık plan döneminde konsolide bütçe harcamaları 67.5 milyar T.L.' sından 633.2 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Buna göre bu dönemde konsolide bütçe harcamaları artış hızı ortalama %43 ve GSMH' ya oranı da %59.3 olmuştur. Cari , yatırım ve transfer harcamalarının toplam bütçe harcamalarına oranları ise sırasıyla %50.3, %21.4 ve %45.6 olarak gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe harcamalarının dikkati çeken ölçüde artması cari ve transfer harcamalarının yüksek olmasından kaynaklanmaktadır. Çünkü cari harcamaların büyük bölümü personel harcaması olarak işçi ve memur maaş ödemeleri ile üretim faktörleri alımına yönelik olduğundan yapılması zorunludur. Transfer harcamaları ise borç ana para ve faiz ödemeleri ile diğer kamu kuruluşlarına yapılan mali, ekonomik ve sosyal transferleri kapsadığından kısıntıya gidilmesi oldukça zordur. Bu dönemde cari harcamalar 24.2 milyar T.L.' sından 263 milyar T.L.' sına, transfer harcamaları 26.9 milyar T.L.' sından 271 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Yatırım harcamaları ise artmasına rağmen artış hızı bakımından düşük kalmıştır. Dolayısıyla yatırım harcamaları bu dönemde ancak 11.9 milyar T.L.' sından 98 milyar T.L.' sına yükselebilmektedir.

Görüldüğü gibi, 1963-1979 arası dönemde konsolide bütçe harcamaları sürekli artmıştır. Bu artışları karşılayacak gelir kaynaklarının yetersizliği bütçe açıklarının büyümesine yol açarak ekonomik dengelerin bozulmasına neden olmuştur.

b - Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler

1963 -1979 döneminde, kamu kesiminin kalkınma çabalarına aktif bir şekilde katılması ve devlet gelirlerinin iktisadi kalkınmayı gerçekleştirmede etkin bir araç olarak kullanılması amaçlanmasına rağmen, mevcut bütçe gelirleri bu hedefleri gerçekleştirmede yetersiz kalmıştır. Bütçe gelirleri planlı dönem boyunca harcamaların artış hızına karşılık verememiş ve gelir politikalarının tutarsızlığı sonucu bütçe açıkları ortaya çıkmıştır. Bu dönemde vergi politikaları yönünden amaçlara uygun bir vergi sistemi kurulamamıştır. Bunun nederi ülkemizde sanayileşme çabaları tam anlamıyla sonuçlanmadan, sanayileşmiş ülkelerin vergi sistemlerinin uygulanmaya çalışılmasıdır. Ancak bu çabalar bir takım engellerle karşılaşmış, vergi idaresinde etkinliğin sağlanabilmesi için vergi sisteminde yeni düzenlemelere gidilmesi gereği ortaya çıkmıştır.

Konsolide bütçe gelirleri Türk bütçe sisteminde yapılan sınıflandırmaya göre vergi gelirleri, vergi dışı normal gelirler, özel gelirler ve fonlar ile katma bütçe gelirlerinden oluşmaktadır. İlk iki plan döneminde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinin artış hızı karşısında nispeten yeterli olduğu söylenebilir. Çünkü bütçe açıkları henüz ekonomik dengeleri aşırı ölçüde bozucu bir artış göstermemiştir. Bu dönemde özellikle vergi gelirlerinde önemli artışlar kaydedilmesine ve vergi sisteminde yapılan düzenlemelere rağmen bütçe gelirleri plan hedeflerinin gerisinde kalmış ve sonuçta bütçe giderleri bir ölçüde kısılmıştır.

Tablo No: 15 - 1963-1979 Döneminde Konsolide Bütçe (KB) Gelirlerinin Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Milyar T.L.)

Yıllar	KB Glr.	Vergi Glr.	Vergi-Dışı Norm.Glr.	Ozel Glr. ve Fonlar	Katma Bütçe Glr.	K.Bütçe Glr.Art.(%)	GSMH	KB Glr./GSMH(%)
1963	12.6	8.4	0.7	2.7	0.8	-	66.8	18.9
1964	13.7	9.6	0.8	2.6	0.7	8.0	71.3	19.2
1965	14.8	11.0	0.6	2.4	0.8	7.4	76.3	19.4
1966	18.1	13.6	0.6	2.8	1.1	18.2	91.4	19.8
1967	21.8	15.9	1.1	2.7	0.9	16.9	101.4	21.4
1968	22.7	16.8	1.7	2.6	1.6	3.9	112.5	20.2
1969	25.1	19.9	1.6	2.6	1.0	9.6	124.8	20.1
1970	34.9	24.5	4.3	5.0	1.2	39.0	147.7	23.6
1971	42.7	32.7	3.6	5.1	1.2	18.2	192.6	22.2
1972	54.0	41.1	5.4	6.2	1.3	20.9	240.8	22.4
1973	65.3	55.2	3.5	5.2	1.4	17.3	309.8	21.1
1974	78.4	68.2	3.8	4.5	1.7	16.7	427.1	18.4
1975	119.1	99.4	9.8	7.6	2.3	34.2	535.7	22.2
1976	158.4	132.4	10.7	12.2	3.1	24.8	674.9	23.5
1977	208.5	177.6	14.1	12.6	4.2	24.0	872.9	23.9
1978	337.7	258.2	55.4	18.9	5.2	38.3	1.291	26.2
1979	572.8	422.8	91.2	48.7	10.1	41.0	2.200	26.0

Kaynak: Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1923 - 1991), s. 36 - 43; ONER; Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1923 - 1993), s. 34.

Tablo: 15' te görüldüğü gibi, konsolide bütçe gelirleri 1963' te 12.6 milyar T.L.' sından 1979' da 572.8 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Konsolide bütçe gelirleri/GSMH oranı 1963' te %18.9 oranında bir paya sahipken dalgalı bir seyir izleyerek 1979' da bu pay %26' ya ulaşmıştır. Bunun anlamı, ilk üç plan dönemini içeren bu süreçte konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' nın üçte birine ulaşmasına rağmen enflasyona bağlı olarak harcamalardaki artışın gerisinde kalması ve ekonomik dengeleri sağlamada beklenen başarıyı gösterememesidir.

Yine bu dönemde, Konsolide bütçe gelirleri/GSMH oranı ortalama %20.3 seviyesindedir. Konsolide bütçe gelirleri artış oranlarına bakıldığında, 1963' te %8 gibi oldukça düşük bir seviyede gerçekleşen bu oran, 1979' da %41' e yükselmiştir. Ancak bütçe açıklarının III. plan döneminden itibaren ciddi artışlar göstermesi, bütçe gelirlerinin artışını olumsuz yönde etkilemiş ve bütçe gelirleri ortalama artış hızının %21 seviyesinde kalmasına neden olmuştur.

Konsolide bütçe gelirlerinin bileşimine bakıldığında, en büyük payın vergi gelirlerine ait olduğu görülmektedir. Vergi gelirleri 1963 yılında 8.4 milyar T.L.' sı iken 1979 yılında 422.8 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Bu dönemde vergi gelirleri yıllar itibariyle artış göstermiştir. Vergi gelirleri artış hızı 1964' te %12.5 olurken, hızla yükselerek 1970' te %18.7, 1975' te %31.4 ve 1979' da da %38.4' e yükselmiştir. Bu dönemin vergi gelirleri ortalama artış hızı ise %23.2 olarak gerçekleşmiştir. Vergi gelirlerinin konsolide bütçe gelirleri içindeki payı 1963' te %66.9, 1970' te %70.2, 1975' te %83.4 ve 1979 da da %73.8 oranlarında gerçekleşmiştir. Esasen vergi gelirleri planlı dönem boyunca genelde artış eğilimindedir. Bu artışta dolaysız vergilerin önemli bir rolü vardır. I. plan döneminde dolaysız vergiler içinde gelir üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki

payı %33 civarında iken, aynı pay III. plan dönemi sonunda %50' yi aşmış ve 1979' da %57' ye ulaşmıştır. Buna karşılık dolaylı vergiler olarak ifade edilen harcama vergilerinin payı I. plan döneminde toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık %65' ini oluştururken, III. plan dönemi sonunda %47' ye düşmüştür. Bu azalış daha da şiddetlenerek, 1978' de %42 ve 1979' da ise %41 oranlarına kadar inmiştir.

Dolaylı vergilerden dolaysız vergilere geçiş olarak ifade edilebilecek bu durum, ilk bakışta olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Her ne kadar dolaysız vergilerin vergi yükünün dağılımında adalet açısından daha üstün olduğu kabul edilse de, ülkemizdeki uygulamalar bunun tam tersini ortaya koymaktadır. Çünkü dolaysız vergilerin payının artması, gelir vergisine tabi kesimlerin hızlı fiyat artışları karşısında daha yüksek vergi yükü altında kalmaları sonucunu ortaya çıkarmıştır. Yani fiyatlar yükselirken gelir vergisindeki istisna ve muaflik sınırları aynen korunmuş ve gerçek tutar olarak aşınmaya uğramıştır. Yine gelir vergisi tarife dilimleri de değiştirilmemiş ve nominal gelir seviyeleri ile vergi tutarları arasındaki ilişki sabit kalırken, gerçek gelir seviyesinin tabi olduğu gelir vergisi yükü giderek artmıştır¹. Böylece gelirler fiyat artışları dolayısıyla büyürken, artan oranlı tarife nedeniyle her geçen gün yükselen bir vergi yüküne katlanılmak zorunda kalınmıştır. Bu değerlendirmeler çerçevesinde, vergi yükü artışının geniş ölçüde enflasyona bağlı olarak gelir vergisindeki istisna ve muafiyetlerin aşınmasından ve satın alma gücü düştüğü halde gelirlerin daha yüksek vergi oranlarının uygulandığı dilimlere kaymasından kaynaklandığını söylemek mümkündür.

Konsolide bütçe gelirleri içinde vergilerden sonra önem sırasına göre vergi dışı normal gelirler ile özel gelirler ve fon kalemleri yer almaktadır. Katma bütçe gelirleri ise diğer üç gelir kalemine göre toplam bütçe gelirleri içinde oldukça düşük sayılabilecek paylara sahiptir. Vergi dışı normal gelirler içinde kurumlar hasılatı, devlet payları, patrimonuvar (mülk) gelirleri ve çeşitli cezalar yer almaktadır. Ancak bu gelirler, devlet açısından süreklilik taşımadığı için vergilere nazaran oldukça düşük kalmaktadır. Devlet bu gelirleri vergilerin dışında ek bir finansman kaynağı olarak değerlendirmekte ve vergi gelirlerinin yetmediği durumlarda harcamaların finansmanında kullanabilmektedir. 1963 -1979 döneminde vergi dışı normal gelirlerin dalgalı bir seyir takip ettiği görülmektedir. 1963' te 0.7 milyar TL' si olan bu gelirler, 1975 yılına kadar önemsiz sayılabilecek artışlar kaydetmiş, ancak 1976 -1979 arası dönemde dikkati çeken bir büyüklüğe ulaşmıştır. 1976' da 10.7 milyar T.L.' si olarak gerçekleşen vergi dışı normal gelirler, 1978' de 55.4 milyar T.L. ve 1979' da da 91.2 milyar T.L.' sine yükselmiştir. Konsolide bütçe gelirleri içindeki payına bakıldığında bu gelirler, 1976' da %6.7, 1978' de %16.4 ve 1979' da da %15.9 oranında gerçekleşmiştir. Son iki yılda görü-

¹ Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978), s. 621.

len nispi artışlar, para ve vergi cezalarının yükseltilmesi ile devlete ait arazi ve taşınmaz varlıkların satışı, devri ya da kiralanmasından dolayı ortaya çıkmıştır.

Özel gelirler ve fonlar bu dönemde az da olsa artış yönünde bir eğilim göstermesine rağmen, vergi gelirleri artışının yanında hayli önemsiz kalmıştır. Bu gelirler 1963-1979 döneminde ortalama 2.6 milyar T.L.' sı seviyesinde kalırken, 1970' ten itibaren artış eğilimine girerek 1975' te 7.7 milyar T.L., 1978' te 18.9 milyar T.L. ve 1979' da da 48.7 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Özel gelir ve fonların konsolide bütçe gelirleri içindeki payı konsorsiyum kredilerinin ve dış kredilerin önemli olduğu 1960' lı yılların başlarında özellikle I. ve II. beş yıllık plan dönemlerinde artmış, daha sonra azalarak dönemin son yıllarında oldukça düşük bir seviyeye inmiştir. Bu gelirlerin toplam bütçe gelirlerine oranı 1963' te %21.4 iken, 1970' te %14.3, 1975' te % 0.5, 1978' de %5.6 ve 1979' da %8.5 olarak gerçekleşmiştir.

Katma bütçe gelirleri ise, diğer gelir kalemlerine nazaran çok küçük seviyelerde kalmıştır. Bunun başta gelen nedeni, katma bütçeli kuruluşların öz gelirlerinin harcamalarını karşılamaya yetmemesi ve bu kuruluşların genel bütçeden önemli ölçüde hazine yardımı almak zorunda kalmalarıdır. 1963' te 800 milyon T.L.' sı olan katma bütçe gelirleri küçük artışlarla 1979' da 10.1 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Konsolide bütçe gelirlerine oranı ise 1963' te %6.3 iken 1979' da %1.8 seviyesine düşmüştür.

Görüldüğü gibi, 1963 -1979 döneminde konsolide bütçe gelirleri başta vergiler olmak üzere artmasına karşın, para değerinin düşmesi ve enflasyon oranlarının yükselmesine paralel olarak harcamalardaki artışlar nedeniyle yetersiz kalmıştır. Gelir politikalarında yapılan çeşitli düzenlemelere rağmen, bütçe gelirleri bütçe harcamalarının artış hızına ulaşamamış ve bütçe açıklarının büyümesine neden olmuştur.

c - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Bütçe Açıklarındaki Gelişmeler

Kamu kesimi borçlanma gereği, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılamaması durumunda kamu kesiminde ortaya çıkan ek finansman ihtiyacını ifade etmektedir. Kamu açığı olarak da anlaşılabilecek bu kavram, konsolide bütçe dışında mahalli idareler, KİT' ler, sosyal güvenlik kurumları, döner sermayeli işletmeler ve bütçe dışı fon açıklarının tamamını kapsamaktadır. Kamu harcamaları normal kamu gelirlerini aştığı takdirde, ekonomideki finansman akımında devlet açık veren birim olarak ortaya çıkmakta, kamu finansman açığı veren birimlerden olağan dışı yöntemlerle kamuya ilave fon aktarımını zorunlu kılmaktadır. Kamu finansman açıkları iç ve dış borçlanma ve emisyon yöntemleriyle karşılanmaktadır. Toplam kamu kesimi açığı olarak bakıldığında, buna en büyük katkı konsolide bütçe ve KİT' lerden gelmektedir. 1980 yılına kadar genellikle KİT açıklarından kaynaklanan kamu finansman açıkları, sonradan konsolide bütçe açıklarından kaynaklanmaya başlamıştır.

Planlı dönemin ilk yıllarında kamu kesimi borçlanma gereğini en çok etkileyen kesim KİT' ler olmuş, konsolide bütçe açıklarının etkisi-bu dönemde sınırlı ölçülerde kalmıştır. Bu kısımda 1980 öncesi döneme ilişkin bir fikir vermesi açısından 1975-1979 dönemindeki gelişmelere değineceğiz. Daha önceki yıllara ait gelişmelere ise bu konuda sağlıklı veriler olmadığı için yer verilmeyecektir.

Tablo No: 16 - 1975 - 1979 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler (Milyar T.L.)

Yıllar	KKBG	KB	KİT	Mahalli İdareler	Döner Sermaye	Fonlar	Sosyal Güvenlik
1975	32.7	1.3	30.3	1.1	-	-	-
1976	58.6	4.0	53.2	1.4	-	-	-
1977	90.5	40.3	49.3	0.9	-	-	-
1978	53.6	25.3	25.7	2.6	-	-	-
1979	206.9	60.0	142.0	1.2	3.7	-	-

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991), s. 73-75; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 53.

Kamu kesimi borçlanma gereği 1975-1979 döneminde ağırlıklı olarak KİT açıkları ve Konsolide bütçe açıklarından oluşmaktadır. Tablo: 16' dan izlenebileceği gibi, 1975' te toplam kamu açığı 32.7 milyar T.L.' sı olup, bu miktarın 30,3 milyar T.L.' sı KİT açığı, 1.3 milyar T.L.' sı bütçe açığı ve 1.1 milyar T.L.' sı da mahalli idarelere aittir. 1979' da ise kamu açığı 206.9 milyar T.L.' sina ulaşırken bu miktarın 142 milyar T.L.' sı KİT' lere, 60 milyar T.L.' sı ise konsolide bütçeye aittir. Bu dönemde borçlanma gereği artış hızı 1976' da %79.2 iken 1979' da %286' ya ulaşmış, konsolide bütçe açıklarının kamu kesimi borçlanma gereği içindeki payı ortalama %29.6, KİT açıklarının ise %67.9 seviyesinde gerçekleşmiştir. KİT açıklarındaki bu yükseliş, işletmecî KİT' lerin büyük ölçüde görev zararı vermeleri ve bu zararların da bütçe olanakları ile kapatılmasının hazineye getirdiği yükten kaynaklanmaktadır. Bu da devletin daha fazla borçlanmaya ağırlık vermesine neden olmaktadır.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı Tablo: 17' den de izlenebileceği gibi 1975' te %6.1' den 1979' da %9.4' e yükselmiştir.

Tablo No: 17 - 1975-1979 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler ve GSMH' ya Oranı (%)

Yıllar	GSMH (Milyar T.L.)	KKBG	KB	KİT	Mahalli İdareler	Döner Sermaye	Fonlar
1975	535.7	6.1	0.3	5.7	0.1	-	-
1975	674.9	8.7	0.6	7.9	0.2	-	-
1977	872.9	10.4	4.7	5.6	0.1	-	-
1978	1.290.7	4.2	2.0	2.0	0.2	-	-
1979	2.199.5	9.4	2.7	6.4	0.1	0.2	-

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, s. 74-76; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 53.

Borçlanma gereği içinde konsolide bütçe açığının GSMH' ya oranı 1975' te %0.3 iken 1979' da %2.7' ye, KİT açığının ise 1975' te %5.7 iken 1979' da %6.4' e yükselmiştir. Aynı dönem için kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı ortalama %7.8 seviyesinde gerçekleşmiştir.

2 - 1980 Sonrası Dönemde Uygulanan Bütçe Politikaları

1980 sonrası dönemde, bütçe politikalarının maliye politikası amaçlarına uygun olarak ve enflasyonla mücadelede etkinliği sağlayacak şekilde gerçekleştirilmesi amaçlanmıştır. Özellikle 24 Ocak 1980 istikrar tedbirlerinin alınmasıyla birlikte, bütçe politikalarının kalkınma planlarında belirlenen hedefler doğrultusunda uygulanmasına çalışılmıştır. Öncelikle bütçe dengesinin korunması ve kamu kesiminin küçültülmesine yönelik bir politika izlenmeye çalışılmıştır. Ancak izleyen dönemlerde gerek harcamalar, gerekse gelirler yönünden istenen başarıya ulaşılamamıştır. Bu kısımda, 1980 sonrası döneme ilişkin konsolide bütçe harcama ve gelirlerindeki gelişmeler anahatlarıyla ele alınacak, ayrıca kamu kesimi borçlanma gereği ve konsolide bütçe açıklarının gelişimine de yer verilecektir. Borçlanma politikalarındaki gelişmeler ise, bütçe açıklarının finansman kaynakları kısmında geniş olarak ele alındığı için burada tekrar üzerinde durulmayacaktır.

a - 1980-1985 Dönemi Bütçe Politikaları

aa - Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler

1980 sonrası dönemin harcama politikalarının temel felsefesi, kamu tüketiminin kısılarak bütçe açıklarının azaltılmasına çalışmaktır. Harcama politikaları bu hedeflere uygun olarak, sosyal yardım, eğitim, sağlık, ulaştırma ve iç güvenlikle ilgili cari harcamaların karşılanması ve personel harcamalarındaki artışların asgari düzeyde tutulması doğrultusunda gerçekleştirilecektir. Ancak tüm harcama kısıcı tedbirlere rağmen bütçe harcamaları gerek nüfus artışı, gerekse devletin kalkınma çabalarına uygun olarak sürekli artan ve büyüyen bir seyir izlemiştir¹. Bunun başlıca nedenlerine değinmek gerekirse şunları söylemek mümkündür:

Konsolide bütçe kapsamında yer alan dairelerin sayısı sürekli artmaktadır. Kurulan her birim başta personel olmak üzere tüm harcamalarda artışa neden olmaktadır. Ayrıca borç faiz ödemelerinin artması ve 1993 yılından itibaren bütçe dışı fonların önemli bir bölümünün bütçe kapsamına alınması harcama hacminin genişlemesine etki eden faktörler arasındadır².

Tablo: 18' de görüldüğü gibi, konsolide bütçe harcamaları 1980 yılında 1.148 milyar T.L.' sı iken 1985' te 6.493 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Bu dönemde harcamalar ortalama %42.7 oranında artış göstermiş, GSMH içindeki payı ise ortalama %23.8 seviyesine ulaşmıştır. Konsolide bütçe cari harcamaları 1980' de 495 milyar T.L.' sı olarak

¹ BAŞOL; a.g.m., s. 61.

² Erdoğan ÖNER; "Kamu Kesimi Gelir Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme(1975 - 1993)", Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14 - 18 Mayıs 1994, Kemer - Antalya, İ.Ü.İ.F.Yayını No:554, İstanbul 1996, s. 161- 162.

gerçekleşirken bu miktarın 350 milyar T.L.' sı personel harcaması olup, 1985' te cari harcamalar 2.095 milyar T.L.' sı personel harcamaları da 1.275 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Bu gelişmelere rağmen maaş ve ücret artışlarının 1980 istikrar tedbirlerine bağlı olarak düşük tutulması sonucu cari harcamaların GSMH' ya oranı 1980' de %11.2' den 1985' te %7.5' e düşmüştür. Genelde bu harcamaların istikrarı sağlamada bir araç olarak kullanılmaları güçtür. Çünkü, cari harcamalar azalma yönünde esnek olmadığından siyasi ve sosyal nedenlerden ötürü sürekli artış eğilimi içindedirler. Bu dönemde cari harcamaların toplam bütçe harcamalarına oranı ortalama %37.8 seviyesindedir. 1980 yılında %43.1 olan cari harcamaların konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 1985 yılında %32.3' e düşmüştür (Grafik:4).

TabloNo: 18 - 1980 - 1985 Döneminde Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Milyar T.L.)

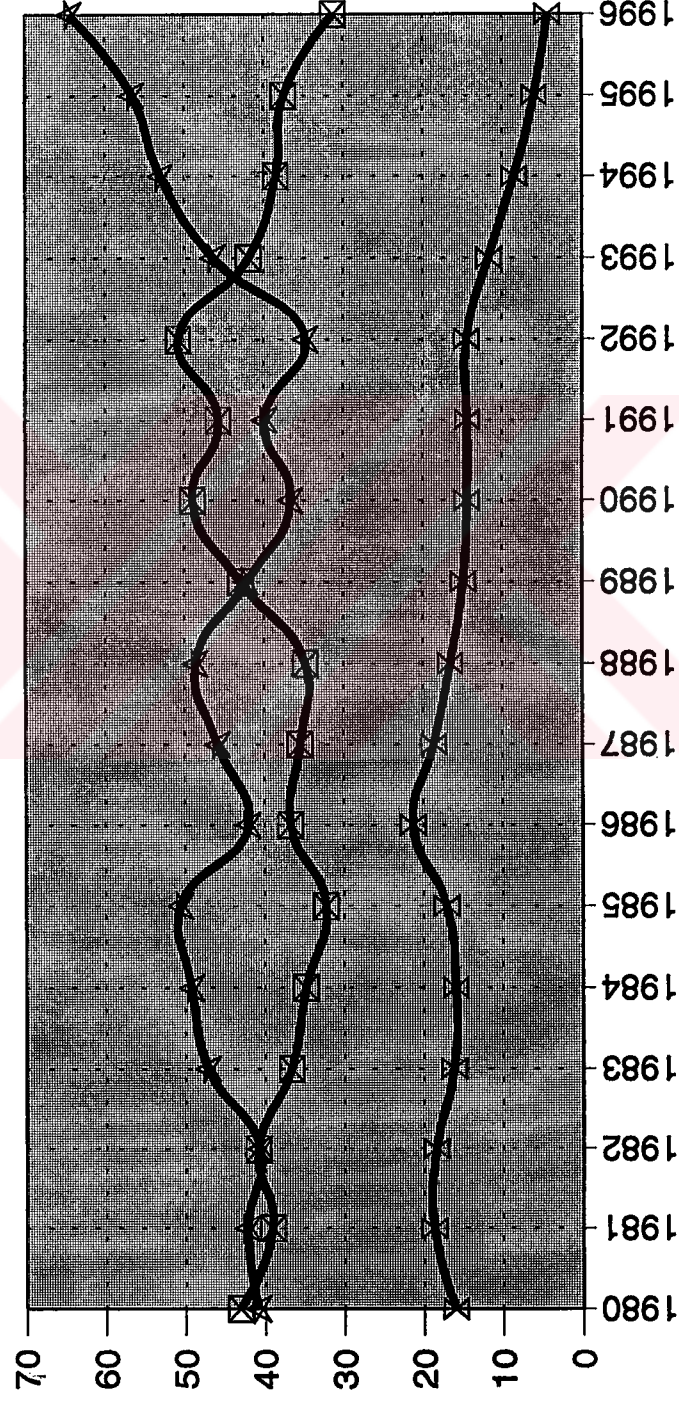
Yıllar	KB Harcm.	Cari	Yatırım	Transfer	KB Harcm.. Art. (%)	GSMH KBH/GSMH(%)
1980	1.148	495	184	469	81.3	4.435 25.9
1981	1.633	638	306	689	42.2	6.554 24.9
1982	1.764	721	326	717	8.0	8.735 20.2
1983	2.915	1.068	473	1.374	65.2	11.552 25.2
1984	4.278	1.490	684	2.104	46.7	18.348 23.3
1985	6.493	2.095	1.113	3.285	51.8	27.717 23.4

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, s. 74; ONER; «Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri», s. 38, İstatistik Göstergeler, s. 394' teki verilerden yararlanılarak artış oranları ve toplam yüzdeler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Yatırım harcamalarının 1980' de 184 milyar T.L.' sı olan miktarı 1985' te 1.113 milyar T.L.' sına ulaşmasına rağmen, GSMH' ya oranı azalmıştır. Özellikle 1984 yılından itibaren yatırımların fonlar aracılığıyla yapılması bunda etkili olmuştur. Yatırım harcamalarının GSMH' ya oranı 1980' de %4.1, 1985' te ise %3.9 olarak gerçekleşmiştir. Bu azalış konsolide bütçe içinde geçerlidir. Nitekim yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamalarını içindeki payı 1980' de %16 iken 1985' te %17.1 olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde yatırım harcamalarının GSMH' ya oranı ortalama %4.8, konsolide bütçe harcamalarına oranı ise ortalama 16. 9' dur. Ülkemizde hedeflenen büyüme hızına ulaşabilmek için yatırımların artırılması zorunludur. Çünkü enflasyonla mücadele ve ödemeler dengesi açıklarının kapatılması doğrultusunda yatırım harcamalarının kısılması pek kolay değildir. Ancak yatırımlar uzun döneme yayıldığı takdirde, dönemler itibariyle kısılması mümkündür. Bu nedenle yatırım harcamaları miktar olarak artsa da, konsolide bütçe içinde en düşük paya sahip olma özelliğini sürdürmektedir.

Transfer harcamalarının ise, gerek konsolide bütçe harcamaları, gerekse GSMH içindeki paylarında sürekli bir artış eğilimi olduğu göze çarpmaktadır. 1980' de 469 milyar T.L.' sı olan transfer harcamaları, 1985' te 3.285 milyar T.L.' sına ulaşırken, toplam bütçe harcamalarına oranı 1980' de %40.9' dan 1985' te %50.6' ya yükselmiştir. Aynı dönemde transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı ortalama %45.1 olarak gerçekleşirken, GSMH içindeki payı yine ortalama %11.2 seviyesindedir.

**GRAFİK 4 : KONSOLİDE BÜTÇE HARCAMALARININ BİLEŞİMİ
(1980 - 1996) (YÜZDE)**



☒ CARI ☒ YATIRIM ★ TRANSFER

Kaynak : Tablo 18,22 ve 26'dan yararlanılarak hazırlanmıştır.

Transfer harcamalarındaki bu gelişmede, 1980 sonrası dönemde iç ve dış borç faiz ödemelerinin artmasının yanı sıra, vergi iadesi uygulamalarının da önemli katkısı olmuştur. 1984 yılından itibaren bütçe açığının finansmanında Merkez Bankası kaynaklarından ziyade iç borçlanmaya ağırlık verilmesi ve yükselen faiz oranları ile birlikte yapılacak faiz ödemeleri bütçeye önemli ölçüde yük olmaya başlamıştır. 1984 yılına kadar transfer harcamaları içinde düşük bir paya sahip olan vergi iadeleri, bu yıldan başlayarak ücretlilere vergi iadesi ve 1985 yılında da ihracatta KDV uygulamasına geçilmesi sonucu transfer harcamalarının bütçe içindeki payının büyümesine neden olmuştur.

ab - Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler

1980 ekonomik istikrar tedbirleri ve V. beş yıllık kalkınma planı hedeflerine uygun olarak bu dönemde ekonomik yapı değişikliğinin bir sonucu olarak vergi politikaları yatırımları, ihracatı ve sermaye piyasasını özendirici şekilde kullanılmıştır. Aynı şekilde kamu gelir politikası, kurumlaşmayı, tasarrufları, yatırımları ve ihracatı teşvik edici yönde planlanmış, vergi hasılatının artırılması için vergi kaçaklarının önlenmesi ve vergilendirilebilir kaynakların değerlendirilmesi doğrultusunda uygulanmaya çalışılmıştır.

1980 -1985 döneminde vergi sistemimize yön vermek amacıyla, günün koşullarına uygun olarak vergi kanunlarında gerekli düzenlemelere gidilmiştir. Buna göre gelir, kurumlar ve gider vergisi kanunlarında değişiklikler yapılarak hayat standardı esaslı, geçici ve peşin vergi gibi uygulamalara yer verilerek vergi gelirlerinin artırılmasına çalışılmıştır. Ayrıca 1984 yılında uygulamasına geçilen KDV ile dolaylı vergilerin dolaysız vergilere göre düşük olan payının yükseltilmesi amaçlanmıştır.

Tablo No: 19 -1980 -1985 Döneminde Konsolide Bütçe Gelirlerinin Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Milyar T.L.)

Yıllar	KB Glr.	Vergi Glr.	Vergi-Dışı Norm.Glr.	Ozel Glr. ve Fonlar	Katma Bütçe Glr.	K.Bütçe Glr.Art.(%)	GSMH	KB Glr./GSMH(%)
1980	988	761	154	59	14	72.4	4.435	22.3
1981	1536	1.255	146	110	25	55.4	6.554	23.4
1982	1.622	1.384	114	90	34	5.6	8.735	18.5
1983	2.696	2.052	312	271	61	62.6	11.552	23.3
1984	3.664	2.480	280	827	77	39.7	27.717	13.5
1985	5.980	4.349	444	961	226	58.6	39.310	15.2

Kaynak: ONER; «Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924-1993)», s. 34; İstatistik Göstergeler., s. 395; Ekonomik ve sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 55' deki verilerden yararlanılarak artış oranları ve yüzde-ler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo: 19' dan izlenebileceği gibi, 1980' de 988 milyar T.L.' sı olan konsolide bütçe gelirleri 1985' te 5.980 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Bu artışlar, vergi mevzuatımızda sıkça yapılan değişikliklerin yanında, hükümetlerin diğer gelir kalemlerinden de vergiler kadar olmasa da yararlanma çabasına girmesi ve bu gelirlerin konsolide bütçe içindeki paylarının yükselmesinden kaynaklanmaktadır. Konsolide bütçe gelirleri artış oranı 1980' de %72.4 seviyesinde iken dalgalı bir seyir izleyerek 1985' te %58.6'

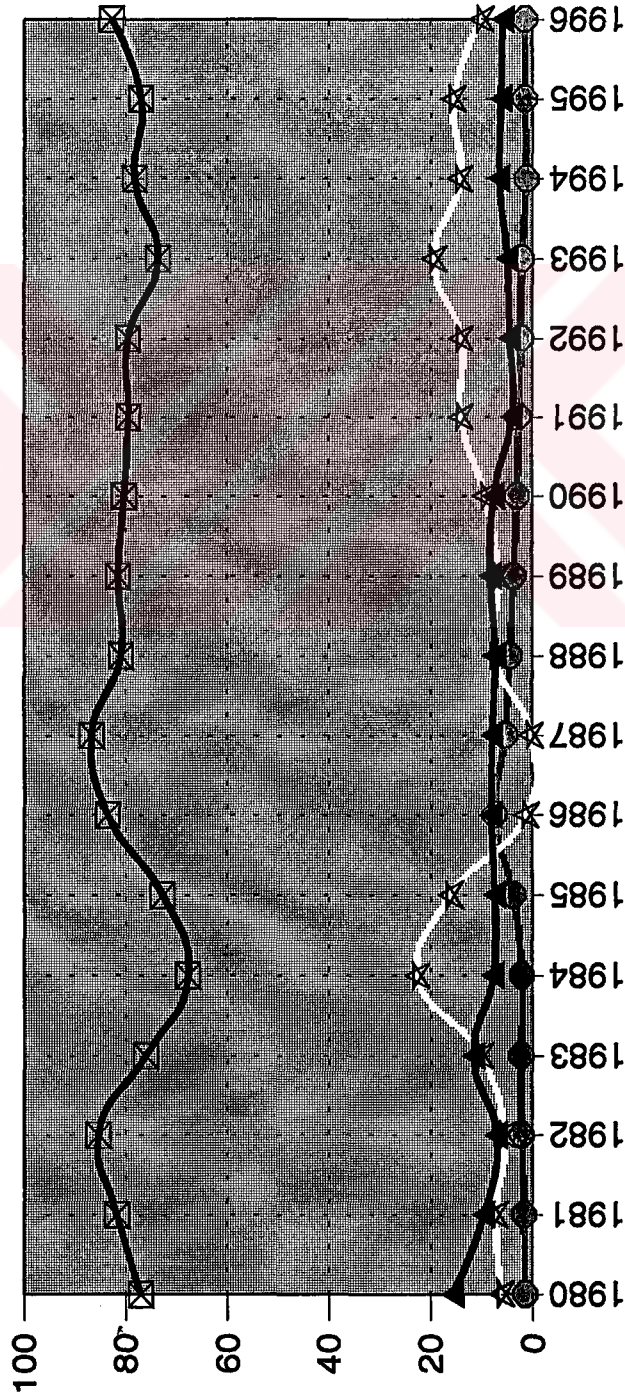
oranı 1980' de %72.4 seviyesinde iken dalgalı bir seyir izleyerek 1985' te %58.6' oranında gerçekleşmiştir. Bu dönemin ortalama artış oranı ise %49 seviyesindedir. Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı 1980' de %22.3 olarak gerçekleşirken, 1985' te %15.2' ye düşmüştür. Bu azalışta bazı vergilerin mahalli idarelere aktarılması ve bu dönemde yaygınlık kazanan vergi afları nedeniyle vergi tahsilatında meydana gelen düşüşler etkili olmuştur. Bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı ise ortalama %19.3 seviyesindedir.

Konsolide bütçe gelirlerinin bileşimine bakıldığında vergi gelirlerinin diğer gelir kalemlerine göre önemli ölçüde arttığı görülmektedir. 1980' de 761 milyar T.L.' sı olan vergi gelirleri 1985' te 4.349 milyar T.L.' sına yükselmiş ve ortalama artış oranı %43.8 olarak gerçekleşmiştir. Gerçekleşme rakamlarına bakıldığında artış eğilimi gösteren vergi gelirlerinin GSMH' ya oranı 1980' de %17.1' den 1985' te %11 seviyesine kadar düşmüştür. Bu azalışın nedenleri arasında; 1984 yılından itibaren vergi gelirlerinin bir kısmının bütçe dışı fonlara aktarılması ve genel bütçe gelirleri toplamından büyük şehir belediyeleri ile diğer belediyelere verilen payların artış göstermesi sayılabilir¹. Vergilerin konsolide bütçe gelirleri içindeki payı 1980' de %77 iken, 1985' te %72.7' ye düşmüştür (Grafik:5). Toplam vergi gelirleri içinde dolaysız vergiler %62, dolaylı vergiler ise %38 oranında paya sahiptir. Dolaysız vergilerin dolaylı vergilere nazaran payının yüksekliği, gelir ve kurumlar vergilerinin geniş tabanlı olması ve oldukça geniş bir mükellef grubunu vergilendirmesine bağlanabilir. Özellikle gelir vergisinin artan oranlı bir yapıya sahip olması ve pek çok gelir unsurunu vergi kapsamına alması dolaysız vergilerin payının yükselmesinde önemli rol oynamıştır.

Vergi dışı normal gelirlerin 1980' de 154 milyar T.L.' sı olan miktarı 1985' te 444 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Bu gelirlerin konsolide bütçe gelirlerine oranı ortalama %9.7 seviyesindedir. Vergi dışı normal gelirlerde miktar olarak görülen artışlar para ve vergi ceza oranlarının yükseltilmesinden kaynaklanmaktadır. Ancak vergi dışı normal gelirlerin konsolide bütçe gelirleri içindeki payına bakıldığında azalma eğilimi gösterdiği görülmektedir. Grafik 5' ten de izlenebileceği gibi 1980' de %15.6 olan söz konusu payın 1985 yılında yarıdan fazla azalarak %7.4 düzeyinde gerçekleştiği ifade edilebilir.

¹ GÖNÜL; a.g.e., s. 28.

GRAFİK 5 : KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN BİLEŞİMİ
(1980 - 1996) (YÜZDE)



☒ VERGİ GELİRLERİ ▲ VERGİ DİŞİ NOR. GEL.
 ☆ ÖZEL GEL. VE FON. ● KATMA BÜT. GEL.

Kaynak : Tablo 19,23 ve 27'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

Özel gelirler ve fonlar 1980' de 59 milyar T.L.' sı olarak gerçekleşirken, 1983' ten itibaren dikkati çeken artışlar kaydederek 1985' te 961 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Özel gelirler ve fonlar 1980' de konsolide bütçe gelirlerinin %6' sına tekabül ederken, 1985' te 16.1' e ulaşmıştır. Bu dönemin genel ortalaması ise %9. 6 olarak gerçekleşmiştir. Özel gelir ve fonlar kalemindeki bu artışlar, 1983' te uygulamasına başlanan ve kısa sürede hız kazanan bütçe dışı fon gelirlerinden bütçe içine yapılan aktarmalar ve 1984' te başlayan özelleştirme faaliyetlerinden elde edilen gelirlerin artmasından kaynaklanmıştır¹.

Katma bütçe gelirleri ise çok küçük artışlar kaydetmiş ve 1980' de 14 milyar T.L.' sı olan miktarı 1985' te 226 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Bu gelirlerin konsolide bütçe gelirleri içindeki payı ise ortalama %2.2 oranındadır.

ac - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Bütçe Açıklarındaki Gelişmeler

1980' li yıllara kadar genellikle KİT açıklarından kaynaklanan kamu finansman açıkları, sonraki yıllarda konsolide bütçe açıklarından kaynaklanmaya başlamıştır. Özellikle, 1970' li yıllarda KİK' lerin işletme zararları önemli ölçüde artış kaydetmiş ve bu zararlarını kapatmak için merkezi hükümetler bütçe yardımlarına yönelmişler ve bu da enflasyonun hızlanmasına yol açarak dönem sonu itibariyle büyük bir finansal krizin ortaya çıkmasına neden olmuştur². 1980 istikrar tedbirlerinin ilk uygulandığı yıllarda, KİT açıklarının fiyat politikalarıyla giderilmesinin olumlu neticeler vermesi kamu açıklarının daralmasına neden olmuştur. Ancak 1984 yılından başlayarak bütçe açıklarının yeniden yükseliş trendine girmesi, kamu kesimi borçlanma gereğinin artmasına yol açmıştır.

1980 -1985 dönemine ilişkin olarak Tablo:20' de görüldüğü gibi kamu kesimi borçlanma gereği genelde artış eğilimi içindedir. 1980' de 463 milyar T.L.' sı olan borçlanma gereği 1985' te 1.060 milyar T.L.' sına yükselmiştir. 1980 istikrar tedbirlerinin etkisi ve enflasyon oranlarındaki düşme nedeniyle dönemin ilk yıllarında kamu finansman açığı nispeten azalmıştır. 1980' de kamu açığının 159 milyar T.L.' sı konsolide bütçe ve 259 milyar T.L.' sı KİT' lere aittir. 1983 yılına kadar KİT açıkları bütçe açıklarının önünde seyrederken, 1984 yılında konsolide bütçe açıkları ilk sırayı almıştır. Bu yıldan itibaren konsolide bütçe açıkları Merkez Bankası kaynaklarından ziyade iç borçlanma ile finanse edildiğinden artış kaydetmiştir. 1985 yılında kamu açığının 513 milyar T.L.' sı konsolide bütçeye, 870 milyar T.L.' sı da KİT' lere aittir. Bu dönemde kamu açığı artış hızı ortalama %19.1 seviyesindedir. Öte yandan bütçe açıkları, sıkı para politikası tedbirleri ve pozitif faiz politikalarının etkisiyle enflasyon oranlarındaki

¹ Ahmet Burçin YERELİ-Haluk EGELİ; "Türk Bütçe Sisteminde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki gelişmelerin Ekonomik Açidan Değerlendirilmesi", *Maliye Yazıları Dergisi*, Ekim- Aralık 1993, sayı: 41, s. 73.

² Cevat KARATAŞ; " Türkiye'de Kamu Borçları, Vergi Sistemi ve Kamu Harcamaları (1980-1993), *Maliye Araştırma Merkezi konferansları*,36.Seri, No:551, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1994, s. 85.

para politikası tedbirleri ve pozitif faiz politikalarının etkisiyle enflasyon oranlarındaki düşmelere paralel olarak 1981' de 98 milyar ve 1983' de ise 217 milyar T.L.' sı olarak gerçekleşmiştir.

Tablo No: 20 - 1980-1985 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler (Milyar T.L.)

Yıllar	KKBG	KB	KİT	Mahalli İdareler	Döner Sermaye	Fonlar	Sosyal Güvenlik
1980	463	159	259	18.0	27	-	-
1981	317.7	98	217	-0.3	3	-	-
1982	375.7	162	200	-0.3	14	-	-
1983	687	217	398	4.0	68	-	-
1984	1.116	978	421	-20.0	-77	-109	-77
1985	1.060	513	870	39.0	-149	-213	-

Kaynak: Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991), s. 73; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 53.

(*) (-) olarak gösterilen rakamlar o kuruluşların fazla verdiğini ifade etmektedir.

Ancak 1984' ten itibaren fiyat artışları ve faiz oranlarındaki artışlar nedeniyle yeniden büyümeye başlamış ve dönemin en yüksek miktarı olan 978 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Buna göre, konsolide bütçe ve KİT açıkları toplam kamu açığının tamamına yakını oluşturmaktadır. 1984' ten başlayarak konsolide bütçe ve KİT açıkları döner sermaye, sosyal güvenlik kurumları ve fon fazlaları ile kapatılmaya çalışılmıştır. Döner sermayeli kuruluşlar ve fonlar 1980 -1983 arası dönemde açık verirken, 1984' ten itibaren finansman fazlası olan kuruluşlar haline gelmişlerdir. Dönemin son iki yılında döner sermayeli kuruluşlar 226 milyar T.L., fonlar ise 322 milyar T.L.' sı açık vermiştir. Bu dönemde, konsolide bütçe açığının kamu açığına oranı ortalama %45.9, KİT açığının ise %53.5 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo: 21' den izlenebileceği gibi kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı 1980' de %10.5 iken dalgalı bir seyir takip ederek 1985' te %3.8' e düşmüştür. Öte yandan konsolide bütçe açığının GSMH' ya oranı aynı dönem için %3.6' dan %1.8' e, KİT açığının GSMH' ya oranı ise %5.8' den %3.1' e gerilemiştir. Kamu kesimi borçlanma gereğindeki azalış yönündeki bu gelişmeler, istikrar tedbirlerinin etkisiyle kamu harcamalarının kısılarak ortalama %29' lar seviyesine düşürülmesi ve kamu gelirlerinde de nispi artışlar kaydedilerek GSMH' nın ortalama %25 ile en yüksek seviyesine ulaşmasına bağlanabilir¹.

¹ ÖNER; "Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme(1975 - 1993)", s.4.

Tablo No: 21 - 1980-1985 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH' ya Oranı (%)

Yıllar	GSMH	KKBG	KB	KIT	Mahalli İdareler	Döner Sermaye	Fonlar	Sosyal Güvenlik
1980	4.435	10.5	3.6	5.8	0.4	0.6	-	-
1981	6.554	4.9	1.5	3.3	-	0.0	-	-
1982	8.735	4.3	1.8	2.3	-	0.1	-	-
1983	11.552	5.9	1.9	3.4	0.0	0.6	-	-
1984	18.375	6.1	5.3	2.3	-0.1	-0.4	-0.6	-0.4
1985	27.717	3.8	1.8	3.1	0.1	-0.5	-0.8	-

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 53; ONER; Kamu Kesimi Gelir- Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993), s. 22; Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924 - 1991), s. 77.

Yine bu dönemde kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı ortalama %5.9 seviyesinde gerçekleşmiştir.

b - 1986-1990 Dönemi Bütçe Politikaları

ba - Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler

Bu dönemde bütçe harcamaları cari ve transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının genişlemesine bağlı olarak artmaya devam etmektedir. Özellikle personel giderleri ve borç faizlerinde görülen artışlara, 1984 yılında yürürlüğe giren KDV uygulaması sonucu ücretlilere vergi iadesi adı altında yapılan ödemeler de eklenmiştir. Ayrıca kamu harcamalarının kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamak için sürekli büyüme eğilimine girmeleri ve bütçeden yardım olarak verilen transferlerin artması (mahalli idarelere, siyasi partilere, vakıflara v.b.) gibi nedenlere bağlı olarak bütçe harcamaları artmıştır.

Tablo No: 22 - 1985-1990 Döneminde Ekonomik Ayrıma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Milyar T.L.)

Yıllar	KB Harc.	Cari	Yatırım	Transfer	KBH Artışı (%)	GSMH	KBH/GSMH (%)
1986	8.311	3.051	1.770	3.490	28.0	39.310	21.1
1987	12.790	4.537	2.390	5.863	53.9	58.390	21.9
1988	21.446	7.460	3.564	10.422	67.6	100.582	21.3
1989	38.871	16.660	5.818	16.393	81.2	170.633	22.8
1990	68.354	33.452	9.882	25.020	75.8	387.178	18.9

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950 -1995), s. 56; İstatistik Göstergeler (1923 1995), s. 394; M.G.B. 1990 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, s. 35.

Tablo: 22' de görüldüğü gibi konsolide bütçe harcamaları 1986' da 8.311 milyar T.L.' sı iken, 1990' da 68.354 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Bu dönemde konsolide bütçe harcamaları ortalama%55.7 oranında artmıştır. Yine harcamaların GSMH' ya oranı 1986' da %21.1 seviyesinden 1990' da %18.9 ' a düşmüştür. Dönemin genel ortalaması ise %22.1 civarındadır.

Konsolide bütçe harcamalarının bileşimine bakıldığında, ağırlıklı olarak cari ve transfer harcamalarının toplam harcamaların büyük bir bölümünü oluşturduğu görülmektedir (Grafik:5). 1986' da 3.051 milyar T.L.' sı olan cari harcamalar sürekli artarak 1990' da 33.452 milyar T.L.' sine yükselmiştir. Cari harcamalardaki bu gelişmede özellikle 1989 yılında gerçekleştirilen personel reformu önemli rol oynamıştır. Buna göre, maaş ve ücretlerde enflasyonun üzerinde artış sağlama politikası sonucu personel harcamaları artmıştır. Bu dönemde cari harcamaların GSMH içindeki payı 1986' da %7.7 ve 1990' da %11.6 olarak gerçekleşmiştir. Cari harcamaların toplam harcamalara oranı ise ortalama %39.7 seviyesine ulaşmıştır.

Yatırım harcamaları 1986' da 1.770 milyar T.L.' sından 1990' da 9.882 milyar T.L.' sine yükselmesine rağmen, cari harcamaların artış hızının oldukça gerisinde kalmıştır. Öyleki yatırım harcamalarının GSMH' ya oranı 1986' da %4.4 olduğu halde 1990' da %3.4' e, toplam bütçe harcamaları içindeki payı ise 1986' da %21.3 civarında iken, 1990' da %14.5 ' e düşmüştür. Bu gelişmenin temel nedeni, 1983 yılından itibaren yoğunluk kazanan bütçe dışı fonların alt yapı yatırımlarının finansmanında kullanılmasıdır. Bu dönemde yatırım harcamaları GSMH' nin ortalama %3.7' sine, toplam bütçe harcamalarının da %17.1' ne karşılık gelmektedir.

Transfer harcamaları ise gerek konsolide bütçe, gerekse GSMH' ya oranları bakımından önemli artışlar kaydetmiştir. 1986' da 3.490 milyar T.L.' sı olan transfer harcamaları 1990' da 25.020 milyar T.L.' sine yükselmiştir. Transfer harcamalarının toplam bütçe harcamaları içindeki payı 1986' da %42, 1990' da ise %36.6 seviyesinde gerçekleşmiştir(Grafik:5). Bu dönemin genel ortalaması %43 civarındadır. Yine transfer harcamalarının GSMH' ya oranı 1986' da %8.9 ve 1990' da da %8.7 seviyesindedir. Dönemin genel ortalaması ise %9.5 şeklinde gerçekleşmiştir.

Transfer harcamalarındaki bu gelişmelere en önemli katkı iç ve dış borç faiz ödemeleriyle vergi iadelerinden gelmektedir. Bilhassa 1986 yılından başlayarak bütçe tekniğinde yapılan değişikliklerle iç ve dış borç faiz ödemelerinin transfer harcamaları içinden yapılması, 1984 yılında vergi iadesi uygulamasına geçilmesinin yanısıra KİT ve mahalli idarelere yapılan sübvansiyon şeklindeki yardımlar transfer harcamalarının hacmini artıran başlıca faktörlerdir.

bb - Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler

1986-1990 dönemi itibariyle konsolide bütçe gelirleri genel olarak GSMH artış hızının üzerinde bir artış eğilimine sahip olmakla birlikte, harcamalara göre oldukça yetersiz kalmış ve bu nedenle bütçe açıklarının finansmanında daha ziyade borçlanma ağırlıklı politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde vergi gelirlerinin kamu finansmanındaki payı nispeten azalmış, vergi dışı normal gelirler ile özel gelirler ve fonların payında ise artışlar görülmüştür. Vergiler kurumlaşmayı, tasarrufları ve

yatırımları özendirmede bir araç olarak kullanılmaya çalışılmıştır. Bütçenin sağlam kaynaklara dayandırılması amacıyla vergileme yapılırken, yatırım ve tasarrufların özendirilmesine yönelik olarak gelir vergilerinin toplam vergi gelirleri içindeki payı azaltılmıştır. Bu dönemde gelir vergisi hasılatının toplam kamu gelirleri içindeki payı yaklaşık %17 seviyesinde gerçekleşmiş, bu hasılatın 2/3' ü ise ücret ve maaşlılardan kaynağında kesilen vergilerden sağlanmıştır. Ayrıca gelir vergisinin sistemdeki etkinliğinin azaltılması amacıyla artan oranlılık azaltılmış, menkul sermaye gelirlerinin vergilendirilmesinde ayrıcalıklar tanınmış ve bu gelirler vergi kapsamı dışında bırakılmıştır¹. Alınan bütün bu tedbirlerin amacı, sermaye gelirlerinin daha düşük oranlarda vergiye tabi tutularak özel kesim yatırımlarını artırmak ve sermaye birikimini sağlamaktır.

Tablo No: 23 - 1986-1990 Döneminde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler ve GSMH' ya Oranları (Milyar T.L.)

Yıllar	KB Glr.	Vergi Glr.	Vergi-Dışı Norm.Glr.	Ozel Glr. ve Fonlar	Katma Bütçe Glr.	K.Bütçe Glr.Art.(%)	GSMH	KB Glr./ GSMH(%)
1986	7.154	5.972	575	83	524	-	39.310	18.1
1987	10.445	9.051	819	25	550	46.0	58.390	17.8
1988	17.587	14.232	1.278	1.293	784	68.3	100.582	17.4
1989	31.368	25.550	2.558	2.100	1.160	78.3	170.633	18.4
1990	56.572	45.400	4.267	5.210	1.695	80.4	387.178	17.7

Kaynak: ONER; «Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924-1993)», s. 34; M.G.B. 1988-1990 Bütçe Gerekçeleri, s. 46-47; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 564 deki veriler esas alınarak artış oranları ve yüzdeler tarafımızdan hesaplanmıştır.

Tablo: 23' ten izlenebileceği gibi, 1986' da 5.972 milyar T.L.' sı olan konsolide bütçe gelirleri 1990' da 56.572 milyar T.L.' sına yükselmiştir. 1987' de %46.1 oranında artış gösteren konsolide bütçe gelirleri 1990' da %80.4' e ulaşmış ve dönemin genel ortalaması olarak ise %54.6 oranında gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı 1986' da %18.1 seviyesindeyken, 1990' da %17.7' ye düşmüştür. Bu dönemin genel ortalaması da %18.2 civarındadır.

Konsolide bütçe gelirlerinin bileşimine baktığımızda, en büyük paya sahip olan vergi gelirlerinin 1986' da 5.972 milyar T.L.' sı olan tutarı, 1990' da 45.400 T.L.' sına yükselmiştir. Bu artış genellikle GSMH artış hızının üzerinde gerçekleşmiş, vergi gelirlerinin esnekliği de 1' in üzerine çıkmıştır. Bu dönemde vergi yükü oranları %13-20 arasında değişmektedir. Vergi gelirleri artış hızı 1987' de %51.5 ve 1977' de de %77.7 seviyesinde gerçekleşmiş, dönemin ortalama artış hızı ise %53.2 olmuştur. Vergi gelirlerinin konsolide bütçe gelirlerine oranı ise 1985 - 1990 döneminde ortalama olarak %82.5 düzeyindedir. Vergi gelirlerindeki bu gelişmede, 1985 yılında uygulamasına geçilen Katma Değer Vergisinin önemli katkısı olmuş, yine bu dönemde dış ticarete meydana gelen gelişmeler vergi gelirlerinin artışını daha da hızlandırmıştır. Öte yandan 1989 yılında personel reformu nedeniyle maaş ve ücretlerin yükseltilmesi netice-

¹ MGB, 1992 Yıllık Ekonomik Rapor, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1992, s. 61.

sinde gelir vergisi matrahının genişletilmesi gelir vergisi hasılatının artmasına neden olmuştur. Bu dönemde vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı %51, dolaysız vergilerin payı ise %49 olmuştur¹.

Vergi dışı normal gelirlerin 1986' da 575 milyar T.L.' sı olan miktarı, 1990' da 267 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Bu gelirlerin konsolide bütçe içindeki payı ortalama %7.7 civarındayken, toplam bütçe gelirleri içindeki payı ise 1986' da %9.6 olarak gerçekleşirken 1990' da %7.9' a gerilemiştir. Bu azalışta özel gelirler ve fonlar kalemindeki ani yükselişlerin etkili olduğunu söylemek mümkündür.

Özel gelirler ve fonlar kalemi ise 1988 yılına kadar yeterli bir artış kaydedememiş, ancak bu yıldan itibaren bütçe içindeki paylarında dikkati çeken artışlar meydana gelmiştir. Bu artışta ilk kez 1988 yılında uygulamasına başlanan bütçe dışı fonlardan %30' luk kesintilerin bütçeye aktarılması etkili olmuştur². Bundaki temel amaç bütçe dışı fonların uzun vadede tasfiye edilmesi ve hazineye ek gelir sağlanmak istenmesidir. Ayrıca 1985 yılından beri uygulamada olan özelleştirme faaliyetleri sonucu elde edilen gelirler de özel gelir ve fonların artışını hızlandıran bir diğer faktördür. Özel gelirler ve fonların 1987' de 25 milyar T.L.' sı olan miktarı, 1990' da 5.210 milyar T.L.' sına yükselmiş, konsolide bütçe gelirlerine oranı ise 1986' da %1.2 seviyesindeyken, 1990' da %9.2 düzeyine çıkmıştır (Grafik:5).

Katma bütçe gelirlerinde bu dönemde düşük miktarda artışlar kaydedilmiş olsa da genel bütçe ile kıyaslandığında oldukça önemsiz kalmaktadır. 1986' da 524 milyar T.L.' sı olan katma bütçe gelirleri 1990' da 1.695 milyar T.L.' sına ulaşmış, konsolide bütçe içindeki payı ise ortalama %4.2 civarında gerçekleşmiştir.

bc - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Bütçe Açıklarındaki Gelişmeler

Bu dönemde de kamu kesimi borçlanma gereği sürekli büyüme eğilimindedir. Kamu harcamalarının kamu gelirlerinin üzerinde seyretmesinin yanı sıra, konsolide bütçe ve KİT' lerin dışında mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve fonların da açık vermeye başlaması söz konusu büyümenin başlıca nedenlerini oluşturmaktadır. Ayrıca kamu açıklarının borçlanma yoluyla finansmanı, faiz oranlarının giderek yükselmesine ve vadelerin kısılmasına neden olmuştur. Böylece faiz ödemelerindeki artışlar nedeniyle bütçenin faiz yükü artmıştır. Faiz ve personel giderlerindeki artışlar bütçelerin yapısının da değişmesine neden olmuştur.

¹ MBG, 1992 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 63.

² YERELİ - EGELİ; a.g.m.,s. 73.

Tablo No: 24 - 1986-1990 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler (Milyar T.L.)

Yıllar	KKBG	KB	KİT	Mahalli İdareler	Döner Sermaye	Fonlar	Sosyal Güvenlik
1986	1.618	1.159	1.320	136	- 147	- 850	-
1987	5.149	2.346	2.470	344	-1.0	- 436	426
1988	6.051	3.857	2.805	467	177	- 747	- 508
1989	11.368	7.503	4.505	475	- 873	599	- 841
1990	30.372	11.782	15.116	55	1154	3351	- 1086

Kaynak: Oner; «Kamu Kesimi Gelir ve Harcama Gereği», s. 22; Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 54; Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri (1924-1991), s. 74 -76.

Tablo: 24' ten görüleceği gibi, kamu kesimi borçlanma gereği 1986' da 1.618 milyar T.L.' sından 1990' da 30.372 milyar T.L.' sına ulaşmıştır. Bu büyümede konsolide bütçe ve KİT açıklarındaki artışların önemli rolü olmuştur. Yine bu dönemde mahalli idareler sürekli açık verirken, bütçe dışı fonların ise 1988 yılına kadar fazla verdiği görülmektedir. Ancak 1989 yılından başlayarak fonlarda açık vermeye başlayan kamu hizmet birimleri arasına girmiştir. 1986' da borçlanma gereğinin 1.159 milyar T.L.' sını konsolide bütçe, 1.320 milyar T.L.' sını da KİT' ler oluştururken, bu rakamlar 1990' da konsolide bütçe için 11.782 milyar T.L.' sı ve KİT' ler içinse 15.116 milyar T.L.' sına yükselmiştir. Bu dönemde konsolide bütçe açıkları KİT' lerin üzerinde seyrederken, mahalli idarelerin açıkları nispeten düşük seviyelerde kalmıştır. Bütçe dışı fonlar da ise 1989' da 589 milyar T.L.' sı ve 1990' da da 3.351 milyar T.L.' sına varan açıklar kaydedilmiştir. Sosyal güvenlik kurumlarının ise genelde gelir fazlasına sahip olduğu görülmektedir. Kamu kesimi borçlanma gereği artış hızı bu dönem itibariyle ortalama %117 civarındadır. Bunun nedeni enflasyonist eğilimlere paralel olarak faiz oranlarının hızla yükselmesidir.

Konsolide bütçe açığının kamu kesimi borçlanma gereğine oranı 1986' da %71.6 olarak gerçekleşirken, 1990' da %41.9 seviyesine düşmüş, KİT açıklarının ise aynı şekilde borçlanma gereği içindeki payı 1986' da %81 seviyesinden 1990' da %53.8' e gerilemiştir. Bu dönemde konsolide bütçe açığının kamu açığına oranı ortalama %57.8, KİT açıklarının ise %53.8 şeklindedir. Buna göre bütçe ve KİT açıkları sosyal güvenlik, fon ve döner sermaye fazlalarıyla kapatılmaya çalışılmıştır.

Tablo No: 25 - 1986-1990 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH' ya Oranı (%)

Yıllar	GSMH	KKBG	KB	KİT	Mah. Id.	Dön. Srm.	Fonlar	Sos. Güv.
1986	39. 310	4. 1	2. 9	3. 3	0. 3	- 0. 4	- 2. 2	-
1987	58. 390	8. 8	4. 0	4. 2	0. 6	- 0. 7	- 0. 7	0. 7
1988	100. 582	6. 0	3. 8	2. 8	0. 5	- 0. 3	- 0. 7	- 0. 5
1989	170. 633	6. 7	4. 4	2. 6	0. 3	- 0. 5	0. 3	- 0. 5
1990	397. 178	9. 7	4. 1	5. 3	0. 0	- 0. 4	1. 2	- 3. 8

Kaynak: Ekonomik ve sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 54; ONER; Kamu Kesimi Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme(1975-1993), s. 22; Bütçe Gider ve Gelir Gerçekleşmeleri, s. 79 - 80.

Tablo: 25' ten görüleceği gibi, kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı 1986' da %4.1 seviyesindeyken, sonraki yıllarda dalgalı bir seyir takip ederek 1990' da %9.7' ye yükselmiştir. Kamu gelirlerinin kamu harcamaları artış hızına ulaşamamasının yanısıra, döner sermayeli kuruluşlar, mahalli idareler ve fonların da açık vermesi kamu açıklarının büyümesinde etkili olmuştur. Bu dönemde GSMH içinde ortalama olarak konsolide bütçe açıkları %3.8, KİT açıkları %3.6, mahalli idare açıkları %0.03 ve fon açıkları da %0.3 oranında pay almaktadır. Kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı ise ortalama %7 seviyesindedir.

c - 1991 - 1996 Dönemi Bütçe Politikaları

ca - Konsolide Bütçe Harcamalarındaki Gelişmeler

Konsolide bütçe harcamaları bu dönemde cumhuriyet tarihinin en yüksek artışlarını kapsamaktadır. Başta personel harcamaları ve borç faizlerinin aşırı boyutlarda yükselmesi ile birlikte KİT transferleri, vergi iadeleri gibi diğer bazı kalemlerdeki artışlar bütçe harcamalarının giderek büyümesine neden olmuştur. Özellikle borç faiz ödemeleriyle personel harcamaları gerçekleştirilmesi zorunlu olup, tasarrufu son derece güç kalemlerdir. Bütçenin bu iki kalemindeki gerçekleşen harcama miktarı, vergi tahsilatını aşmış ve böylece bütçelerin esnekliklerini kaybetmelerine yol açmıştır.

Tablo No: 26 - 1991-1996 Döneminde Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi ve GSMH' ya Oranı (Trilyon T.L.)

Yıllar	KB Harcm.	Cari	Yatırım	Transfer	KB Harcm.. Art. (%)	GSMH	KBH/GSMH (%)
1991	132.4	60.5	19.1	52.8	93.7	634.4	20.8
1992	225.4	114.4	32.7	78.3	70.2	1.103.6	20.4
1993	489.3	205.0	57.5	226.8	117.1	1.997.3	24.5
1994	902.5	347.3	77.0	478.2	84.5	3.887.9	23.2
1995	1.724.3	646.0	103.0	975.3	91.1	7.854.9	21.9
1996*	2.240.3	700.0	97.2	1.443.1	138.4	14.777.2	15.2

Kaynak: Ekonomik ve sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 56; M.B. 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 80.

* Ağustos ayı itibariyle geçici.

Tablo 26' da görüldüğü gibi bu dönemde bütçe harcamaları önceki dönemlere nazaran ciddi artışlar kaydetmiştir. Konsolide bütçe harcamaları 1991' de 132.4 trilyon T.L.' sı iken 1996 Ağustos ayında 2.2 katrilyon T.L.' sına ulaşmıştır. Harcamaların artış oranı ise 1990' da %93.7, 1991' de %70.2 ve 1996 Ağustos ayına göre %138.4 seviyelerinde gerçekleşmiştir. Bu dönemin ortalama artış oranı %99.1 civarındadır. Bütçe harcamalarının GSMH' ya oranı ise ortalama %21. civarındadır.

Konsolide bütçe harcamalarının bileşimine bakıldığında cari ve transfer harcamalarının toplam harcamaların yaklaşık %95' ini oluşturduğu görülmektedir(Grafik:4). Yatırım harcamalarının ise bütçe harcamaları içindeki payı önemli ölçüde azalarak 1991' de %14.4 düzeyinden 1996' da %4.3' e düşmüştür. 1990' da 60.5 trilyon T.L.' sı olan cari harcamalar, 1996 Ağustos ayında 700 trilyon T.L.' sına ulaşmıştır. Cari har-

camalardaki bu yükseliş özellikle 1990 ve 1991 yıllarında etkisini göstermiş, enflasyona bağlı olarak ücret ve maaşlardaki artışlar personel harcamalarını önemli ölçüde etkilemiş ve cari harcamaların transfer harcamaları üzerinde seyretmesine neden olmuştur. Cari harcamaların GSMH' ya oranı 1991' de %9.5 iken, 1996 Ağustos ayında %4.7 olmuştur. 1991 yılındaki artış daha ziyade körfez krizinin bütçe üzerindeki etkisinden kaynaklanmıştır. Aynı şekilde cari harcamaların konsolide bütçe harcamaları içindeki payı ortalama %41 seviyesindedir.

Ekonomik ayırım itibariyle en fazla artış personel harcamaları ile transfer harcamalarında görülürken, yatırım harcamalarının payı nispi olarak düşmüştür. Yatırım harcamalarının 1991' de 19.1 milyar T.L.' sı olan miktarı, 1996 Ağustos ayı itibariyle 97.2 milyar T.L.' sına ulaşmasına rağmen konsolide bütçe içinde en düşük paya sahip harcama kalemi olma özelliğini sürdürmektedir. Yatırım harcamalarının GSMH' ya oranı ise 1991' de %0.3, 1996 Ağustos ayına göre %0.6 olarak gerçekleşmiştir. Bu harcamaların konsolide bütçe harcamaları içindeki payı ise ortalama %0.9 seviyesindedir. Gerçekleşme yüzdelere bakıldığında, yatırımların finansmanının konsolide bütçeden ziyade bütçe dışı kaynaklardan sağlandığını, bütçenin borç ödeme ve ücret bütçesi haline dönüştüğünü söylemek mümkündür. Burada üzerinde durulması gereken husus, devletin kamu kesimi içindeki payının azaltılarak, özel sektör yatırımlarını artırıcı yönde teşviklere ağırlık verilmesinin gerekliliğidir. Ancak bu sadece mali yıl başında gerçekleşmekte ve kamu kesimi yıl içinde nispi olarak büyümektedir. Böylece enflasyonist baskılar artmakta ve bütçe açıkları büyümektedir.

Transfer harcamaları bu dönemde de konsolide bütçe harcamaları ve GSMH' ya oranları bakımından en fazla büyüme kaydeden kalem olmuştur. Nitekim 1991' de 52.8 trilyon T.L.' sı olan transfer harcamaları, 1993' ten itibaren ciddi artışlar kaydederek 1996 Ağustos ayında 1.4 katrilyon T.L.' sına ulaşmıştır. Transfer harcamalarındaki bu büyüme iç ve dış borç faiz ödemelerinden kaynaklanmaktadır. Ayrıca diğer kamu birimlerine yapılan ekonomik, mali ve sosyal transferler de transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payının artmasında etkili olmuştur. Transfer harcamalarının GSMH' ya oranı 1991' de %8, 1996 Ağustos ayı itibariyle %9.8 civarındadır. Bu dönemin genel ortalaması ise %11.5 olmuştur. Yine transfer harcamalarının konsolide bütçe içindeki payı 1991' de %39.9 olarak gerçekleşirken, 1996 Ağustos ayı itibariyle %64.4 seviyesine ulaşmıştır (Grafik:4). Dönemin genel ortalaması ise %49.1 düzeyindedir.

Sonuç olarak, konsolide bütçe harcamaları 1980 sonrası dönemde sürekli artış göstermiş ve bu nedenle bütçe açıkları kontrol edilememiştir. Ancak bunun temelinde, mevcut açıkların yeniden borçlanmaya gidilerek kapatılmak istenmesi etkili olmuştur. Bu gelişmede, iktisat politikası, uygulamaları çerçevesinde reel faiz oranlarının yükseltilmesi sonucu bütçenin büyük miktarda faiz maliyetine girmesi önemli rol oynamıştır. Bu nedenle 5 Nisan 1994 ekonomik istikrar paketi açılmış ve bütçe harcamalarında kı-

sıntıya gidilmiştir. Ancak 1995 yılından itibaren yüksek enflasyonun etkisiyle faiz oranları yeniden yükselişe geçmiş ve konsolide bütçe harcamaları artmıştır.

cb - Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler

1991-1996 döneminde başta vergiler olmak üzere diğer gelir kalemlerinde yapılan düzenlemeler, konsolide bütçe gelirlerinin artış eğilimi göstermesine neden olmuştur. Söz konusu artışlar GSMH artışlarının üzerinde olmasına rağmen bütçe harcamalarının gerisinde kalmıştır. Harcamalardan kaynaklanan bu durum ciddi boyutlarda bir kamu savurganlığının olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo No: 27 - 1991-1996 dönemde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki Gelişmeler ve GSMH' ya Oranı (Trilyon T.L.)

Yıllar	KB Glr.	Vergi Glr.	Vergi-Dışı Norm.Glr.	Ozel Glr. ve Fonlar	Katma Bütçe Glr.	K.Bütçe Glr.Art.(%)	GSMH	KB Glr./GSMH(%)
1991	99.1	78.7	3.9	13.8	2.7	75.1	634.4	15.6
1992	178.1	141.6	7.8	24.8	3.9	79.7	1.103.6	16.1
1993	357.3	263.2	17.7	68.9	7.5	100.6	1.997.3	17.9
1994	751.6	587.7	48.4	106.4	9.1	110.3	3.887.9	19.3
1995	1.409.1	1.084.3	86	217.3	21.5	87.5	7.854.9	17.9
1996*	1.580.2	1.307.7	91.1	157.9	23.5	17.1	14.777.2	10.7

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 56; ONER; «Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924 - 1993)», s. 35; M.B. 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 83' deki veriler esas alınarak artış oranları ve yüzdeler tarafımızdan hesaplanmıştır.

* Ağustos ayı itibariyle geçici.

Tablo: 27' den izlenebileceği gibi, 1991' de 99.1 trilyon T.L.' sı olarak gerçekleşen konsolide bütçe gelirleri özellikle 1993' ten başlayarak ciddi artışlar kaydederek 1996 Ağustos ayı itibariyle yaklaşık 1.6 katrilyon T.L.' sına ulaşmıştır. Buna göre 1991' de %75.1 oranında artış gösteren konsolide bütçe gelirleri, 1993 - 1995 yılları arasında %100' ün üzerinde artışlar kaydetmiştir. Ancak 1996 yılı geçici rakamına göre aynı oran %17.1 düzeyine inmiştir. Bu dönemin ortalama artış oranı %79 civarındadır. Aynı şekilde konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı 1991' de %15.6 olarak gerçekleşirken, aynı pay 1995' te %17.9 ve 1996 Ağustos ayı itibariyle %10.7 seviyesine ulaşmıştır. Konsolide bütçe gelirlerinin GSMH' ya oranı ise ortalama %16. seviyesindedir. 1993 yılında özellikle akaryakıt tüketim vergisi ve ithalden alınan KDV tahsilatının artması bütçe gelirlerinde artışa yol açmıştır. Ayrıca 5 Nisan 1994 yılında ekonomik istikrar tedbirlerinin etkisiyle harcamalar kısılmış, yeni ve ek vergiler yürürlüğe girmiştir. Böylece vergi tahsilatının tahakkuka oranı yükselmiş ve gelirlerde nispi artışlar ortaya çıkmıştır.

Konsolide bütçe vergi gelirleri 1991' de 78.7 trilyon T.L.' sından 1996 Ağustos ayında 1.3 katrilyon T.L.' sı seviyesine yükselmiştir. Vergi gelirleri içinde 1991-1993 aralığında gelir üzerinden alınan vergiler en fazla payı alırken, KDV ikinci sırayı almaktadır. Bu dönemde gelir vergisi tahsilatı ortalama %43 oranında gerçekleşirken, kurumlar vergisi tahsilatı %8 oranındadır. Buna göre gelir dağılımının sermaye kesimi lehine bozulduğu söylenebilir. Ancak yine de bütçe gelirlerinde dikkati çeken nokta,

dolaysız vergilerden dolaylı vergilere doğru bir kaymanın meydana geldiği yönündedir. Bu da devletin vergi toplamadaki başarısının sınırlı kalmasından kaynaklanmaktadır¹.

1994 -1996 döneminde vergi gelirlerinin yeniden hızlı bir yükselişe geçtiği görülmektedir. Özellikle 1994 yılında uygulamaya geçen ekonomik denge, net aktif, ek motorlu taşıtlar ve ek gayrimenkul vergilerinden elde edilen gelirler vergi gelirlerinde artışa yol açmıştır. Öte yandan vergi gelirleri içinde en büyük payı alan gelir vergisi yerini KDV' ye bırakmıştır. KDV' nin 1993' te konsolide bütçe gelirleri içinde %22.8 oranında pay alırken, aynı pay 1995' te %25.9' a ulaşmıştır. Gelir vergisi ise 1993' te %29.8' lik bir paya sahipken, aynı pay 1995' te %23.4 olmuştur. 1991 -1996 döneminde dolaysız vergilerin konsolide bütçe vergi gelirlerine oranı ortalama %47.3 olarak gerçekleşirken, dolaylı vergilerin payı ise ortalama %52.7 şeklindedir². Konsolide bütçe vergi gelirleri artış hızının ortalama %96.6 olduğu bu dönemde, vergi gelirlerinin GSMH' ya oranı 1991' de 12.4, 1996 Ağustos ayı itibariyle de %8.8 seviyelerinde gerçekleşmiştir.

Vergi dışı normal gelirlerin 1991' de 3.9 trilyon T.L.' sı olan miktarı 1996 Ağustos ayı itibariyle 91.1 trilyon T.L.' sına yükselmiştir. Konsolide bütçe gelirleri içindeki paylarına bakıldığında 1991' de %3.9 ve 1996 Ağustos ayı itibariyle ise %5.8 oranlarına karşılık geldiği görülmektedir (Grafik:5). Bu gelişmede dönemin ilk yıllarında körfez krizinden dolayı gelen hibelerle birlikte para ve vergi cezalarının oranlarının yeniden artırılması önemli rol oynamıştır.

Özel gelir ve fonlar bu dönemde vergi gelirlerinden sonra en fazla gelişme kaydeden gelir kalemi olmuştur. Bilhassa 1994' ten itibaren hükümetlerin bu gelirlerden de geniş ölçüde yararlanma çabası içine girdiği söylenebilir. Bu gelişmede ilk kez 1988 yılında uygulamaya konulan bütçe dışı fonlardan %30' a varan kesintilerin bütçe içine alınması önemli rol oynamıştır. Bu uygulama sonraki yıllarda da devam etmiş ve 1991 yılından itibaren fon kesintilerinin %60' lık kısmı bütçeye aktarılmaya başlanmıştır. Nihayet bir fon ekonomisi boyutlarına ulaşan bu sistemin tasfiyesi ile birlikte kamu harcamalarının disipline edilmesi gündeme gelmiş ve toplam 104 adet fon gelirinin %83' ünü oluşturan 63 adet fon bütçe kapsamına alınmıştır³.

Özel gelir ve fonların 1991' de 13.8 trilyon T.L. ' si olan miktarı, 1995' te 217.3 trilyon ve 1996 Ağustos ayı itibariyle 157.9 trilyon T.L.' sına ulaşmıştır. Özel gelir ve fonların konsolide bütçe içindeki payları da 1991' de %13.9 olarak gerçekleşirken, 1993' de %19.3, 1995' de %15.4 ve 1996 Ağustos ayı itibariyle %10 düzeyinde seyretmiştir. Buna

¹ SAKAL; "1993 Bütçesi ve Makro Ekonomik Hedefler", s. 51.

² MB, 1996 Yıllık Ekonomik Rapor, s. 86.

³ Asuman ALTAY; *Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları*, Doğu Matbaacılık, Ankara 1994, s. 50.

göre bu dönemde özel gelir ve fonların konsolide bütçe içindeki payı ortalama %14.4 olarak gerçekleşmiştir (Grafik:5).

Katma bütçe gelirleri ise yıllar itibariyle artış yönünde bir eğilim gösterse de, konsolide bütçe içindeki payı itibariyle azalan bir görünüm arz etmektedir. 1991 yılında 2.7 trilyon T.L.' si olan katma bütçe gelirleri 1996 Ağustos ayı itibariyle 23.5 trilyon T.L.' sına ulaşmıştır. Bu gelirlerin konsolide bütçe gelirlerine oranı ise, 1991' de %2.7 iken 1996 Ağustos ayına göre %1.5 seviyesinde gerçekleşmiştir. Aynı gelirlerin konsolide bütçe içindeki ortalama payı ise %1.8 civarındadır. Bütün bu gelişmelere rağmen katma bütçe gelirleri, genel bütçe gelirleri ile kıyaslandığında oldukça önemsiz kalmakta ve kendi öz gelir yetersizliğini hazine yardımları ile kapatmaya çalışmaktadır.

Sonuç olarak 1980 sonrası dönemde vergi alanında yapılan tüm düzenlemelere rağmen, özellikle dolaysız vergilerde vergi kaçakçılığı önlenememiş ve KİT' lerin finansman açıkları nedeniyle konsolide bütçe açıkları büyümüştür. Özellikle son on yılda başta vergiler olmak üzere bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranı %80' lerin altına düşmüştür.

cc - Kamu Kesimi Borçlanma Gereği ve Bütçe Açıklarındaki Gelişmeler

Kamu kesimi borçlanma gereği 1991-1996 döneminde hızlı bir büyüme trendine girmiştir. Kamu harcamaları ücret ve maaş ödemelerinin yükselmesi ve borç faiz ödemelerinin bütçeye getirdiği yük nedeniyle artış kaydetmiştir. Kamu açıklarındaki büyümenin bir diğer nedeni de, konsolide bütçe ve KİT' ler dışındaki diğer kamu birimlerinin de açık vermeye devam etmesidir. Kamu harcamalarında kısıntıya gidilememesinin yanı sıra, yapısal bir vergi reformunun politik endişelerle bir türlü gerçekleştirilememesi kamu açıklarının ekonomideki ağırlığının artmasına neden olmuştur.

Bu dönemdeki en önemli gelişmelerden biri 5 Nisan 1994 ekonomik istikrar tedbirleri çerçevesinde enflasyonu düşürmek, Türk lirasına istikrar kazandırmak, ekonomik ve sosyal kalkınmayı sosyal kesimler lehine sağlamak, kamu gelirlerini artırmak, borçlanma ihtiyacını azaltmak, sermaye piyasasını geliştirmek, KİT' lerin özelleştirilmesi ve sosyal güvenlik kurumlarında reforma gidilmesi olarak sıralanabilecek amaçların gerçekleştirilmesi olmuştur. Nitekim 1994 yılının ikinci yarısından itibaren alınan bu tedbirlerin ekonomideki etkileri görülmeye başlamış, ihracat artışlarına karşılık ithalat değerlerinde azalışlar kaydedilerek dış ticaret açıkları azaltılmıştır. Kamu harcamalarının cari ve transfer harcamaları kalemlerinde kısıntıya gidilmiş ve

buna bağılı olarak çıkarılan ek vergiler sayesinde hükümet 70 trilyon T.L.' s civarında bir gelir elde etmiřtir¹.

Tablo: 28' ten izlenebileceği gibi, kamu kesimi borçlanma gereği 1991' de 66 trilyon T.L.' s olarak gerçekleşirken, 1995 ' te 517.8 trilyon T.L.' sına yükselmiştir. 1996 yılı sonuna kadar kamu kesimi finansman açığının yaklaşık 1.4 trilyon T.L.' s olacağı tahmin edilmektedir. 1991 yılına kadar konsolide bt ve KİT açıklarının geniş yer tuttuğu kamu açıkları bu yıldan başlayarak mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve fon idarelerinin açıklarını da kapsamakta ve oldukça büyük miktarlara ulaşmaktadır. Bu durum ekonomik dengelerin giderek bozulmasına yol açarak kaynakların etkin kullanımını engellemektedir.

Tablo No: 28 - 1991-1996 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğindeki Gelişmeler (Trilyon T.L.)

Yıllar	KKBG	KB	KİT	Mahalli İdareler	Döner Sermaye	Fonlar	Sosyal Güvenlik
1991	66.0	33.3	19.9	2.8	0.9	8.3	0.8
1992	118.9	47.3	36.3	8.5	2.7	21.5	2.6
1993	229.2	133.1	48.9	18.8	0.08	16.9	11.5
1994	277.9	150.8	54.8	14.6	0.2	35.0	22.5
1995	517.8	316.6	65.1	33.9	3.1	49.5	49.6
1996	1.420.5	1.300.0	40.4	36.3	1.3	20.1	22.4

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 54;1997 Yılına Girenken Türkiye Ekonomisi, ISO Yayını, No: 1992/2, Nisan 1997, İstanbul, s. 32.

Konsolide bt açıkları bu dönemde ciddi artışlar göstererek toplam kamu açıklarının üçte ikisini oluşturmuştur. Nitekim 1991' de 33.3 trilyon T.L.' s olarak gerçekleşen konsolide bt açığı 1995' te 316 trilyon T.L.' sına yükselmiştir. Aynı rakamın 1996 yılı sonunda 1.3 katrilyon T.L.' sına ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bt açıklarındaki bu büyüme, 1992 yılından itibaren açıkların finansmanında i borçlanmanın yanısıra Merkez Bankası kaynaklarına da sıkça başvurulmasından kaynaklanmıştır. Ayrıca KİT' lere ve mahalli idarelere verilen sübvansiyonlarla birlikte, faiz oranlarındaki yükselmenin i borçlanmanın maliyetini artırması faiz ödemelerinin bt harcamalarına %25 -30 civarında yk teşkil etmesine neden olmuştur. Öte yandan son yıllarda artan terör olaylarının etkisiyle kamu harcamalarının kontrol edilememesi de kamu açıklarını olumsuz yönde etkileyen faktörler arasındadır.

1993 yılından itibaren fon ve sosyal güvenlik açıklarının da giderek büyüdüğü, buna karşılık KİT açıklarının zelleştirme faaliyetlerinin etkisiyle azaldığı görülmektedir. 1991' de 19.9 trilyon T.L.' s olan KİT açıkları 1995' te 65.1 trilyon T.L.' sına yükselmiştir. KİT' lerin 1996 yılında yaklaşık 40.4 trilyon T.L.' s açık vereceği tahmin edilmektedir. Sosyal güvenlik kurumları ise başta Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur' un gelir yetersizliği içine düşmeleri ve zarar etmeleri nedeniyle açık vermeye başlamıştır. 1992 yılında 2.6 trilyon T.L. ' s olan sosyal güvenlik açığı 1995' te 49.6 trilyon

¹ Aytaç EKER- Mustafa SAKAL; '«1994 Ekonomik Krizi ve Hazinesinin İ Borçlanma Politikası», Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 82, Temmuz 1995, s. 85.

T.L.' sına ulaşmıştır. Bu rakamın 1996 yılı sonunda 22.4 trilyon T.L.' sı civarında gerçekleşmesi beklenmektedir. Fon açıkları ise 1993' te 22.5 trilyon T.L.' sı şeklinde gerçekleşirken, 1995' te 49.6 trilyon T.L.' sına yükselmiştir. Fonların da 1996 yılı sonunda 22.4 trilyon T.L.' sı civarında açık vereceği tahmin edilmektedir. Kamu açıklarının bu dönemdeki ortalama artış hızı %91 oranındadır.

Tablo: 29' dan izlenebileceği gibi kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı 1991 yılında %10.4 olarak gerçekleşirken, sonraki yıllarda giderek azalmaya başlamış ve 1995 yılında %6.6' ya düşmüştür. Aynı oranın 1996 yılı sonunda %9.6' ya ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bu azalışta 5 Nisan 1994 ekonomik istikrar tedbirleri ile körfez hibelerinden sağlanan gelirlerin etkili olduğu söylenebilir. Bu dönemde konsolide bütçe açığı borçlanma gereği içinde %59 civarında bir pay alırken, GSMH' nin da yine ortalama %5.5' ine tekabül etmektedir. Buna karşılık KİT açıklarının GSMH' ya oranı ortalama %1.9 seviyesine ulaşırken, mahalli idareler ve fon açıkları ise ortalama %0.5 ve %0.9 seviyelerinde gerçekleşmiştir. 1996 yılında borçlanma gereğinin bir önceki yıla göre büyümesinin nedeni konsolide bütçe harcamalarından kaynaklanmıştır. Borç faiz ödemelerindeki artışların dışında önemli ölçüde açık veren sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferler bütçe açıklarının büyümesine yol açmıştır.

Tablo No: 29 - 1991-1996 Döneminde Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSMH' ya Oranı (%)

Yıllar	GSMH (Trilyon T.L.)	KKBG	KB	KİT	Mahalli İdareler	Döner Sermaye	Fonlar	Sosyal Güvenlik
1991	634.4	10.4	5.3	3.2	0.5	0.0	1.4	0.0
1992	1.103.6	10.7	4.3	3.3	0.7	0.2	1.9	0.3
1993	1.997.3	11.5	6.7	2.4	0.9	0.0	0.8	0.6
1994	3.887.9	7.2	3.9	1.4	0.4	0.0	0.9	0.6
1995	7.854.9	6.6	4.0	0.8	0.5	0.0	0.7	0.6
1996*	14.777.0	9.6	8.8	0.3	0.2	0.0	0.1	0.2

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 55; 1997 Yılına Girerken Türkiye Ekonomisi, s. 32.

* Gerçekleşme Tahmini.

Tablo: 29' dan izlenebileceği gibi kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH' ya oranı 1991 yılında %10.4 olarak gerçekleşirken, sonraki yıllarda giderek azalmaya başlamış ve 1995 yılında %6.6' ya düşmüştür. Aynı oranın 1996 yılı sonunda %9.6' ya ulaşacağı tahmin edilmektedir. Bu azalışta 5 Nisan 1994 ekonomik istikrar tedbirleri ile körfez hibelerinden sağlanan gelirlerin etkili olduğu söylenebilir. Bu dönemde konsolide bütçe açığı borçlanma gereği içinde %59 civarında bir pay alırken, GSMH' nin da yine ortalama %5.5' ine tekabül etmektedir. Buna karşılık KİT açıklarının GSMH' ya oranı ortalama %1.9 seviyesine ulaşırken, mahalli idareler ve fon açıkları ise ortalama %0.5 ve %0.9 seviyelerinde gerçekleşmiştir. 1996 yılında borçlanma gereğinin bir önceki yıla göre büyümesinin nedeni konsolide bütçe harcamalarından kaynaklanmıştır. Borç faiz ödemelerindeki artışların dışında önemli ölçüde açık veren sosyal güvenlik kuruluşlarına bütçeden yapılan transferler bütçe açıklarının büyümesine yol açmıştır.

Sonuç olarak, 1980 sonrası dönemde kamu kesimi finansman açıkları kamu harcamalarındaki aşırı büyümenin ve kamu gelirlerinde beklenen artışların sağlanamaması gibi faktörlere bağlı olarak ekonomide iç ve dış dengelerin bozulmasına yol açmıştır. Dış dengelerin bozulma nedeni dış ticaret açığındaki büyümedir. Bu husus, özellikle aşırı değerlenmiş kur politikası ile giderek artan iç talepten kaynaklanmaktadır. Böylece ihracat artış hızı yavaşlarken, ithalat hızla artmıştır. Ayrıca bütçe harcamalarının büyük bölümünün faiz ve personel ödemelerine ayrılması bütçelerin esnekliğini kaybetmesine ve kronik enflasyonun yaşanmasına neden olmuştur.

E - PLANLI DÖNEMDE KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ FİNANSMANININ EKONOMİK ETKİLERİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bütçe açıklarının ekonomik etkilerinin sağlıklı bir değerlendirmesinin yapılabilmesi, açıkların ne şekilde finanse edildiğine bağlıdır. Ülkemizde planlı dönem boyunca bütçe açıkları ekonomik koşullara bağlı olarak artan bir seyir izlemiştir. 1980 öncesi dönemde bütçe açıklarının finansmanı büyük ölçüde Merkez Bankası kaynaklarına (emisyon) başvurularak gerçekleştirilmiştir. Aslında bütçe açığıyla karşılaşıldığında para talebi artacağı için faiz oranları yükselmekte ve fon talebi artmaktadır. Bütçe açığı tamamen Merkez Bankası kaynakları ile finanse edildiği takdirde, faiz oranları yeniden düşme eğilimine girecektir. Bütçe açığının monetize edilmesi, kısa dönemde faiz oranları üzerinde bir baskı yaratmamakta, aksine uzun dönemde enflasyonist bir etkiye yol açmaktadır. Çünkü uzun dönemde toplam talep artışına karşı toplam arz azalırken fiyatlar genel seviyesi yükselecektir. Eğer ekonomide atıl kaynaklar söz konusu ise, toplam talepteki artışlar toplam arzı ve vergi gelirlerini artırarak bütçe açığını azaltacaktır. Böylece enflasyon hızı yavaşlayarak faiz oranlarının nispeten düşmesine yol açacaktır. Ancak ekonomide atıl kaynaklar yoksa fiyatlar artacağı için para arzı azalacak ve faiz oranları yeniden yükselişe geçecektir. Fiyat artışları bütçe açıklarını artıracığından, Merkez Bankası'nın yeniden emisyona gitmesi, faiz oranlarının yükselmesine ve enflasyonist baskıların artmasına yol açacaktır.

1980 öncesi dönemde ortaya çıkan aşırı parasal finansmana rağmen Türkiye' de bütçe açıkları azalmamış tersine artmıştır. Bu konuda TÜSİAD tarafından yapılan bir araştırmaya göre, bütçe harcamalarının fiyat ve gelir esnekliğinin, bütçe gelirlerinin fiyat ve gelir esnekliğinden yüksek olduğu ortaya çıkmıştır¹. Buna göre ülkemizde vergi toplama sistemi etkin bir hale getirilemediği sürece bütçe açıklarının kendini besleyerek ekonomik istikrarsızlığa yol açmaya devam edeceğini söylemek mümkündür.

¹ GÖNÜL; a.g.e., s. 61.

Gelişmekte olan ülkeler bakımından bütçe açıklarının enflasyonist etkileri olağan kabul edilmektedir. Bütçe açıklarının finansmanında tercih edilen yöntem enflasyonu tamamen önleyemese de enflasyonist baskıların azalmasında etkili olabilir. Türkiye' de Merkez Bankası kaynaklarının ağırlıkta olduğu 1980 öncesi dönemde, reel faiz oranlarının negatif ve büyüme hızının yüksek tutulması hedefleri doğrultusunda ortaya çıkan tasarruf yetersizliği, bütçe açıklarının emisyon ve dış borçlanma ile karşılanmasını zorunlu kılmıştır. Özellikle 1974 yılından itibaren etkisini göstermeye başlayan petrol şokları ekonominin ithal maliyetlerini önemli ölçüde artırmıştır. Ara ve yatırım mallarının ithalata bağlı olması, ihracat gücünün zayıflaması, döviz ve enerji darboğazları nedeniyle oluşan ara malı kıtlığı gibi faktörler üretim artışını olumsuz yönde etkilemiştir. 1963 -1980 döneminde toplam tasarruflar içinde yurtiçi tasarrufların yeterli düzeye çekilememesi, hükümetlerin yatırım-tasarruf açığını kapatmak için dış borçlanmaya gitmesine yol açmıştır¹.

Bu dönemde bütçe açıklarının kısa vadeli yüksek faizli ve vergisiz iç borçlanma ile finanse edilmesi ve Hazine'nin Merkez Bankası' nın kısa vadeli avanslarını kullanarak açıklarını kapatma yolunu tercih etmesi sonucu, ülkemizde açık finansmana dayalı ekonomik - mali bir süreç başgöstermiştir. İç borçlanmanın genellikle tahvil ve hazine bonolarıyla gerçekleştirilmesi, kısa vadeli borçların toplam kamu borçları içindeki payının genişlemesi, KİT zararlarının hazineden karşılanması, enflasyonu körükleyen faktörler arasındadır. Bunun yanında kaynakların bütçe dışına çıkarılması ve mahalli idarelerin daha geniş mali serbestliğe kavuşturularak harcama imkanlarının genişletilmesi enflasyonu olumsuz yönde etkilemiştir. Bütçe açıklarının fiyat artışlarına ve faiz oranlarındaki yükselmelere önemli etkisi olduğu bilinmekle birlikte, aslında enflasyon olgusu ekonominin genel yapısıyla ilgili bir durumdur. Dolayısıyla bütçe açıklarını enflasyonun tek sebebi olarak görmek doğru değildir. Bir ülkede makro ekonomik dengeler sağlanamadıkça enflasyonun ve bütçe açıklarının kontrol altına alınması son derece güçtür.

Türkiye' de 1980 öncesi yaşanan ekonomik konjonktür bir takım istikrar tedbirlerinin alınmasını zorunlu kılmıştır. Buna göre 24 Ocak 1980 ekonomik istikrar tedbirleri olarak bilinen kararlar çerçevesinde; enflasyonu azaltmak, üretim potansiyelini artırmak, ihracatı teşvik etmek, serbest piyasa ekonomisini işler hale getirmek, faiz, tasarruf ve kambiyo politikalarında yeni düzenlemelere gitmek olarak sayılabilecek hedefler doğrultusunda çalışmalar yapılmıştır. Maliye politikası araçları olarak bilinen harcama, vergi ve borçlanma politikalarında köklü değişiklikler yapılarak ekonomik istikrarın sağlanması yönünde kullanılmasına çalışılmıştır. Özellikle vergilerin enflasyonla mücadelede etkinliği artırılmaya çalışılarak gelir ve kurumlar vergilerinde bir

¹ Ahmet KILIÇBAY; Türkiye Ekonomisi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2.Baskı, No:263, Ankara 1987, s. 274.

takım düzenlemelere gidilmiş, ayrıca harcama vergilerinin dağılık yapıdan kurtulması amacıyla KDV uygulamasına geçilmiştir. Ayrıca KİT'lerin Hazine ve Merkez Bankası üzerindeki yükü hafifletilmeye çalışılmıştır. Böylece bütçe açıklarının enflasyonist etkileri dikkate alınarak bütçeyi denkleştirmek ya da açıkların mümkün olan en düşük seviyede tutulması amaçlanmıştır.

Ülkemizde 1980 sonrası dönemde sıkı para politikası tedbirleri çerçevesinde bütçe açıklarının emisyon yerine iç borçlanma ile finanse edildiğini görüyoruz. Hazine tarafından piyasaya bono ve tahvil ihraç edilmesinin alıcılara sağladığı avantajlar bir nevi servet etkisi yaratmaktadır. Esasen bütçe açıklarının parasal finansmanı, ekonomik dengeleri sağlayacak bir dinamığa sahip olmadığından, ülkemizde gerçekleştirilen iç borçlanmanın da ekonomik istikrarsızlığa yol açtığını söylemek mümkündür. Çünkü ortaya çıkan faiz yükü bütçe harcamalarının büyümesine ve açıkların artmasına neden olmaktadır. Bu durumda ellerinde bono ve tahvil bulunduran kişilerin toplam tüketimi artırma yönündeki etkisi, ekonomide enflasyonist baskıların oluşmasına yol açabilmektedir.

Ülkemizde 1980 -1984 döneminde emisyonun yanısıra geniş ölçüde dış borçlanmaya da ağırlık verilmesinin başlıca nedeni, 1970'lerin sonunda oluşan borç krizinin ardından 1980 istikrar tedbirlerinin ve IMF reçetelerinin etkisiyle ihracata dayalı bir büyüme stratejisinin benimsenmesidir. IMF desteği ve borç veren uluslararası kuruluşların ve bankaların borç ertelemelerini kabul etmeleri, yeni kredi imkanlarına olanak sağlayarak bütçe açıklarının kısmen de olsa kontrol altına alınmasında etkili olmuştur. Aynı şekilde reel ücretlerin düşürülmesi bütçe üzerinde rahatlatıcı bir etki yaratırken, KİT ürünlerinin fiyatlarının piyasa şartlarına göre belirlenmesi de KİT'lerin finansman ihtiyacını azaltmıştır¹. Yine bu dönemde alınan teşvik tedbirleri sonucu, Türk lirasının değer kaybetmesi ve reel ücretlerdeki düşme ihracatı artırmıştır. Gerçekleştirilen ihracat gelirleri ve alınan dış krediler sayesinde de dış borç faiz ödemeleri yapılabilmektedir. Ancak 1985 yılından başlayarak net dış kaynak girişinin azalması ve negatif bakiye vermesinden dolayı anapara ve faiz ödemeleri, alınan dış kredilerin üzerinde gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının dış borçlanma ile karşılanamaması sonucu Hazine sözkonusu yıldan itibaren iç borçlanma politikasını başlatmıştır.

İç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek faizli oluşu bu dönemde uygulanan sıkı para politikalarının da etkisiyle borcun borçla karşılanmasına neden olmuş ve 1989 yılından itibaren bütçe açıklarının neredeyse tamamı iç borçlanmayla karşılanmıştır. Ancak bu durum kısa bir süre sonra mali tikanıklığa yol açarak, 1990'lı yıllarda devletin borç krizi içine düşmesine yol açmıştır. Hazine'nin Merkez Bankası'ndan çekebileceği kısa vadeli avans miktarının sınırlandırılması, iç borçlanmaya daha fazla ağırlık veril-

¹ ÖNDER - KIRMANOĞLU - KARTALLI; a.g.e., s. 50.

mesine neden olmuştur. Devletin geniş ölçüde bankacılık kesiminden borçlanması, uygulanan faiz politikalarının önemini artırmaktadır. Eğer Hazine özel kesimle fon rekabeti halinde ise, bu rekabetin faiz oranlarına etkisi pozitif olmaktadır. Çünkü tahvil ve bonolardan elde edilen faiz gelirleri için vergisel ayrıcalıkların tanınması, ticari bankaların Hazineye yönelmelerine neden olmaktadır. Konsolide bütçe açıkları 1980 -1985 döneminde ağırlıklı olarak iç borçlanma ve Merkez Bankası kaynakları ile finanse edilmiştir. Dış borçlanma ise 1980 -1989 döneminde dalgalı bir seyir izlemiştir. 1985 yılından itibaren iç borçlanmanın ağırlık kazanması, Hazinenin kısa vadede taze paraya ihtiyaç duyması ve bütçe açıklarının sürekli artmasından kaynaklanmıştır. Dış borçlanmaya ise ihracattaki tikanıklıklar ve döviz kurlarındaki yükselmeler nedeniyle sınırlı ölçülerde başvurulmuştur. Genellikle orta vadeli yatırımların finansmanını sağlamak amacıyla kullanılan dış borçlanma uluslararası finans kurumlarından program ve proje kredisi alınması şeklinde gerçekleştirilmiştir. 1991 yılından itibaren bütçe açıklarının finansmanında dış borçlanmaya da düzenli olarak başvurulduğu görülmektedir. 1986 yılından itibaren özelleştirme programının başlaması, özel kuruluşlar ve uluslararası finans kurumlarından sağlanan yardımlar ve Körfez krizi nedeniyle hibe şeklinde alınan paralar, 1986 -1996 döneminde diğer kaynaklardan da finansman olanaklarını artırmıştır.

Tablo No: 30 - 1980-1996 Döneminde Konsolide Bütçe Açıklarının Finansmanı (Milyar T.L.)

Yıllar	Konsolide Bütçe Açığı (1)	Dış Borçlanma (Net)	İç Borçlanma (Net)	Merkez Bankası (Net)	Diğer	Toplam Finansman (2)	(2/1)
1980	159	18	133	103	3	257	1.6
1981	98	25	12	39	-61	15	0.2
1982	162	-12	178	32	62	260	1.6
1983	217	-89	271	72	126	380	1.8
1984	978	334	692	190	82	1.298	1.3
1985	513	-227	1.142	266	147	1.328	2.6
1986	1.159	-6	1.165	257	213	1.629	1.4
1987	2.346	-266	2.841	355	677	3.607	1.5
1988	3.857	308	3.763	675	266	5.012	1.3
1989	7.503	209	8.520	457	1.086	9.854	1.3
1990	11.782	41	12.314	331	2.109	14.795	1.3
1991	33.317	4.921	31.505	10.719	5.718	49.863	1.5
1992	47.328	4.038	55.401	17.394	-1.379	75.454	1.6
1993	133.105	21.062	105.041	53.010	-345	178.768	1.3
1994	158.139	150.839	-67.174	219.099	-6.636	197.146	1.2
1995	316.623	-81.238	85.657	94.723	-2.104	97.038	0.3
1996*	1.300.000	-134.410	274.040	85.657	-86.754	231.876	0.2

Kaynak: Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), s. 55-56; 1997 Yılına Giren Türkiye Ekonomisi, s. 36; Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1924 -1991), s. 73 - 76.

* Gerçekleşme Tahmini

(-) olarak ifade edilen rakamlar, ödemelerin kullanımlardan fazla olduğunu göstermektedir.

1990-1996 döneminde iç borçlanma ile birlikte yeniden Merkez Bankası kaynaklarının ağırlık kazandığı görülmektedir. Tablo: 30' dan izlenebileceği gibi, iç borçlanma net finansmanı dalgalı bir seyir izleyerek 1980' de 133 milyar T.L.' sı iken, 1989' da 8.5 trilyon T.L.' sına yükselmiştir. 1996 yılı sonunda ise 274 trilyon T.L.' sı olarak

gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. 1980' de 103 milyar T.L.' sı olan Merkez Bankası net finansmanı 1991' de 10.7 trilyon T.L.' sı ve 1996 tahmini rakamı olarak 179 trilyon T.L.' sına yükselmiştir. Bu yükseliş hazineye açılan kısa vadeli avans hesabının ve kamuya açılan kredilerdeki artışlardan kaynaklanmıştır. Dış borçlanma net finansmanı ise 1980' de 18 milyar T.L.' sından 1995' te 81.2 trilyon T.L.' sı ve 1996 yılı gerçekleşme tahmini olarak 134.4 trilyon T.L.' sına ulaşmıştır. Yine aynı tablodan izlenebileceği gibi, konsolide bütçe açıklarının net finansman toplamının konsolide bütçe açıklarına oranına bakıldığında, 1980 - 1994 döneminde bütçe açıklarının finansmanında herhangi bir güçlükle karşılaşmadığı görülmektedir. Ancak dönemin son iki yılında Hazinesin aşırı boyutlarda kısa vadeli iç borçlanma ile birlikte Merkez Bankası kaynaklarına da yönelmesi, harcamaların genişlemesine ve enflasyonun şiddetlenmesine yol açmıştır. Bu durum bütçenin faiz yükünü artırarak açıkları azaltmaktan ziyade artırıcı etkide bulunmuştur. Öte yandan dış borçlanma sonucu elde edilen gelirlerin orta ve uzun vadeli yatırımları gerçekleştirmekten çok açıkların finansmanında kullanılması ve ödemelerin dövizle yapılması Hazineyi zor durumda bırakmış ve borcun borçla finansmanına neden olmuştur. Dış borçlanma ve diğer gelir kaynaklarının eksi bakiye vermesi, bütçe açıklarının finansmanında yapılan ödemelerin kullanımlardan fazla olduğunu göstermektedir. Sonuç olarak, 1980 - 1996 döneminde bütçe açıklarının ağırlıklı olarak iç borçlanma ve Merkez Bankası kaynaklarıyla finanse edilmeye çalışıldığını, ancak son iki yıl itibariyle bu kaynakların da yetersiz kaldığını söylemek mümkündür.

Bilindiği gibi, Keynesyen modelde açık finansmanın gelir üzerinde genişletici yönde etkide bulunması, tasarrufların artmasına ve yatırımlar üzerinde oluşan dışlama (crowding out) etkisinin azalmasına neden olmaktadır. Uzun dönemde ise tüketimin gelirin fonksiyonu olması nedeniyle devlet tahvilleri talebi uyararak gelir üzerinde genişletici etki yaratmaktadır. Ricordocu denklik hipotezinde ise bütçe açıklarının bugünkü tüketimi kısıcı ve tasarrufları artırıcı olduğu ileri sürülmektedir. Buna göre, devlet tahvilleri arzı kendi talebini yaratarak gelecek nesiller üzerinde yük oluşturmayı engellemektedir. Bu hipotezin test edilmesi ile bulunan sonuç, bireylerin vergi azalışlarından çok harcama artışlarını dikkate alarak tüketimlerini kısıtıldığı şeklindedir. Türkiye için yapılan ölçümlerde bütçe açıklarının borçlanma ile finansmanının planlı dönemde tüketim üzerinde negatif bir etkiye yol açtığı ve aynı dönem için tüketimin vergiler ile pozitif, harcamalar ile negatif ilişki içinde olduğu bulunmuştur¹.

Bütçe açıklarının yatırımlar üzerindeki negatif etkisi daha çok mali piyasalardan dışlanma şeklinde gerçekleşmektedir. Özel kesimin mali piyasalardan dışlanması, bankacılık kesiminin ödünç verilebilir fonlarını özel kesime kredi olarak vermeyip,

¹ ÖNDER-KIRMANOĞLU-KARTALLI; a.g.e., s. 61.

devlet iç borçlanma senetlerine yönelmesi ve menkul değer piyasalarında özel kesim menkul değerleri yerine, devlet tahvili ve hazine bonolarının kullanımına ağırlık verilmesi durumlarında ortaya çıkmaktadır. Buna göre ülkemizde bankacılık kesiminin toplam varlıkları içinde kredilerin payı 1980 -1990 döneminde artış göstermiş, ayrıca Merkez Bankası kredilerinde de özel kesim lehine yükselmeler kaydedilmiştir. Özel kesimin menkul kıymet piyasalarından dışlanması'nın nedeni ise, menkul kıymet piyasalarındaki kamu kağıtlarının önemli miktarda artmasıdır. Özellikle 1993-1995 döneminde menkul kıymet satışının yaklaşık %80' i bankacılık kesimince gerçekleştirilmiş ve bu satışların %90' ını devlet tahvili ve hisse senetleri oluşturmuştur. Bu durum özellikle imalat sanayindeki üretim artışlarının etkisiyle, özel kesimin dış borçlanma imkanlarını artırmış ve iç talebi canlandırmıştır. Bunda başlıca etken, sermaye hareketlerinin serbest bırakılması ve reel ücretlerin artmasıdır. Ancak bütçe açıkları ve borçlanmanın birbirini besleyerek ciddi boyutlara ulaşması, dış kaynak girişi nedeniyle sağlanan reel kesim dengelerini bozmuştur.

Bütçe açıklarının finansman şekline kaynaklanan faiz ödemelerinin yatırımlar üzerindeki asıl dışlayıcı etkisi kamu yatırımlarında görülmüş ve bütçe harcamaları içinde yatırım harcamaları giderek azalmıştır. Ayrıca iç borçlanmanın ağırlık kazandığı ülkemizde Hazine, özel kesim fonlarının doğrudan mali araçlarla (tahvil, bono v.b.) kendisine aktarmakta ve özel kesimin yatırımlarında kullanabilecekleri kaynakların daralmasına yol açmaktadır. Çünkü, özel kesim açıklarının finansmanında başlıca kaynak ticari banka kredileri olduğu halde, kamunun ticari banka kredilerini de artan ölçüde kullanması özel kesim aleyhine finansal crowding out olayının başlamasına neden olmuştur. Dolayısıyla, kamu kesimince ihraç edilen menkul değerlerin düşük oranlarda vergilendirilmesi ya da vergi kapsamı dışında bırakılmasının yanı sıra, faiz oranlarının piyasa faiz oranları üzerinde gerçekleşmesi, özel kesimin yatırım maliyetini artırarak yatırım eğiliminin düşmesine neden olmuştur.

1980 sonrası dönemde bütçe açıklarının yüksek faizli borçlanma ile karşılanması, devlete borç veren kişi ya da kuruluşlar lehine gelir dağılımının bozulmasına yol açmıştır. Ayrıca, bütçelerde gelir dağılımının dolaylı olarak iyileşmesine katkıda bulunan eğitim ve sağlık hizmetlerine ilişkin ödenekler de yeterli ölçüde artırılamamıştır. Özellikle iç borçlanma senetlerinin başlıca alıcısı olan bankacılık kesimi, aynı zamanda faiz oranlarını da belirleyerek devletin aşırı fon talebinden yararlanmakta ve yüksek faiz gelirleri elde etmektedir. Öte yandan ticaret ve sermaye kesimi de tasarruflarını yatırıma yöneltmekten çok kazanç elde etmeyi tercih etmektedir. Bu kesimlerden vergi yerine borç alınması hem faiz gelirlerini, hem de vergi sonrası karları artırmaktadır. İç borçlanmanın yerine Merkez Bankası kaynaklarına başvurulduğunda ortaya çıkan enflasyondan bu kesimler daha az etkilenmektedir. Çünkü bu kesimlerin gelirleri pozitif reel faizlerle korunmakta, buna karşılık tasarruf eğilimi çok düşük ücretli kesimin gelirleri ise enflasyon karşısında erimektedir.

Sonuç olarak, planlı dönemde bütçe açıklarında görülen sürekli artışlar, ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik konjonktüre göre açıkların kapatılmasında kullanılan finansman yöntemlerinin boyutlarının değişmesine yol açmıştır. İç borçlanma ve Merkez Bankası kaynaklarının daha çok kullanıldığı ülkemizde, açığın finansman şekline bağlı olarak ekonomik dengeler de değişebilmektedir. Enflasyon oranının yükselmesiyle birlikte tasarruflar ve yatırımlar özel kesim aleyhine bozulmuştur. Merkez Bankası kaynaklarına başvurma enflasyonist etkileri nedeniyle iç borçlanmaya ağırlık verilmiş ve sermaye piyasasının tasarrufların menkul değerlere kanalize edilerek güçlendirilmesi amaçlanmıştır. Ancak bütçe açıklarının sürekliliği ve gelişmiş bir sermaye piyasasının oluşturulamaması nedeniyle başarılı olunamamıştır.

III - KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARININ TÜRK BÜTÇE SİSTEMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ VE ALTERNATİF BİR BÜTÇELEME SİSTEMİ ÖNERİSİ

Türkiye' de planlı dönemde ekonomik koşullara bağlı olarak ortaya çıkan ve ekonomik istikrarsızlığın başlıca nedenlerinden birini oluşturan bütçe açıkları, esasen kamu harcamalarının disipline edilememesinin yanı sıra, gelir kaynaklarının yetersizliği veya mevcut gelir kaynaklarının etkin bir şekilde kullanılamaması sonucu önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır. O halde ülkemizde bütçe açıkları, gerek uygulanan bütçe politikalarının başarısızlığı, gerekse mevcut bütçe sisteminden kaynaklanan aksaklıkların etkisiyle ciddi bir ekonomik sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Planlı dönemin başlamasıyla beraber planların yıllık uygulama şekillerini gösteren programların belirlenen hedeflere ulaşmasını sağlamak amacıyla, geleneksel bütçe sisteminin yeni baştan ele alınarak köklü değişiklikler yapılması gündeme gelmiş ve bütçelerin plan-bütçe ilişkileri esas alınarak hazırlanıp uygulanması yönünde çalışmalar yapılmıştır. Buna göre ülkemizde 1973 yılında program bütçe sistemine geçilmiştir. Ancak bu konuda yeterli alt yapının oluşturulamaması, sistemin aksamasına ve bütçe açıklarının büyümesine yol açmıştır.

Çalışmanın bu kısmında, Türkiye' de uygulanmakta olan program bütçe sistemi genel olarak ele alınarak, sistemin aksaklıklarına değinilecek ve bu konuda alınması gerekli tedbirlere yer verilecektir.

A - TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDEKİ GELİŞMELERİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Planlı dönemden önce bütçe hazırlıkları ve yapılan uygulamalar geleneksel (klasik) bütçe anlayışına uygun olarak ele alınmıştır. Henüz devlet müdahaleciliğinin aşırı boyutlarda görülmediği dönemlerde pek çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de uygulama alanı bulan bu sistem, klasik bütçe ilkelerinin katı bir uygulaması olarak ifade edilebilir. Ancak, müdahaleci devlet anlayışına uygun olarak devletin makro

ekonomik hedefleri gerçekleştirme zorunluluğu, planlamanın önem kazanmasına yol açmıştır. Bu çerçevede geleneksel bütçe sisteminin plan-bütçe ilişkilerinin kurulmasında yetersiz kaldığı görülerek program bütçe sistemine geçilmiştir. Program bütçe sistemi hakkındaki açıklamalara geçmeden önce, geleneksel bütçe sisteminin kısa bir değerlendirmesini yapmak yararlı olacaktır.

1 - Planlı Dönemde Uygulanan Geleneksel Bütçe Sisteminin Değerlendirilmesi

Türkiye' de program bütçe sistemine geçişi sağlayan nedenlerden biri de, geleneksel bütçe uygulamalarının ekonomik hedeflere ulaşmada yetersiz kalmasıdır. Uzun bir dönem boyunca bütçelerin hazırlık çalışmalarında kullanılan bu sistemin esasını bir mali yıla ilişkin denetim oluşturmaktadır. Harcamaların israf edilmemesi ve kaynakların etkin kullanımına dayanan geleneksel bütçe sistemi, her kuruluşa tahsis edilen ödenek kadar harcama yapılmasını, yani yasama organının yürütme organına verdiği harcama yetkisinin aşılmamasını ve ödeneklerin tahsis edildikleri harcama kalemine uygun olarak kullanılmasını amaçlamaktadır. Kısacası bu sistemde harcamaların mali açıdan denetlenmesi ön plandadır.

Geleneksel bütçe sisteminde harcamalar harcama kalemlerine göre sınıflandırılmaktadır. Buna göre ülkemizde harcamalar cari, yatırım ve transfer harcamaları şeklinde üçe ayrılmakta ve her biri kendi içinde alt harcama kategorilerine dağıtılmaktadır. Personel giderleri, yolluklar, hizmet ve demirbaş alımları cari harcamaları, makine teçhizat ve taşıt alımları ile yapı tesis ve onarım giderleri yatırım harcamalarını, ve mali, ekonomik ve sosyal amaçlı transferler de transfer harcamalarını oluşturmaktadır. Bu sınıflandırmaya göre çeşitli harcama kalemlerine ayrılan ödeneklerin miktarında değişiklik yapılması yasama organının iznine tabi olmaktadır. Görüldüğü gibi, bütçe sadece denetim amaçlı olarak kullanılabilmiş, planlama ve yönetim aracı olarak kullanılması ise bütçede reform niteliğindeki düzenlemelerle mümkün olabilmektedir.

Ülkemizde geleneksel bütçe uygulamaları, klasik ilkelere bağlı kalınmasının yanı sıra, toplumun diğer hukuki ve idari kurumlarında meydana gelen aksaklıkların da etkisiyle bozulma ve sapmalara uğramıştır. Kişi başına düşen milli gelir düzeyinin oldukça düşük olduğu ülkemizde, kaynakların daha rasyonel ve etkin kullanılması gerektiği ortaya çıkmıştır. Kalkınma hızının topluma dengeli bir biçimde yayılmasını sağlamak amacıyla 1963 yılından itibaren planlı kalkınma dönemine geçilmiştir. Plan-bütçe ilişkilerinin esas alındığı program bütçe sistemine geçişi sağlayan başlıca nedenler şu şekilde belirtilebilir¹.

¹ KARA; a.g.e., s. 10; EDİZDOĞAN; a.g.e., s. 142.

- Geleneksel bütçe sisteminde bütçe hazırlıkları genellikle bir önceki yıl bütçesi dikkate alınarak başlamakta ve bütçede yer alan rakamlar yeni bütçe yılındaki tahmini fiyat artışlarıyla düzeltilmekte ve varsa yeni faaliyetlerle ilgili ek ödenekler ayrılarak bütçe faaliyetleri tamamlanmaktadır. Görüldüğü gibi, bütçe hazırlıklara yapılırken, bir önceki yıla göre kamu gelirlerinin artışı tahmin edildikten sonra, önemli olan bu artışın hangi kamu hizmetlerine tahsis edileceği konusudur.
- Yatırım ödenekleri kuruluş bütçelerinde global rakamlar olarak gösterildiğinden, hangi proje ve hizmet için ne kadar ödenek ayrıldığını tespit etmek oldukça zordur. Ayrıca yatırımları gerçekleştirecek hedefler yıllık programlarda net olarak belirlenmemiştir.
- Geleneksel bütçede yıllık programlarla bütçe arasında anlamlı bir ilişki kurulamamaktadır. Ayrıca sistem, bütçenin yıllık olması ilkesi gereği uzun vadeli planlamaya elverişli değildir. Halbuki, kamu yatırımlarının faydaları uzun yıllara ya da gelecek nesillere dayanmaktadır. Dolayısıyla, gerek bütçenin, gerekse programların tümüne gereken önem verilememektedir. Bu da bütçe - plan ilişkilerini zorlaştırmaktadır.

Görüldüğü gibi, kalkınma planlarıyla yıllık programlarda hedef olarak belirlenen kamu hizmetlerinin yürütülmesinde ve yatırımların gerçekleştirilmesinde ortaya çıkan sorunların geleneksel bütçe sistemi ile çözülmesinin olanaksız olduğu kanaatine varılmıştır. Böylece ülkemizde makro ekonomik hedeflere ulaşmada geleneksel bütçe sisteminden beklenen faydanın sağlanamadığı uygulama sonuçlarından ortaya çıkmıştır. Buna göre bütçeyi disipline etmek, bütçe politikalarına işlerlik kazandırmak ve bütçe-plan ilişkilerini geliştirmek amacıyla 1973 yılında program bütçe sistemi yürürlüğe girmiştir.

2 - Geleneksel Bütçe-Bütçe Açıkları İlişkisi

Geleneksel bütçe anlayışında bütçenin sadece mali fonksiyonuna ağırlık verilerek diğer fonksiyonlarının ihmal edilmesi, bütçe uygulamalarında istenen başarının sağlanmasına engel olmaktadır. Her ne kadar harcamaların denetimine yasama organı gerekli önemi gösterse de, burada esas olan kamu hizmetlerinin etkinlik denetiminin de aynı derecede yapılabilmesidir. Geleneksel bütçede ödenekler, daireleri faaliyet halinde tutmakla birlikte, kamu hizmetlerinin belli miktarlarda ve sürelerde üretimi amacıyla verilmemektedir. Başka bir deyişle, ödeneklerin verilmesi nitelikleri belli ve miktarca ölçülen hizmetlerin üretimini içermemektedir. Sadece örgütün yıl boyunca faaliyette kalmasını ve kuruluş biçimiyle yapabileceği kadar üretim yapmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Üretimi gerçekleştirmek amacıyla kuruluşlara verilen ödenekler hizmet amaçlı değil, belirli miktarlarda emek, malzeme ve girdi alımına yöneliktir. O halde, belirli miktarda ödeneğin harcanmasıyla hangi hizmetin başarılabacağı belli olmadığı gibi, bu başarının denetimi de söz konusu değildir¹.

¹ Kenan BULUTOĞLU - Erciş KURTULUŞ; Bütçe ve Kamu Harcamaları, Araştırma - Eğitim - Ekin Yayınları, Kent Basımevi, İstanbul 1981, s. 55.

Devlet anlayışındaki gelişmelere bağlı olarak kamu hizmetlerinin miktar ve çeşit olarak artması, bu hizmetleri karşılayacak kaynakların etkin kullanımını gerektirmektedir. Geleneksel bütçe sisteminin günümüz refah devletinin değişen toplum ihtiyaçlarına göre sürekli ayarlanması gereken değişik hizmet üretimi işlevini karşılayacak esneklikte değildir¹. Çünkü geleneksel bütçe görüşüne göre, devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiğinden kamu harcamaları sınırlı tutulmakta, dolayısıyla kamu hizmetlerinin kapsamı daralmaktadır. Kamu hizmetlerini gerçekleştirmede kullanılacak vergilerin de en düşük düzeyde tutulacağı düşünüldüğünde devletin ekonomiye müdahalesi sınırlandırılmış olmaktadır. Dolayısıyla, geleneksel bütçe sistemi ekonomide kıt kaynakların etkin dağılımını sağlayamamaktadır.

Geleneksel bütçe sisteminin planlamaya gereken önemi vermemesi sonucu örgütler arasındaki ilişki ve koordinasyon kurulamamıştır. Devlet bütçesinin belirli amaçlara ulaşılmasını sağlayacak hizmete yönelik bütçe olması gerektiği halde, bu başarılammıştır. Anayasanın «kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller konabilir» hükmüne rağmen, kalkınma plan hedefleri çerçevesinde yıllık programlarla bütçe arasında ilişki kurulamamaktadır. Halbuki, cari harcamaların hizmete yönelik ve gelecek yılların projeksiyonunu verecek şekilde belirlenmesi ve yatırımlarla cari harcamalar arasında gerekli ilişkinin kurulması gerekmektedir².

Geleneksel bütçe sistemi her ne kadar harcamaların mali yönden denetimine ağırlık veriyorsa da, bu bütçelerin hiç açık vermeyeceği anlamına gelmemektedir. Çünkü devlet bütçesi, kamu hizmet anlayışının genişlemesi kamu birimlerinin daha fazla sorumluluk almaları ve birimler arası koordinasyonun hızlanması gibi nedenlerle ağır yükler altına girmektedir. Özellikle cari ve transfer harcamalarında meydana gelen artışlar bunun bir göstergesidir. Ayrıca bütçede hizmet yapısı görülmediği için bu artışların hizmetlerle ilişkilendirilmesi olanağı yoktur. Bütçeler hazırlanırken, harcamacı kuruluşların, üst yönetimler tarafından kesilir endişesiyle harcama taleplerini yüksek tutması veya başka tedbirlere başvurmaları, bütçede israfa yol açarak kamu hizmetlerinde etkinliğin azalmasına neden olmaktadır. Bu konuda gerekli araç ve tekniklerin geliştirilememesi zaman içinde kaynakların rasyonel kullanımını engellemiştir. Dolayısıyla, kamu harcamaları hacim olarak büyümüş ve bütçelerin açık vermesine yol açmıştır.

Görüldüğü gibi, geleneksel bütçe sistemi devlet anlayışındaki gelişmelere paralel olarak gerek kamu yönetiminin, gerekse bütçe sisteminin iç yapısından kaynaklanan sapmalar göstermiştir. Bütçe açıklarının ekonomik denge anlayışıyla birlikte deği-

¹ BULUTOĞLU - KURTULUŞ; a.g.e., s. 56.

² COŞKUN; Devlet Bütçesi..., s. 135.

şik bir bakış açısıyla ele alınması, kamu harcama ve gelirlerinin verimlilik ve etkinlik kriterleri esas alınarak kullanılmasını gerektirmiştir. Böylece kamu hizmetlerinin toplumsal maliyetlerini içerecek tekniklere bütçelerde yer verme zorunluluğu doğmuştur. Türkiye de bu değişme ve gelişmelerden etkilenmiş, bütçe açıklarını azaltmak ve ekonomik istikrarı sağlayabilmek için planlı kalkınma modeline geçilmiştir. Bu çerçevede mevcut bütçe sisteminde bir takım değişiklikler yapılarak, Türk bütçe sisteminin program bütçe sistemine göre hazırlanıp uygulanmasına başlanmıştır.

3 - Program Bütçe Sistemine Geçiş Çalışmaları

Ülkemizde bütçeleme sisteminin yeniden düzenlenmesine yönelik çalışmalar esas itibariyle 1968 yılında Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali kontrol Genel Müdürlüğü bünyesinde özel bir «Bütçe Refom Ünitesi» nin kurulmasıyla başlamıştır. Bu çerçevede pilot çalışmalarına geçilmiş ve pilot olarak seçilen Milli Eğitim, Tarım ve Hayvancılık, Sağlık ve Sosyal Yardım ve Maliye Bakanlığı bütçelerinde program bütçe model çalışmaları yapılmıştır. Söz konusu çalışmalar ABD Uluslararası Kalkınma Örgütü (A.I.D) bünyesinde eğitilmiş uzmanlar yardımıyla yürütülmüştür.

1968-1971 yılları arasındaki faaliyetler hizmet içi eğitimlerle sürdürülmüştür. 1971 yılında personel kanunuyla ilgili düzenlemeler nedeniyle çalışmalara ara verilmiş de, 1972 yılında yeniden başlamıştır. Aynı yıl geleneksel bütçe ile birlikte yukarıda adı geçen dört kuruluştaki program bütçe modelleri hazırlanarak bastırılmış, ancak uygulama yine klasik bütçeye göre yapılmıştır. 1973 yılı mali yılında uygulamasına karar verilen program bütçe sistemine hükümet programında da değinilmiş ve Başbakanlığın bütçe çağrısında yer almıştır. Buna göre hazırlanan ilk program bütçe tasarısı meclislerde (Cumhuriyet Senatosu ve TBMM) kabul edilerek 1 Mart 1973 tarihinden itibaren uygulanmaya başlamıştır.

4 - Türkiye' de Program Bütçe Uygulaması

Program bütçe sistemi genel olarak sınıflandırma, program gerekçelerinin hazırlanması, ödenek taleplerinin belirlenmesi ve program analizi olmak üzere dört başlık altında toplanabilir. Şimdi bunlar hakkında kısaca bilgi verelim.

Sınıflandırma: Burada önemli olan bütçe ödeneklerinin tahsis edilmesidir. Geleneksel bütçede tahsisat harcama kalemlerine göre sınıflandırılarak ödenekler mal ve hizmet alımına yöneltilmektedir. Program bütçede bu sınıflandırma yerine, hizmet esasına dayanan ödenek tahsisi sınıflandırması söz konusudur. Buna göre hizmetler; fonksiyonlar, programlar ve faaliyetler etrafında toplanmaktadır. Fonksiyonlar; temel amaçları gerçekleştirmeye yönelik ana faaliyet grupları, programlar; bir fonksiyon içindeki esas birimlerin yapacakları işleri belirten ana kategorileri, faaliyetler ise programların uygulanabilmesi için benzer tipteki işleri kapsayan kümeler olarak tanımlanmaktadır.

Fonksiyonel sınıflandırma, Milli Savunma, Tarım, Milli Eğitim, Sağlık gibi hükümetin topluma sağladığı zorunlu hizmetleri içine alan ana gruplar olarak ifade edilebilir. Buna göre harcamayı yapan teşkilata bakılmaksızın hükümet harcamalarının hangi amaçlara yöneldiğini açık bir şekilde ortaya koyabilmek için, tüm harcamalar-daki payın bütçe rakamlarıyla belirtilmesi gerekmektedir¹.

Program bütçe sistemine göre yapılacak sınıflandırmanın esasını hizmet programları oluşturur. Programların oluşturulmasında her kuruluşun faaliyetlerinin yöneldiği amaçlara göre, programın anlamlı bir son ürününün olmasına dikkat edilmelidir. Program hizmetlerin tümünü kapsamakla birlikte, her hizmetin içinde yer aldığı bir program bulunmalıdır.

Programın amacını oluşturan hizmetler daha dar kapsamlı bölümlere ayrılabilir. Bu hizmetlere «alt-program» denir. Örneğin, turizmin geliştirilmesi programı kendi içinde turizm eğitimi, fiziksel planların yapımı, araştırma, uluslararası ilişkilerin düzenlenmesi gibi alt programlara ayrılabilir. Bir program veya alt-programın gerçekleştirilmesine ilişkin ikinci derecede hizmetler kümesine «faaliyet» denir. Örneğin, turizmle ilgili düzenlemeler alt programı kendi içinde seyahat acentaları, turistik belge işlemleri, turistik bölgelerde alt ve üst yapı düzenlemeleri gibi faaliyetlerden oluşmaktadır. Faaliyetler bir yatırım hizmetine yönelik ise, yani faydası bütçe dönemini aşacak tesislerin yapılmasını, aygıt ve donanım alınıp satılmasını içeriyorsa proje olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, Büyük Antalya Otel Projesi, Efes Çevre Düzenlemesi Projesi gibi².

Program bütçe sisteminde amaç, temel unsur olan birimlerin ayrıntılı belirlenmesi ve maliyetlerinin saptanabilmesidir. Geleneksel bütçe sisteminde sadece harcama kalemleri sınıflandırması önem taşımaktayken, program bütçe sisteminde en az harcama kalemiyle belirli standartları belirlemek ve tüm hizmetler için gereken harcama kalemlerine göre ödenek ayırma imkanı doğmaktadır. Buna göre, her program, alt program veya faaliyet/projede bütün harcama kalemlerinin bulunması gerekmektedir, hangi harcama kalemi varsa o alınmakta ve gerekli ödenek ilgili harcama kalemine tahsis edilmektedir.

Program bütçe sisteminde yapılan en önemli değişikliklerden biri, geleneksel bütçede cari, yatırım ve sermaye teşkili ve transfer harcamaları ayrı ayrı ve topluca gösterilirken, program bütçede aynı harcamalar her idari birim bütçesinde ve ilgili programlar altında yer almaktadır. Böylece yeni sistemde, program sınıflandırılması esas alınmakla birlikte, ekonomik sınıflandırma ve harcama kalemlerine dayalı sınıf-

¹ KARA; a.g.e., s. 17.

² BULUTOĞLU-KURTULUŞ; a.g.e., s. 101.

landırmadan da yararlanılmıştır. Yeni sınıflandırmaya göre, geleneksel bütçe sistemindeki bölüm veya fasıllar «program», kesimler «alt prögram» ve maddeler «faaliyet veya proje» olarak adlandırılmıştır. Bütün bu sınıflandırmaları daha belirgin hale getirmek için de kodlama sistemi geliştirilmiş ve her bir ödenek için bütçe yılı, ilgili kuruluş, program, alt - program, faaliyet/proje ve harcama kalemi kodları saptanmıştır¹.

Program Gerekçelerinin Hazırlanması: Program gerekçesi ödeneklerin tahsis edildiği hizmetlerin maliyet ve amaçlarının açık olarak belirtilmesidir. Gerekçelerin her program, alt - program ve faaliyet için hazırlanması ve o programında maliyet ve amacının bir bütün olarak ortaya konulması gerekir. Söz konusu gerekçelerde programın niteliği, sorumlu birimler, hizmetin gelişimi ve programın amaçları gibi unsurlar yer almaktadır. Her programın hedefi, ayrılan ödenekle belirli bir sürede ulaşılması arzulanan seviye ve amacı ortaya koyabilmektir. Bu aynı zamanda program sorumlusunun hizmeti öngörülen düzeye çıkarma yükümlülüğünü de ifade etmektedir. Program hedefleri, ölçülebilir nihai birimlerle belirtildiği oranda yeterli başarı düzeyine ulaşılabilir. Ayrıca, programın, ödeneğin ve hedeflerin ortalama beş yıllık bir zaman boyutuna göre belirlenmesi gerekmektedir². Özellikle yatırım projelerinin tamamlanacağı süre, her yıla düşen harcama miktarı ve sağlayacağı fayda ile ilgili sayısal bilgilerin verilmesini zorunlu kılmaktadır.

Ödenek Taleplerinin Belirlenmesi: Program, alt - program ve faaliyetler belirlendikten sonra, bunların yapılabilmesi için gerekli ödeneklerin tahsis edilmesi gerekmektedir. Ödenek saptanmasına faaliyetlerden başlanmalıdır. Birim maliyetler birleşerek alt programları, alt programlarda birleşerek program maliyetlerini oluşturmaktadır. 1973 mali yılına kadar örnek program bütçelerde ödenekler programlar arasında dağıtılırken, 1973 mali yılı bütçesi tamamen program bütçe sistemine göre hazırlanmış, ödenekler, faaliyetler ve projeler itibariyle tahsis edilmiştir.

Program Analizi: Program analizi program bütçenin ayrılmaz bir parçasıdır. Türkiye'de program bütçe hazırlık çalışmalarında bu konuya oldukça önem verilmiştir. Seçimlik programlar arasında seçimler yapabilme imkanı verecek analizlere ağırlık verilmesi gerektiği halde, bu konudaki çalışmalar Maliye Bakanlığında başlamamıştır. Bu konuya program bütçe hazırlama rehberlerinde değinilerek analizin önemi üzerinde durulmuştur. Bu çerçevede, her düzeyde hizmet programları hazırlanırken sağlayacağı faydalar ve gerektirdiği harcamalar göz önünde tutularak fayda ve maliyetler arasında yapılacak mukayeselerin rasyonel ölçüler içinde yapılması mümkün olabilecektir.

¹ FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 139.

² FALAY; Program Bütçe ve sıfır Esaslı bütçeleme Sistemleri, s. 141.

1973 mali yılı bütçe gerekçesiyle uygulamaya geçilen program bütçe sistemi şu şekilde tanımlanmaktadır:»Belirli hedef ve amaçlara ulaşmak için hizmet programlarının belli bir düzen içinde sınıflandırılarak, programların maliyetlerinin tespit edildiği, her program altında gerçekleştirilen hizmetlerin ölçülmesine ve değerlendirilmesine imkan tanıyan sayısal verilerin temin edildiği bir bütçeleme sistemidir». Bu tanıma göre, amaçlar belirlendikten sonra bütçe - plan ilişkilerinin kurulması, amaca ulaşmak için hizmet programlarının belirlenmesi, gerekli analizlerin yapılabilmesi için yeterli ve doğru bilgilerin toplanması ve sisteme uygun bir raporlama sisteminin geliştirilmesi gerekmektedir.

Türk program bütçe modeli, program bütçe sisteminin temel prensiplerini ve özelliklerini korumakla birlikte, herhangi bir ülkede uygulanmakta olan veya uygulanması düşünülen herhangi bir modelin kopyası değildir. Program bütçe sistemi bir yandan ülkemizin ekonomik ve mali özelliklerini gözönünde tutacak, öte yandan da geleneksel bütçe sistemiyle getirilmekte olan yeni sistem arasında bir geçiş modeli teşkil edecek şekilde hazırlanmış ve geliştirilmiştir¹.

Program bütçe fonksiyonel sınıflandırmaya gidişi sağlayacak şekilde yapılmıştır. Program, alt - program ve faaliyet - projelerden oluşan hizmet programlarının sınıflandırılması başlanmış ve tüm kamu hizmetlerinin fonksiyonel sınıflandırmasına gidilecek nitelikte kodlandırılmıştır. Program bütçe uygulama modelinde esas alınan, hizmetler sınıfı ile hizmet birimi olan faaliyet-projenin maliyet unsurlarını oluşturan harcama kalemleri sınıflandırmasıdır. Hizmetler, program, alt - program ve faaliyet - projelere göre sınıflandırılırken belirli ilkeler gözönünde bulundurulmaktadır. Buna göre üç standart hizmet programı geliştirilmiş ve bütün kuruluşlarda bütünlüğü sağlamak üzere uygulanmıştır. Bunlar, «Genel Yönetim (101)», «Destek Hizmetleri (102)», «Hizmet Programlarına Dağıtılmayan Transferler (900)» dir. Böylece her kuruluştaki mevcut faaliyetlerin standart bir şekilde görülmesi olanağı sağlanmış olmaktadır².

Tablo No: 31 - Türk Program Bütçe Modelinde Sınıflandırma

İŞLEV(FONKSIYON) (1)	İŞLEV(FONKSIYON)
PROGRAM (101)	PROGRAM (999)
ALT - PROGRAM (101 -01)	ALT-PROGRAM (999 - 99)
Faaliyet/Proje(101-01-1001; 2001)	Faaliyet/Proje(999-99- 1999; 2999)
100. Personel Giderleri	(101- 01- 1001- 100)
200. Yolluklar	(101- 01- 1001- 200)
300. Hizmet Alımları	(101- 01- 1001- 300)
400. Tüketim Mal ve Malzemeleri Alımları	(101- 01- 1001- 400)
500. Demirbaş Alımları	(101- 01- 1001- 500)
600.Makina,Teçhizat ve Taşıt Alımları	(101- 01- 2001- 600)
700. Yapı Tesis Bedeli Karşılığı	(101- 01- 2001- 700)
800. Diğer Ödemeler	(101- 01- 1001- 800)
900. Transferler	(101- 01- 3001- 900)

Kaynak: COŞKUN; Devlet Bütçesi..., s.143.

¹ KARA; a.g.e., s. 11.

² COŞKUN; Devlet Bütçesi..., s. 144.

Sınıflandırmanın ikinci boyutunu harcama kalemleri oluşturmaktadır. Buna göre, faaliyet/proje, alt-program ve programların maliyetleri Tablo: 32' de gösterilen 100-900 arasındaki harcama kalemlerine göre belirlenmektedir. Bu sınıflandırmada, »hizmet alımına yönelik harcamalar (personel giderleri, yolluklar, hizmet giderleri)», «mal alımına yönelik harcamalar(tüketim, demirbaş, makina, teçhizat ve taşıt alımları, yapı tesis onarım giderleri)» ve programlara dağıtılan veya dağıtılamayan transfer niteliğindeki hizmetler için harcama yapılmasını sağlayan «transfer harcamaları» yer almaktadır.

Program bütçe modelinin bir diğer özelliği de, kurum kavramını bütçe sistemine getirmesidir. Bir kuruluşa idare ve bütçe bakımından bağlı olmakla birlikte, özel durumu olan veya bütçe toplamı o kuruluşun bütçe toplamına yakın olan bazı kurumlara program bütçe sistemi ile ayrı bir yer vermek mümkün olmuştur. Yasaların bağlayıcı hükümleri dolayısıyla bu kurumlar ayrı bir bütçe halinde ele alınamamakta sadece o kuruluş bütçesinde görülebilmektedir. Örneğin, Sağlık ve Sosyal yardım Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Savunma Bakanlığı gibi kuruluşlara bağlı okulların aslında devletin eğitim işlevi içinde yer alması gerektiği halde, mevcut yapı içinde Milli Eğitim Bakanlığı teknik öğretim programı içinde yer almaları olanağı yoktur. Bu, ancak program bütçede gerçek anlamda fonksiyonel sınıflandırmaya geçildiği takdirde mümkün olabilir. Ancak, kamu yönetiminde, kamu hizmetlerinin fonksiyonel sınıflandırmasına geçiş yönünde yıllardır başarı sağlanamamıştır. Program bütçe sisteminde daha ziyade gider bütçesi üzerinde gerekli değişikliklere gidilmiş, gelir bütçesinde ise sadece şekil açısından gider bütçesi ile paralellik kurulmaya çalışılmış ve buna kodlamada yer verilmiştir.

Program bütçede her program, alt - program ve faaliyet/proje için hizmet maliyetlerinin tespit edilerek ayrıntılı harcama kalemleri tablolarının oluşturulması esastır. Böylece, hizmet birimi olan faaliyet ve projelerin maliyetlerinin harcama kalemleri tablolarıyla hangi girdilerden oluştuğu tespit edilebilir. Ayrıca, her kuruluşun toplam bütçe rakamına ulaşılırken öncelikle en küçük birimlerden başlanmaktadır. Buna göre, önce harcama kalemleri toplanır ve ilgili faaliyet ödeneği bulunur. Daha sonra faaliyet/proje ödenekleri toplanarak alt- program ödenekleri, alt-program ödenekleri de toplanarak program ödenekleri bulunmaktadır¹. Nihayet bütün programların toplanmasıyla da o kuruluşa ait bütçe ödeneğine ulaşılmaktadır. Amaç, uygulamada harcama yapılırken, geleneksel bütçe sisteminde mevcut olan mali disiplin ve denetim olanaklarının devam ettirilmesidir.

¹ KARA; a.g.e., s. 20.

5 - Program Bütçe - Bütçe Açıkları İlişkisi

Ülkemizde plan - bütçe ilişkilerinin kurulabilmesi amacıyla uygulamasına başlanan program bütçe sistemi, bütçe açıklarını önlemede yeterli başarıyı sağlayamamıştır. Program bütçe kamu ekonomisinin özel ekonomi kurallarına göre düzenlenmesini, kamu kaynaklarının daha etkin bir şekilde kullanılmasını ve kamu harcamalarının yö-neldiği amaçlara göre program maliyetlerinin belirlenmesini esas almakla birlikte, ül-kemizde bu konuda belirgin bir ilerleme kaydedilememiştir. Öte yandan, kalkınma planları orta vadeli hedefler çerçevesinde beşer yıllık dönemler itibariyle hazırlan-makta ve kalkınma hedeflerinin tutturulmasında uygulamadan iki yıl önceki yılın sabit fiyatlarından yararlanılmaktadır. Dolayısıyla, programlar her ne kadar planlara uygun olarak hazırlanıyorsa da, günün değişen koşulları ve yüksek enflasyon gibi nedenlerle ayrıntılara inildiğinde planların son uygulama yıllarına doğru hedef-lerden sapmalar ortaya çıkabilmektedir.

Ayrıca bir yıllık bir dönem için hazırlanan bütçelerde bile çeşitli nedenlerle baş-langıç ödeneklerinin yetmemesi sonucu ek ödenek uygulamasına gidilmesi, bütçenin harcama boyutunu genişleterek bütçe açıklarına neden olmaktadır. Program hedefle-rine göre tespit edilen bütçe başlangıç ödeneklerinin yıl sonu ödeneklerinin altında kalmasında, ülkemizde hem yıllık program hem de bütçe çalışmalarına ortak kaynak teşkil edecek gelişmiş bir milli muhasebe ve merkezi veri sisteminin bulunmaması etkili olmuştur¹. 1980 - 1984 yılları arasında başlangıç ve yıl sonu ödenekleri arasındaki farklar nispeten azalma göstermişse de 1985 yılından itibaren önemli miktarda sıçra-malar kaydetmiştir. Yıl sonu ödeneklerinde görülen bu dalgalanma eğilimi bütçe-program ilişkilerinin uyumunu daha başlangıçta ortadan kaldırmaktadır.

Gelirler yönünden bakıldığında da durum pek farklı değildir. Buna göre, gelirle-rin tahminleriyle gerçekleşmeleri artı yönde farklı olabilmekte, bu durumda bütçe kü-çük tutulmasına rağmen sonuçta bütçe hacmi genişlemektedir. Bütçe gelirlerinin eksi yönde farklı olması durumunda ise bütçe açıklarında artışlar görülmektedir. Aynı şe-kilde harcamalardaki artışlar da bütçe açıklarının büyümesine neden olarak borç-lanma miktarını artırmaktadır. Her üç şekilde de bütçe hacim olarak büyüdüğünden açıklara neden olacak ve sonuçta enflasyonist eğilimlerin hızlanmasına yol açacaktır². Sonuç olarak, ülkemizde uygulanan program bütçe sisteminin bütçe-plan hedeflerini tam olarak gerçekleştirememesi, bütçe politikalarının başarısını olumsuz yönde etki-lemiş ve ekonomik istikrarsızlığa neden olmuştur.

¹ AKTÜRK; a.g.m., s. 367.

² BAŞOL Koray - Güler; a.g.m., s. 70 - 71.

6 - Program Bütçe Sistemi Uygulama Sonuçları

Program bütçe sistemi, sistemin uygulanması için gerekli ön koşulların yerine getirilmesi nedeniyle eleştirilere maruz kalmıştır. Öncelikle program yapısının iyi kurulamaması nedeniyle ilgili kamu kuruluşlarının tüm program ve faaliyetlerine ilişkin analitik çalışmalar yapılamamaktadır. Ayrıca, program yapısı yeterli bile olsa, yöneticilerin sağlıklı karar almaları oldukça zordur. Çünkü, harcamaların program sınıflandırması, yönetimin genel politika sorunlarına yardımcı olamamaktadır. Örneğin, yürütme organı, milli savunma, eğitim, sağlık gibi hizmetler arasında seçim yaparken veya bu hizmetlerin bütçe içindeki nispi payını belirlemek istediği zaman program analizlerinden yeterli ölçüde yararlanamamaktadır. Ayrıca, hizmetler arasında paylaşım yapılabilmesi için söz konusu hizmetlerin gerçekleştirilmesinde kullanılacak kamu kaynaklarının fayda-maliyet analizleriyle mukayesinin yapılması gerekir. Böyle bir analizin yapılabilmesi, fayda ve maliyetlerin ölçümü ile mümkündür. Ancak, kamusal hizmetlerin faydaları genellikle dolaylı olduğu için herhangi bir birimiyle belirlenmeleri söz konusu değildir.

Program bütçe sisteminin ülkemizde başarılı olamamasının temel nedeni, sistemin ne olduğunun ve sistemden ne beklendiğinin iyi kavranamamış ve anlatılamamış olmasıdır. Yeni bir hizmet sınıflandırmasına gidilerek bütçelerin ödenek tasnifi esasına göre hazırlanmasının, Türk bütçe yönetimini bir anda çağdaş düzeye kavuşturacağı ve kamu kaynaklarının kullanımında en doğru kararların alınarak harcamalarda savurganlığın önlenilebileceği düşünülmüştür¹. Halbuki, gelişmekte olan ülkelerde kamu yönetiminin yapısal sorunlarının kısa vadede ve kolaylıkla çözümlenmesi mümkün değildir.

Maliye Bakanlığı program bütçe modellerinde oluşturulan programlar geleneksel örgüt yapısını izlemiş, fonksiyonel sınıflandırmayı yansıtmamıştır. Programlar üst düzeydeki kuruluşların yapacakları hizmetleri belirleyen bölümler halindedir. Bunun başlıca nedeni, hizmetler hakkında açık bilgi verilememesi ve programların uygulama sonuçlarının değerlendirilmesini sağlayacak amaçların ölçülememesi olarak belirtilebilir. Yapılan çalışmalarda seçimlik programlar geliştirilememiştir. Çünkü, program bütçe sisteminin esasını program seçeneklerinin saptanarak gerekli analizlerin yapılması oluşturmaktadır. Ayrıca, Maliye Bakanlığı program bütçenin hazırlık ve uygulama çalışmalarında ilgili kuruluşlara gereken desteği gösterme ve yönlendirme çabası içinde olmalıdır. Ancak, günümüze kadar yapılan uygulamalarda henüz bu konuda teknik çalışmalara geçilememiştir².

¹ BULUTOĞLU- KURTULUŞ; a.g.e., s. 105.

² COŞKUN; Devlet Bütçesi..., s. 148.

ması oluşturmaktadır. Ayrıca, Maliye Bakanlığı program bütçenin hazırlık ve uygulama çalışmalarında ilgili kuruluşlara gereken desteği gösterme ve yönlendirme çabası içinde olmalıdır. Ancak, günümüze kadar yapılan uygulamalarda henüz bu konuda teknik çalışmalara geçilememiştir¹.

Program bütçe sistemi, ülkemizin ekonomik, mali ve sosyal koşullarına göre hazırlanmış ve geliştirilmiş bir sistem olmasına rağmen, yapılan uygulamalarda program bütçe adıyla geleneksel bütçe esasları devam ettirilmiştir. Program bütçe sınıflandırması sadece bir şekil değişikliği olarak kalmıştır. Bunun nedeni, kamu kuruluşlarının sistemin gerektirdiği amaç, hedef, seçenek ve maliyet gibi unsurları değerlendirerek aralarındaki ilişkileri bilimsel açıdan ortaya koyabilecek uygulamaları gerçekleştirememesidir². Gerçekten, bütçe incelemeleri sırasında sadece ödeneklerle neyin alınabileceği incelenmekte, buna karşılık verilen kaynaklarla belirli hedeflere nasıl ulaşılabileceği ve bu hedeflerin gerekli olup olmadığı tartışma konusu yapılamamaktadır. Dolayısıyla, program bütçe sistemi kamu yönetiminde etkinliği artırıcı ekonomik ve mali bir araç olarak kullanılamamıştır.

B - PROGRAM BÜTÇE SİSTEMİNDE ORTAYA ÇIKAN SORUNLAR

Ülkemizde 1973 yılından beri uygulaması devam eden program bütçe sistemi, ekonomik ve mali sorunları çözebilecek yeterlilikte olamamıştır. Bu durumu ortaya çıkaran çeşitli nedenler bulunmaktadır. Bütçe-plan ilişkilerinin kurulamaması, kurumlararası koordinasyonda ortaya çıkan sorunlar ve bütçe uygulama sürecinde yapılması gerektiği halde, teknik olanakların azlığı nedeniyle gerçekleştirilemeyen, muhasebe, personel ve yönetim alanlarındaki reform çalışmaları, sistemin başarısını önemli ölçüde engellemiştir. Bu kısımda, program bütçe sisteminin başarısızlığına yol açan sorunlar ele alınarak, sistemin etkinlik ve verimliliğinin artırılmasına yönelik reform çalışmalarının nasıl olması gerektiğine ilişkin açıklamalara yer verilecektir.

1 - Bütçe - Plan İlişkilerinde Ortaya Çıkan Sorunlar

Program bütçenin başlıca özelliklerinden biri olan planlama-programlama-bütçeleme ilişkisi, Türk Bütçe Modelinde henüz kesin bir şekilde ortaya konulamamış ve bu süreçlerden her birinin diğer ikisi karşısındaki durumu açıklığa kavuşturulamamıştır. Planlama süreci ile iktisadi planlama, sınırları ve nitelikleri belirtilecek şekilde ele alınamamıştır. Buna göre, beş yıllık kalkınma planları ile program planlaması aynı anlamda kullanılmıştır. Bilindiği gibi, kalkınma planları, ülke ekonomisini esas almakta ve bu planlardaki amaçlar tamamen iktisat

² BULUTOĞLU- KURTULUŞ; a.g.e., s. 105.

¹ COŞKUN; Devlet Bütçesi..., s. 148.

² YULUĞ; a.g.e., s. 42.

gösterilmesi, bütçeleme programlamadan önce geldiği ve bütçenin bütün programları kapsayan bir süreç olduğu düşüncesini yaratmaktadır. Halbuki, programlar bütçenin bir uygulama aracı değildir. Bu nedenle, bütçelerin programları kapsayacak nitelik ve kapsamda olduğu da söylenemez¹.

Bu açıklamalar çerçevesinde ülkemizde plan-bütçe ilişkisinin kurulmasını zorlaştıran başlıca sorunlar şunlardır: Program bütçe uygulamasının gerektirdiği yetişmiş personel ve yönetici ihtiyacı yeterince karşılanamamıştır. Program bütçenin gelişmiş ülkeler tarafından uygulanabilecek bir sistem olması, gelişmekte olan ülkelerde maliyetlerin artmasına yol açmaktadır. Ayrıca program bütçe sağlam verilere ihtiyaç göstermektedir. Fakat ülkemizde sağlıklı veriler oluşturacak kurumların olmaması uygulamada aksaklıklara yol açmaktadır. Mevcut bütçe uygulamaları klasik esaslara bağlı olarak yürütülmekte, harcamalar arasında gerekli bağlantılar kurulamamakta, bütçe ödenekleri planlara, yıllık programlara uygun olarak kamu hizmetlerine yeterince tahsis edilemediği için etkin olarak kullanılamamaktadır. Öte yandan, geniş ölçekli yatırım harcamaları yapan Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Kara Yolları Genel müdürlüğü gibi kuruluşların belli bir plan dahilinde ödenek talebinde bulunmamaları da planlama- programlama çalışmalarını güçleştirmektedir.

Saydığımız bu aksaklıklar nedeniyle hazırlanan bütçeler, genelde plan ve program hedeflerinin üzerinde bir gelişme göstermekte, bütçenin gelir ve gider kalemleri arasındaki dengesizlik artmaktadır. Program bütçenin tam olarak uygulanamaması nedeniyle, bütçe hazırlık çalışmalarında programların bir yılın ötesinde kalan maliyet ve faydaları üzerinde durulamamakta ve sonuçta kalkınma planlarıyla ilişki kurulamamaktadır. Ayrıca plan-bütçe ilişkilerinin kurulmasında yardımcı bir araç olan milli bütçeler 1961 ve 1982 Anayasalarında yer almakla birlikte, ülkemizde gerçek anlamda bir milli bütçe uygulaması söz konusu değildir. Bunun başlıca nedenleri ise, milli muhasebe hesaplarının yetersiz olması, kamu harcamalarının etkinliğinin ölçülememesi ve kamu gelirleri tahsilatının beklenen hız ve miktarda yapılamaması olarak ifade edilebilir². Plan-bütçe ilişkilerinin istenilen seviyede kurulabilmesi ise, program bütçe sistemimizin yeni baştan el alınarak gerekli düzenlemelerin yapılmasına bağlıdır. Bu konuyla ilgili açıklamalara program bütçe sistemi uygulaması sırasında karşılaşılan sorunlar bahsinde tekrar dönülecektir.

¹ FALAY; Program Bütçe ve Sıfır esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 144 -145.

² AKTÜRK; a.g.m., s. 358-359.

2 - Kurumlararası Koordinasyonun Gerçekleştirilmesinde Ortaya Çıkan Sorunlar

Bir iktisat ve maliye politikası aracı olarak kamu bütçesinin başlıca amaçlarından biri de, iktisadi politikaların uygulama aracı olan kalkınma planlarını hazırlayan kuruluşlar arasındaki koordinasyonun sağlanmasıdır. Bu aynı zamanda bütçe-plan ilişkilerinin geliştirilmesi açısından da büyük önem taşımaktadır. Ekonominin genel dengesi, plan ve yıllık programlarla kurulmakta ve bu durum bütçe uygulamalarının başarısını doğrudan etkilemektedir. Bütçelerin kalkınma planlarına uyum sağlamasında, bütçeyi hazırlayan kuruluşla planı hazırlayan kuruluş arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi önemli bir faktördür. Bu amaçla, Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı ve bütçe uygulamaları bakımından taşıdığı önem nedeniyle Hazine Müsteşarlığı arasındaki ilişkilerde ortaya çıkan sorunların giderilmesi gerekmektedir. Her ne kadar, bütçe ve plan arasında Yüksek Planlama Kurulu ve Bakanlar Kurulu seviyesinde başlangıçta bir uyum sağlanmaya çalışılmakta ise de böyle bir durum alt seviyedeki teknik çalışmaların pratik değerini azaltmaktadır. Böylece, makro dengelerin kurulması pahasına söz konusu çalışmalar önemini ve özelliğini kaybetmektedir¹.

Bilindiği gibi, cari ve transfer harcamalarının Maliye Bakanlığı, yatırım harcamalarının ise Devlet Planlama Teşkilatı tarafından belirlenmesi uygulamada bir takım aksaklıklara yol açmaktadır. Yatırım harcamalarının Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanıp, kontrol edildikten sonra, bütçede yer alması sırasında, ilgili daireler arasında koordinasyon eksikliği göze çarpmaktadır. Yatırım projelerinin incelenmesi sırasında cari harcamalarla hiç bir ilişki kurulmamakta, Maliye Bakanlığında, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden tamamen bağımsız olarak Devlet Planlama Teşkilatı'na yapılmaktadır. Ayrıca, yıllık kalkınma programları, bütçeler düzenlendikten sonra ortaya çıkmakta ve hazırlanan bütçe taslaklarını alt üst edebilmektedir. Program bütçe hazırlık çalışmalarında bir yılın ötesinde kalan maliyet ve faydaları üzerinde hiç durulmamakta, programların uzun süreli esasa dayanmaları ile kalkınma planları arasındaki ilişkilerin kurulmasına çalışılmamaktadır². Ayrıca, Hazine' nin Maliye Bakanlığında ayrılmış olması harcamacı kuruluş olan Hazine' yle, gelir toplayıcı bir kurum olan Maliye Bakanlığı arasındaki koordinasyon eksikliği, bütçe ilişkilerinin gelişimini engellemektedir. Bu bakımdan tüm harcama kategorilerinin Maliye Bakanlığı ile Devlet Planlama Teşkilatı' nın ortaklaşa oluşturacakları bir kurul tarafından hazırlanması, bütçe uygulamalarında bir ölçüde rahatlık sağlayacaktır. Buna paralel olarak, yatırım projelerinin örgüt, personel, yönetim düzeni ve diğer yönlerden devlet bütçe uzmanlarınca da incelenmesi sağlanmalıdır.

¹ TÜĞEN; a.g.t., s. 205 - 206.

² COŞKUN; Devlet Bütçesi..., s. 147-148.

3 - Bütçe Uygulaması Esnasında Ortaya Çıkan Sorunlar

Program bütçe sisteminin uygulamada beklenen başarıyı gösterememesi bir takım nedenlere bağlanabilir. Bunlar; yönetim alanında gerekli düzenlemelerin yapılamaması, eğitilmiş personel yetersizliği, etkin bir muhasebe ve raporlama ağının oluşturulamaması, sistemin başarısını doğrudan etkileyen analitik tekniklerin kullanılamaması olarak ifade edilebilir. Program bütçenin kamu kesiminde etkinliği sağlayan ve bütçenin tüm özelliklerini yapısında bulunduran bir sistem olabilmesi için, kamu yönetiminde bazı reformların yapılması zorunludur. Buna göre yönetim, personel ve muhasebe alanlarındaki reform çalışmalarının zaman kaybetmeden yapılarak sistemin etkin çalışması sağlanabilir.

Yönetim Reformu: Program bütçenin başarılı olabilmesi, kamu kuruluşlarının program yapısı ile organizasyon yapısı arasındaki uyumun sağlanmasına bağlıdır. Ülkemizde gerek bütçe yönetiminde gerekse masrafçı kuruluşlarda program bütçe sisteminin gerektirdiği bilgi ve beceriye sahip kadro oluşturulamamış ve yapılan çalışmalar klasik bütçe kalıplarının etkisinden kurtulamamıştır. Halbuki, Dördüncü Beş Yıllık Planda, yönetsel yapının yeniden gözden geçirilerek, gerçekleştirilmeyen hizmetlerin saptanması için, devlet personel dairesinin «merkez kamu yönetimini geliştirme birimi» şeklinde yeniden düzenlenmesi öngörülmüştür¹. Buna göre etkin bir yönetim reformuna ihtiyaç duyulmaktadır. Yönetim reformunun amacı, devlet teşkilatını mevcut kaynaklarla daha fazla hizmet üretecek hale getirmektir. Ancak böyle bir reformun gerçekleştirilebilmesi için, kamu yönetiminin fonksiyonlarının yeniden tanımlanması ve yönetim birimleri ve kuruluşlar arasında yeniden dağıtılması gerekmektedir. Bütçe idaresinin yönetim reformuna ilişkin çalışmalarda görev alması, bu çalışmaların etkin yürütülmesi bakımından büyük önem taşımaktadır. Bütçe idaresi, verilecek ödeneklerin saptanması çalışmaları sırasında ilgili kuruluşları zorlayabilir. Program bütçe, bütçe ödeneklerine temel oluşturacak programların teknik düzeyde incelenmesini gerektirdiğinden, bütçe idaresi kamu kuruluşlarını daha rahat denetim altında bulundurabilecektir. Dolayısıyla, merkezi bütçe biriminin yönetim reformu çalışmalarına girmesi, gerek bütçe, gerekse yönetimi geliştirme çabalarının etkinliği yönünden zorunludur².

Personel Reformu: Program bütçe uygulamalarında ortaya çıkan başlıca sorunlardan biri de, dairelerin bütçe ve planlama birimlerinde yeterli uzman elemanın bulunmaması ve yetiştirilmesinin son derece güç olmasıdır. Gelişmekte olan ülkelerde masrafçı daireler için yeterli uzman eleman yetiştirilememekte, yetiştirilebilenler ise, ücretlerin düşüklüğü nedeniyle uzun süre kamu kesiminde bütçe planlaması göre-

¹ BATİREL; Kamu Bütçesi, s. 75.

² YULUĞ; a.g.e., s. 51.

vinde tutulamamaktadır. Bu durumu önlemenin başlıca yolu, idari sınıfların azaltılması, kadro değişikliklerinin kolaylaştırılması, açık bir ücret ve görev ayırımına gidilmesidir. Buna göre, personel reformunun yönetim reformunu tamamlayan bir unsur olduğu ortaya çıkmaktadır¹. Çünkü, kamu hizmetlerine ilişkin kararlarda personelin yetki dağılımı önemli bir rol oynamaktadır. Ancak, ülkemizde henüz personel yapısı ile idari yapı arasında koordinasyon kurulamadığından, personel dairesi, Maliye Bakanlığı ve masrafçı daireler arasında da tam bir işbirliği sağlanamamaktadır. Bu açıklamalar çerçevesinde, program bütçe sisteminin işleyişini kolaylaştırıcı bir araç olan personel reformu gerçekleştirilememekte ve sistem bu yönüyle de yetersiz kalmaktadır.

Muhasebe Reformu: Program bütçenin temel unsurlarından biri de program muhasebesidir. Program bütçe muhasebe sisteminin, üretilen mal ve hizmet miktarı, program ve maliyetler hakkında bilgi vermesi zorunludur. Bunun için devlet muhasebesinin nakit esasından kurtarılarak, devletin mal varlığını da gösterecek şekilde düzenlenmelidir. Program, alt program, faaliyet ve projeler için hesap açılmalı, karşılıklı hesaplar aracılığıyla, kamu kuruluşlarının hesapları merkezde konsolide edilmelidir. Ancak ülkemizde bu şekilde bir düzenlemeye gidilebilmesi için, program analizlerinin yapılmasının yanı sıra, maliyet hesaplamalarına ve fayda-maliyet analizlerine ihtiyaç duyulmaktadır. Devlet muhasebesi sisteminin bu düzenlemeleri gerçekleştirecek bilgi toplama ve raporlama gibi temel unsurlardan mahrum olması, gerekli verilerin üretilmemesine ve analizlerin sağlam dayanaklara oturtulamamasına neden olmaktadır.

Özellikle fayda-maliyet ve sistem analizi gibi tekniklerin kullanılmasında yeterli bilgilerin toplanması şarttır. Bu yapılmadığı takdirde, alınan kararların sonuçlarına ilişkin bilgilerin karar veren kişiler tarafından bilinmesi mümkün değildir. Aynı şekilde, programların tahmini sonuçları ile fiili sonuçlarını karşılaştırmak ve gerekli politika değişikliklerini yapmak son derece güçleşmektedir². Buna göre bilgi toplama işleminin sistemleştirilmesi gerekmektedir. Bu tekniğe göre bilgilerin sınıflandırılması, elde edilmesi biçimlendirilmeli ve bu konuda da örgütlere Maliye Bakanlığı ışık tutmalıdır.. Maliye Bakanlığı, bilgi işlem merkezinin kurulması konusunda da hükümete yol gösterici olmalıdır. Bu alanda merkezi bir sistem kurulabilir. Merkezi olduğu takdirde, Maliye Bakanlığına veya Başbakanlığa bağlı bir örgüt halinde olabilir. Merkezi olması, bilgi işlem merkezinin israf edilmeden kullanılmasını sağlayacağı gibi, teknik olanakların, personel olanaklarının daha iyi örgütlenmesi ve daha faydalı olması mümkün olabilir³. Ancak, ülkemizde bu konudaki çalışmalarda etkili olamamış, program bütçe sisteminin gelişimine ve başarısına olumlu bir katkıda bulunamamıştır.

¹ BULUTOĞLU - KURTULUŞ ; a.g.e/, s. 104.

² BATIREL; Kamu Bütçesi, s. 78.

³ COŞKUN; Devlet Bütçesi..., s. 148-149.

malıdır.. Maliye Bakanlığı, bilgi işlem merkezinin kurulması konusunda da hükümete yol gösterici olmalıdır. Bu alanda merkezi bir sistem kurulabilir. Merkezi olduğu takdirde, Maliye Bakanlığına veya Başbakanlığa bağlı bir örgüt halinde olabilir. Merkezi olması, bilgi işlem merkezinin israf edilmeden kullanılmasını sağlayacağı gibi, teknik olanakların, personel olanaklarının daha iyi örgütlenmesi ve daha faydalı olması mümkün olabilir¹. Ancak, ülkemizde bu konudaki çalışmalarda etkili olamamış, program bütçe sisteminin gelişimine ve başarısına olumlu bir katkıda bulunamamıştır.

C - TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNE ALTERNATİF OLARAK SIFIR ESASLI BÜTÇELEME SİSTEMİ ÖNERİSİ

Ülkemizde klasik devlet anlayışının hakim olduğu ve bütçe açıklarının önemli bir sorun olarak ortaya çıkmadığı dönemlerde, bütçe uygulamalarının esasını geleneksel bütçe sistemi oluşturmaktaydı. Bu sistemde klasik bütçe ilkeleri ağırlıklı bir yer tutmakta ve yasama organı bütçeyi daha ziyade mali açıdan denetlemekteydi. Buna göre, kuruluşlara verilen harcama yetkisinin bütçe kanununa uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı önem taşımaktaydı. Bütçe başlangıç ödeneklerinin tutar olarak aşılmasına, ödeneklerin tahsis edildikleri alanlara uygun olarak kullanılmasına ve harcamalarda israfın önlenmesine yönelik konularda yasama organının yürütme organı üzerinde geniş bir denetim yetkisi bulunmaktaydı. Ancak devlet anlayışında meydana gelen değişme ve gelişmeler, bütçelerin sadece mali yönüyle değil, ekonomik ve sosyal yönleriyle de ele alınması gereken önemli bir politik araç olduğunu ortaya koymaktadır. Devletin ekonomiye eskisine göre daha fazla müdahale etmesi, kamu harcamalarının genişlemesine ve kamu hizmetlerinin miktar ve çeşit olarak artmasına neden olmuştur. Bu açıdan bakıldığında, bütçelerin makro ekonomik dengelerin gerçekleştirilmesinde hükümetlere yardımcı olacak bir yapıya kavuşturulması gereği ortaya çıkmaktadır.

Geleneksel bütçe sistemi, uzun bir süre Türk bütçe sisteminin esasını oluşturmuşsa da, zaman içinde sistemin eksik yönleri ağır basmış ve bu konuda reform niteliğinde yeni düzenlemelerin yapılması gündeme gelmiştir. Bütçenin mali denetiminin yanı sıra kamu hizmetlerinin etkinlik denetimine de ihtiyaç göstermesi ve bütçe ile gerçekleştirilmesi gereken hedeflerin ve önceliklerin tespitinin güçlüğü uygulamada analitik tekniklerin kullanılmasını zorunlu kılmıştır. Bütçe açıklarının kamu harcamalarındaki artışlara paralel olarak büyümesi, kaynakların optimal kullanımını gerektirmiştir. Geleneksel bütçe sisteminin bu hedeflere ulaşılacak bir yapıda olmaması ve kısa vadeli önlemleri içermesi, bütçe-plan ilişkilerinin kurulmasını engelleyerek sistemin yetersiz kalmasına yol açmıştır.

¹ COŞKUN; Devlet Bütçesi..., s. 148-149.

kantitatif teknikler, eğitilmiş personel eksikliği ve veri toplamada yaşanan sıkıntılar nedeniyle uygulamada başarılı olamamıştır. Bunun başlıca nedeni, sisteme ekonomik yaklaşımın hakim olamaması sonucu marjinal analizlerin ihmal edilmesidir. Ayrıca kamu hizmetlerinin marjinal sosyal fayda ve maliyetlerinin ölçümünde güçlüklerle karşılaşmaktadır. Yapılan analizlerde hizmetlerin sosyal maliyetleri kısmen de olsa hesaplanabilse bile, sosyal faydaların ölçülmesi olanaksızdır. Bu nedenle, ülkemizdeki uygulamalar program bütçe sistemi adıyla büyük ölçüde klasik bütçe esaslarına uygun olarak yürütülmüştür. Ayrıca, sistemin sadece harcamalara yönelik olması ve gelirler konusunda hiç bir yenilik getirmemesi de önemli bir sorundur. Çünkü bir bütçe sisteminin gelir ve gider yönüyle ele alınması gerektiği gibi, yeni bir bütçe anlayışının da devlet gelirlerine yansımaları zorunluluğu vardır.

Görüldüğü gibi, gelişen bir ülke olan Türkiye, program bütçe sistemini tam anlamıyla uygulayabilecek idari, teknik ve mali olanaklardan yoksundur. Ayrıca muhasebe hizmetlerindeki hızlı artışa rağmen, bilgi işlem sistemine geçilememesi de sistemin başarısız olmasına neden olmaktadır. Program analizlerine dayalı seçenek önerileri de geliştirilemediği içindir ki, ülkemizde program bütçe uygulaması ciddiliğini yitirmiştir. Bu durumda yapılması gereken, Maliye Bakanlığı ve Hazine arasında işbirliği ve koordinasyonun sağlanarak gerekli reform çalışmalarının bir an önce gerçekleştirilmesidir. Buna göre yeterli bir veri bankasının kurularak, başta muhasebe olmak üzere personel ve yönetim alanlarında da reform niteliğinde düzenlemelere gidilmelidir. Çünkü kamu yönetimindeki her atılım, ancak yetenekli ve eğitilmiş personel sayesinde başarıya ulaşabilir.

Türk bütçe sisteminin gerek geleneksel bütçe, gerekse program bütçe esaslarına dayanması ve beraberinde bir çok sorunu da gündeme getirmesi, bütçe çalışmalarında yeni düzenlemelere ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır. Bu çerçevede son yıllarda yeniden önem kazanan ve bazı gelişmekte olan ülkelerde de uygulanabilme koşulları araştırılan sıfır esaslı bütçeleme sisteminin ülkemizde de uygulanabilmesinin mümkün olup olmadığı sorusu akla gelmektedir. Bu soruya cevap verebilmek için öncelikle sistemden beklenen amaçların iyi bir şekilde ortaya konulması gerekir. Bu sistemin amacı, kamu kuruluşlarında yönetici zincirindeki alt kademelere belirli ölçülerde yetki ve sorumluluk vererek bütçe sistemini daha esnek hale getirmek ve böylece belirlenen hedeflere ulaşmaktır. Yeni baştan bütçeleme olarak da ifade edilen bu sistemde, her bir faaliyet yoğun bir şekilde yeniden inceleme ve değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Bu durumda sıfır esaslı bütçeleme, kamu harcamalarının yeniden değerlendirildiği bir yöntem olmaktadır. Böylece kamu kaynaklarının düşük öncelikli faaliyetlerden yüksek öncelikli faaliyetlere yönltilmesi mümkün olabilmektedir. Ayrıca bu sisteme göre hiç bir harcama kalemi bütçede otomatik olarak yer almamakta ve diğer harcama kalemlerine kıyasla yeniden gözden geçirilmektedir.

Sıfır esaslı bütçeleme mikro ekonomik bir baza dayanmakta ve bütçe teklifleri program paketleri halinde ve öncelik sıralaması ortaya konularak sunulmaktadır. Böylece parlamentoya alternatif bütçeler gelebilmekte ve parlamento bütçe hakkını daha etkin bir şekilde kullanabilmektedir. Yasama organının programlara ilişkin bu rolü, aynı zamanda idari birimlerin devamı ya da feshedilmesi yönünde de ortaya çıkmaktadır. Yani temel sorun; bir idari birimin, masrafçı dairenin veya hizmetin kamu çıkarları açısından gerekli olup olmadığıdır¹.

Ülkemizde bütçenin gider yönü gelir yönüne göre daha ağır basmaktadır. Nitekim, kaynak kullanımında etkinliğin sağlanmasında hangi alanlara öncelik verilmesi gerektiğinin sağlıklı bir şekilde tespit edilememesi uygulamada karşılaşılan en önemli sorunlardan biridir. Bütçenin kamusal hizmetlerin daha geniş ve etkin bir şekilde gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla, harcama kalemlerinin uygulama dönemi içinde gözden geçirilmesinde ve yeniden düzenlenmesinde büyük yarar bulunmaktadır. Ancak zaman içinde önemini ve özelliğini yitiren bir kısım harcamaların bütçe dışına çıkarılması oldukça zordur. Bu güçlük bazı ülkelerde çıkarılan kanunlarla aşılabilmektedir. Nitekim, A.B.D.' de yasama organının bütçeleme üzerindeki etkisi Günbatımı Kanunu(Sunset Law) ile belirtilmiştir. Buna göre, her faaliyet üzerindeki güneş, her üç veya yedi yılda batacaktır. Üç veya yedi yıl sonunda her programın, yeni başlıyormuş gibi gerekli bütün testlerden geçmesi öngörülmektedir. Burada. bütçeye ilişkin tam bir yeniden inceleme ve değerlendirme süreci söz konusudur.

Bütçe açıklarının kronik bir hal aldığı ülkemizde, kamu harcamalarının yeniden değerlendirmeye tabi tutularak en gerekli olan harcamaların bütçede yer alması ve geçmiş yılların ödenekleri dikkate alınmadan her programın karar paketleri sıralaması yapılarak öncelikli olanların seçilmesi esaslarına dayanan sıfır esaslı bütçeleme tüm unsurlarıyla ele alınıp uygulanması oldukça zor görünmektedir. Sistem daha ziyade özel sektöre hitap etmekte, zaman darlığı, bürokratik engellemeler ve teknik olanakların yetersizliği gibi nedenlere bağlı olarak kamu kesiminde uygulansa bile başarı şansı zayıf gözükmemektedir. Her ne kadar son yıllarda bütçe hazırlıklarının sıfır esaslı sisteme göre yapılması gündeme gelmişse de, bu konuda ciddi bir girişim söz konusu değildir.

Gelişmiş ülkelerle beraber bazı gelişmekte olan ülkelerde de gelecek yılların hedef bütçeleme sistemi olarak kabul edilen sıfır esaslı bütçeleme sisteminin ülkemizde uygulanabilmesi bir çok şartın biraraya gelmesine bağlıdır. Öncelikle kamu personel reformunun acilen uygulamaya konulması gerekmektedir. Buna göre, programların etkin yürütülmesi, personel kıtlığı veya fazlası çekilmemesi, idari birimler ve programlar arasında personel dengesinin kurulması, kadro değişikliklerinin kolaylaştırılması ve bu değişikliklerin personelin kıdem ve ücret kaybına yol açmaması gerekmektedir.

¹ FALAY; Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçeleme Sistemleri, s. 188.

Ayrıca, personelin etkinlik kontrolü yapılmalı, personel verimliliğini yükseltecek yetki devirleri gerçekleştirilmeli ve personel programın gerektirdiği bilgiye sahip olmalıdır. Bu durum, başlangıçta daha fazla iş yükü getirmesine rağmen, idari personeli yeni bütçe sisteminin metodlarını öğrenmeye mecbur kılacak ve daha kolay denetlenmelerini sağlayacaktır.

Ülkemizde de A.B.D.'de uygulanan Gün Batımı Kanunları ölçüsünde olmasa da buna yakın bir düzenleme düşünülebilir. Bu çerçevede, Maliye Bakanlığı bünyesinde bir araştırma komisyonu oluşturularak konsolide bütçe harcama kalemlerinin günümüz koşulları dikkate alınarak yeniden gözden geçirilmesi sağlanabilir. Böyle bir uygulama, aynı zamanda kamu harcamalarındaki aşırı büyümeyi de engelleyerek, devletin milli ekonomideki payının da azalmasına yol açacaktır. Bu şekilde hiç ya da fazla ödenek ayrılmaması gereken harcama kalemleri ortaya çıkarılabilir ve bu çalışmalar belirli yıl aralıkları itibarıyla tekrarlanabilir.

Ancak bu tür çalışmaların yapılabilmesi uzun bir süreci gerektirmektedir. Çünkü, sistem verimlilik esasına dayandığı için kamu hizmetlerinin tek tek yeni baştan değerlendirilmesi gerekir. Kısa vadede bu sisteme geçilmesi yarardan çok zarar getirecektir. Çünkü ülkemizde ciddi bir eğitilmiş personel sıkıntısı yaşanmaktadır. Ayrıca her hizmete yönelik maliyet-faydaların hesaplanması, ölçülmesi ve aralarında karşılaştırmalar yapılabilmesi, teknik personelin yeterliliği kadar, düzenli muhasebe kayıtlarının tutulmasına ve bu konuda yeterli verilerin oluşturulmasına bağlıdır. Öte yandan, günümüz koşullarında bazı harcama kalemlerinde kısıntıya gidilmesi mümkün değildir. Örneğin, personel harcamalarında bir kısıntıya gidilirse, pek çok kişinin işine son verilmesi gerekebilir. O halde işe göre adam değil, adama göre iş politikası uygulanmalıdır. Ayrıca ülkemizde kayıt dışı ekonominin önemli boyutlarda olduğu ve bütçe açıklarını olumsuz yönde etkilediği düşünüldüğünde sıfır esaslı bütçelemenin şu aşamada ekonominin ihtiyaçlarına cevap vermesinin zorluğu kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

Bu açıklamalardan da anlaşılacağı gibi, bu sistemin ülkemiz şartlarına göre kısa sürede uygulanabilmesi mümkün gözükmemektedir. Ancak uzun vadede ve sistemli bir hazırlık yapılması koşuluyla Türk Bütçe Sisteminde uygulanma şansı olabilir. Böylece bütçe açıklarının azaltılarak aşırı harcama artışlarının önüne geçilebilir. Sonuç olarak, bütçe sistemimizin program bütçe uygulamalarından beklenen verimi elde edemediği göz önüne alındığında, gerek program bütçeden beklenen amaçlara ulaşmada, gerekse gelecek yılların hedef bütçesi olarak düşünülen sıfır esaslı bütçelemeye geçiş yönünde gereken çalışmaların hızla tamamlanması ve bütçe açıklarının kamu kesiminin büyümesine yol açarak ekonomik istikrarsızlığa yol açmaması sağlanmalıdır.

S O N U Ç

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin içinde bulundukları en önemli ekonomik sorunlardan biri olan bütçe açıkları, devlet anlayışındaki değişmelere paralel olarak ortaya çıkmıştır. Klasik iktisat teorisinin devlete ekonomik faaliyetler içinde aktif görev vermemesi ve bütçeyi sadece mali dengeyi sağlamada kullanılan bir araç olarak görmesi, geçen zaman içinde modern (müdahaleci) iktisat teorisinin önem kazanmasına yol açmıştır. Dünya ekonomik krizinin ortaya çıkmasıyla birlikte Keynes tarafından öne sürülen bu teoriye göre, devlet ekonomik faaliyetler içinde aktif bir rol üstlenmeli ve klasik fonksiyonlarının yanısıra makro ekonomik fonksiyonları da gerçekleştirmelidir. Para politikalarıyla birlikte geniş ölçüde maliye politikası uygulamalarına da yer veren bu anlayış, özellikle açık bütçe politikaları yoluyla ekonomik dengenin sağlanmasına çalışmaktadır. Bütçe dengesi konusunda teoride meydana gelen bu değişim, denk bütçeden telafi edici bütçelere doğru olmuş ve devlet ekonomik istikrarı sağlayabilmek amacıyla yoğun olarak maliye politikası araçlarına (harcama, vergi, borçlanma) başvurmak zorunda kalmıştır.

Başta A.B.D. olmak üzere, gelişmiş pek çok ülkede yaşanan iktisadi konjonktüre göre bütçe açıkları önem kazanmaktadır. Bu ülkelerde mevcut iktisadi büyümenin daha da hızlandırılması, bilimsel ve teknik araştırmaların yoğunlaşması ve uluslararası işbirliği ve ticaretin geliştirilmesi gibi faktörler doğrultunda kamu harcamaları artışlar kaydetmekte ve bütçe açıkları büyümektedir. Gelişmiş ülkelerde bütçe açıklarının artmasına yol açan diğer bir faktör de, kamu gelirlerinin çoğunlukla kamu harcamalarını karşılamada yetersiz kalmasıdır. Bu nedenle geniş ölçüde borçlanma politikalarına ağırlık verilmişse de kamu harcamalarının hızlı artışı önlenememiştir. Bu çerçevede kamu harcamalarını sınırlandırmak ve toplam arzı artırmak amacıyla vergisel tedbirlere (vergi oranlarında indirim, vergisel teşviklerin artırılması vb.) başvurulmuştur. Ancak bu uygulamalardan da beklenen başarı sağlanamamış ve bütçe açıkları yeniden büyümeye başlamıştır.

Gelişmekte olan ülkelerde ise durum daha farklıdır. Çünkü bu ülkelerde ekonominin yapısal koşullarından kaynaklanan sorunlar nedeniyle makro ekonomik dengeler sürekli bozulmaktadır. Bu nedenle ekonomik istikrarın sağlanabilmesi ancak orta ve uzun vadeli tedbirlerle mümkün olabilmektedir. İktisadi kalkınmayı gerçekleştirme yolunda bu ülkelerde karşılaşılan başlıca sorunlardan biri, gelir kaynaklarının yetersizliği karşısında kamusal hizmetlerin karşılanabilmesi için daha fazla harcamaya ihtiyaç duyulmasıdır. Kalkınmanın finansmanını sağlayacak gelir kaynaklarının yetersizliği, kamu harcamalarının nitelik ve miktar olarak kontrol edilememesi gibi faktörlere bağlı olarak kamu harcamalarındaki artışlar bütçe açıklarına yol açmaktadır. Bütçe açıklarının gelişmekte olan ülkelerde ekonomik bir sorun olarak ortaya çıkması, borç-

lanma ağırlıklı politikaların gündeme gelmesine neden olmuş ve borçlanma vergilemenin başlıca alternatifini oluşturmuştur.

Bütçe açıklarının finansmanında borçlanma en çok tercih edilen yöntem olmasına karşın, ülkelerin içinde bulundukları ekonomik konjonktüre bağlı olarak emisyon ve döviz rezervlerinin kontrolü gibi yöntemlere de başvurulduğu görülmektedir. Öte yandan, bütçe ve kamu açıklarının sağlıklı bir şekilde ölçümü maliye politikalarının başarısını doğrudan etkilemektedir. Bu konuya ilişkin olarak bazı ülkelerde özel açık ölçülerinin geliştirilmesine ve maliye politikası uygulamalarında kullanılmasına yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Bunlardan geleneksel açık ölçüsü bir çok ülkede temel alınsa da, ekonomik değişkenlerdeki (enflasyon oranı, faiz oranı, büyüme hızı vb.) dönemsel değişimler doğrultusunda veriler arasında ortaya çıkan tutarsızlıklar mali açıkların tam olarak ölçümüne imkan tanımamakta ve bu nedenle işlemsel açık, yurtiçi açık, cari açık, nakit açığı gibi değişik açık ölçülerine başvurulmasını gerektirmektedir.

Bütçe açıklarının finansman şekline bağlı olarak ekonomide değişik etkiler ortaya çıkabilmektedir. Açıklar, parasal büyüme ve enflasyonun artmasına, özel tasarruf ve yatırımların daralmasına, faiz oranlarının yükselmesine ve milli gelir denge seviyesinin azalmasına yol açmakta ve ekonomik istikrarsızlığın yaşanmasına neden olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle bütçe açıkları kronik bir hale gelmektedir. Başta vergiler olmak üzere kamu gelirlerinin yeterli bir büyüklüğe ulaşamaması nedeniyle bütçe açıklarının finansmanında borçlanma ve emisyon ağırlıklı politikalar gündeme gelmektedir. Ancak bu ülkelerde karşılaşılan makro ekonomik dengesizlikler, söz konusu politikaların kısa vadede başarıya ulaşmasını engellemektedir.

Bir ülkede kalkınma planları doğrultusunda ekonomik gelişmenin en üst seviyeye çıkarılmasında bütçe başlıca iktisat politikası araçlarından biridir. Bütçe politikalarının makro ekonomik hedefleri gerçekleştirmedeki başarısı, ancak o ülkedeki mevcut bütçeleme sistemine uygun olarak hazırlanıp uygulanmasına bağlıdır. Bu nedenle pek çok ülkede bütçe sistem ve tekniklerinin günümüzün modern koşullarına uygun hale getirilmesine yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Klasik iktisat anlayışının önemini kaybetmesiyle birlikte, bütçe uygulamalarında geleneksel bütçe sisteminin yerini modern bütçe sistemleri olarak bilinen performans, program, PPBS ve sıfır esaslı bütçeleme sistemleri almıştır. Bu gelişmede, ülkelerin kamu yönetiminde ve devlet bütçesinde yeni düzenlemelere ihtiyaç duyması kadar, geleneksel bütçe sisteminin gelişen toplum ihtiyaçlarına paralel olarak uzun vadeli ekonomik hedeflere ulaşmada yetersiz kalması da etkili olmuştur. Ancak burada önemli olan husus, uygulamalarda esas alınacak bütçeleme sisteminin ülke koşullarına ne derece uyum göstereceği ve bütçe politikalarının başarısına ne ölçüde katkı sağlayabileceğidir. A.B.D., Kanada, İsveç, Japonya, Almanya ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde söz konusu sistemler uygulamada

nispeten başarılı olurken, gelişmekte olan ülkelerde aynı başarı sağlanamamaktadır. Çünkü, gelişmiş ülkelerde modern bütçeleme sistemlerine yönelik gerekli alt yapı ve reform çalışmaları tamamlandığından işe uygun teknik personel sıkıntısı yaşanmamakta ve sayısal analizlerde veri sıkıntısından kaynaklanan sorunlarla karşılaşmamaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde ise, ekonominin yapısal koşullarından kaynaklanan nedenlerle bütçelerde reform niteliğindeki çalışmalar yapılamadığı için bütçe politikalarından istenen başarı sağlanamamakta ve bütçe açıkları süreklilik kazanmaktadır. Buna göre bütçe açıkları sorunu ülkelerin gelişmişlik düzeyine bağlı olarak ortaya çıkan bir olgudur.

Devlet anlayışındaki gelişme ve değişimler diğer ülkelerde olduğu gibi ülkemizde de kısa sürede etkisini göstermiştir. Özellikle 1950' li yılların başlarından itibaren önem kazanmaya başlayan bütçe açıkları, bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılamada yetersiz kalması sonucu ortaya çıkmaktadır. Bu döneme kadar bütçe dengeliği yönünde yoğun çabalar sarfedilmiş, enflasyon oranları düşük tutulmuş ve para değeri nispeten korunmuştur. Bu nedenle bütçe açıkları ekonomik dengeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmamıştır. Ancak planlı dönemle birlikte, bütçelerin plan hedefleri doğrultusunda iktisadi amaçlara ulaşmada daha rasyonel ve etkin kullanılması gerçeği ortaya çıkmıştır.

Planlı dönemin başlarında bütçe dengesi nispeten korunmaya çalışılmışsa da, 1970' li yıllara gelindiğinde bütçenin sürekli açık vermeye başladığı görülmektedir. Bütçe açıklarının ekonomik istikrarsızlığa yol açmaya başlaması, hükümetlerin açıkların finansmanında ağırlıklı olarak iç borçlanma ve emisyonu başvurmasını gerektirmiştir. Böylece borç faiz ödemelerinin de içinde bulunduğu transfer harcamaları artmış ve bütçe yapısı bozularak ekonomide enflasyonist eğilimler güçlenmiştir. Planlı dönemde bütçe açıklarının gelişimini uygulanan bütçe politikaları çerçevesinde incelemeyi ve değerlendirmeyi esas alan çalışmamızda, 1980 sonrası dönem beşer yıllık alt dönemler şeklinde ele alınmıştır. Çünkü söz konusu dönem, 1980 istikrar tedbirlerine uygun olarak, gelir, harcama ve borçlanma politikalarında bir takım düzenlemeleri içermesi açısından ayrı bir önem taşımaktadır. Öte yandan kamu kesimi borçlanma gerçeğindeki gelişmelerde bu çerçeve içinde değerlendirilmiştir.

Planlı dönemdeki gelişmeler değerlendirildiğinde, konsolide bütçe içinde cari ve transfer harcamalarındaki sürekli büyümenin bütçe açıklarını olumsuz etkilediğini söylemek mümkündür. Planlı dönemin başlarında genellikle KİT açıklarının finansmanında kullanılmak amacıyla bütçeden yapılan transferlerden kaynaklanan bütçe açıkları, 1970' li yıllardan itibaren devletin borçlanma politikalarına ağırlık vermesi sonucu değişik bir boyut kazanmıştır. Bu dönemde KİT transferleri azalmış, buna karşılık borçlanma nedeniyle yurtiçi ve yurtdışı faiz ödemeleri büyük ölçüde artmıştır. Faiz ödemelerinin yükselmesi ise bütçe açıklarını olumsuz yönde etkileyerek süreklilik ka-

zanmasına yol açmıştır. Bu dönemde borç faizlerinin yanısıra anapara ödemelerinin de konsolide bütçe transfer harcamaları kaleminden yapılması ve ücret ve maaş zamlarının etkisiyle personel harcamalarının cari harcamaların önemli bir kısmını oluşturması gibi faktörlere bağlı olarak konsolide bütçe harcamaları GSMH içinde önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır.

Bütçe açıklarının finansmanında 1980 öncesi dönemde genellikle Merkez Bankası kaynaklarına ağırlık verilirken, 1980 sonrası dönemde iç borçlanma başlıca finansman kaynağı haline gelmiştir. Bütçe açıklarının emisyonla karşılanmasının para arzını genişleterek enflasyonist baskılara neden olduğu gerekçesi ile, 1980 sonrası dönemin ikinci yarısından itibaren bütçe açıkları büyük ölçüde iç borçlanma ile finanse edilmeye başlanmıştır. Ayrıca bu dönemde uluslararası finansman kuuruluşlarıyla yapılan kredi anlaşmaları çerçevesinde önemli ölçüde dış borçlanmaya da gidilmesi dış borç yükünün artmasına neden olmuştur. Alınan istikrar tedbirleriyle dış borç yükünün hafifletilmesi ve alınan borçların orta ve uzun vadeli yatırımlarda kullanılması hedeflenmişse de uygulamalarda yeterli başarı sağlanamamıştır. İç borçlanma ise Hazinesin genellikle devlet tahvili ve hazine bonosu ihraç etmesi ile gerçekleştirilmiştir. Bu durum başta ticari bankalar olmak üzere bireyler ve özel kuruluşların fonlarının giderek kamu kesimine aktarılmasına neden olmuştur. Bankacılık kesiminin devlet iç borçlanma senetlerinin başlıca alıcısı olması ve fonlarını kamu kesimine aktarması, özel kesimde finansal crowding - out etkisinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamaktadır.

Bütçe açıkları nedeniyle, özel tasarrufların önemli bir kısmı yatırımlardan ziyade kamu kesiminin finansmanında kullanılmaktadır. Ticari banka kaynaklarının aktifleri içinde hazine bonosu ve devlet tahvillerinin paylarının yıllar itibariyle artışlar kaydetmesi, Merkez Bankası' nın kamu kesimine açtığı kredilerin ve bu krediler içinde özellikle hazineye açılan kısa vadeli avans miktarının artması, kamu kesimine aktarılan fonlarda nispi bir büyüme olduğunu göstermektedir. Özellikle ticari bankaların yasal karşılıklarının bir bölümünü devlet iç borçlanma senetleri şeklinde tutma zorunluluğunun dışında hazine bonosu ve devlet tahvillerine tanınan vergi ayrıcalıkları, bankaların kendi tercihleriyle devlet iç borçlanma senetlerine yöneldiklerini göstermektedir. Konsolide bütçenin finansmanında iç borçlanmanın vade yapısı incelendiğinde, daha çok kısa vadeli iç borçlanmanın ağırlıkta olduğu görülmektedir. İç borçlanmanın kısa vadeli bir yapıya sahip olması, para arzını ve fiyatlar genel seviyesini artırıcı etkide bulunmaktadır. Ayrıca Hazinesin kamu kaynaklarından geniş ölçüde yararlanması, kredi faizlerini yükselterek maliyet artışlarına neden olmaktadır. Öte yandan bütçe açıklarının son yıllarda özelleştirme gelirleriyle de finansmanına çalışılması, devletin kaynak sıkıntısı nedeniyle ek finansman kaynaklarına ihtiyaç duyduğunun bir göstergesidir. Buna göre, özelleştirmenin sosyal amacından çok mali amacı

ön plana çıkmaktadır. Özelleştirme ile finansmana başvurulmasının bir diğer gerekçesi ise, özel kesimin mali piyasalardan dışlanması hafifletilmek istenmesidir.

Ülkemizde bütçe açıklarının giderek artan bir seyir izlemesinin başlıca nedeni, konsolide bütçe gelirleri artış hızının konsolide bütçe harcamaları artış hızının gerisinde kalmasıdır. Özellikle 1980 sonrası dönemde alınan vergisel tedbirlerle başta dolaylı vergiler olmak üzere, vergi dışı normal gelirler ve özel gelirler ve fonlarda nispi artışlar kaydedilmiştir. Bu dönemde gelir politikalarının bütçe açıklarını azaltıcı ve ekonomik istikrarı sağlayıcı yönde kullanılmasına çalışılmışsa da, yaşanan yüksek enflasyon nedeniyle kamu harcamalarında kısıntıya gidilememesi bütçe açıklarının süreklilik kazanmasına neden olmuştur.

Kamu kesimi borçlanma gereğindeki gelişmeler değerlendirildiğinde, 1980 öncesi dönemde kamu açıklarının büyük bir kısmını KİT' lere bütçeden yapılan transferler nedeniyle KİT açıkları oluştururken, 1980 sonrası dönemde konsolide bütçe açıklarının en fazla payı aldığı görülmektedir. Bu dönemde konsolide bütçe ve KİT' ler dışında kamu açıklarına en önemli katkı, mahalli idareler, sosyal güvenlik kurumları ve fonlar' dan gelmiştir. Bu nedenle, özellikle mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının gelir kaynaklarının yetersizliği sonucu ortaya çıkan açıklarının da bütçeden karşılanması zorunlu olmuştur. Kamu açıklarının bu önlenemez artışı karşısında ekonomik dengelerin hızla bozulması, hükümetin yeni istikrar tedbirlerine başvurmasını gerektirmiştir. Bu çerçevede 5 Nisan 1994 tarihinde açılan ekonomik istikrar paketi ile, enflasyon oranlarının düşürülmesi, kamu ve bütçe açıklarının azaltılması için vergisel düzenlemelerin gerçekleştirilmesi, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarında reform niteliğindeki düzenlemelerin yapılması ve özelleştirme çalışmalarının hızlandırılmasına yönelik bir takım tedbirler alınmıştır. Ancak, kamu harcamalarının azaltılmaması ve politik endişelerle yapısal bir vergi reformunun gerçekleştirilememesi gibi nedenlerle kamu ve bütçe açıkları sürekli büyümüştür. Nitekim, günümüzde kamu kesimi finansman açıklarının GSMH' ya oranı ortalama %10 seviyesine yükselmiştir.

1980 öncesi dönemde konsolide bütçe açıklarının finansmanında emisyon ve dış borçlanmaya daha fazla yer verilmiştir. Bu dönemde faiz oranlarının negatif tutulması ve yüksek büyüme hedefleri doğrultusunda ortaya çıkan tasarruf-yatırım dengesizliği gibi faktörlerin etkisiyle bütçe açıkları emisyon ve dış borçlanma ile finanse edilmeye çalışılmıştır. 1980 sonrası dönemde ise uygulanan sıkı para politikalarının etkisiyle bütçe açıklarının finansmanı geniş ölçüde iç borçlanma ile karşılanmıştır. Ancak, iç borçlanmanın ortaya çıkardığı yüksek faiz maliyetinin bütçeye getirdiği aşırı yük nedeniyle bütçe açıkları daha da artmıştır. Çünkü, devlet bono ve tahvil satışı ile kişisel tüketimi artırıcı yönde etkiye bulunmakta ve ekonomide enflasyonist eğilimlerin oluşmasına neden olmaktadır. Ayrıca iç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek faizli yapısı devlet iç borçlanma senetlerine olan talebin yükselmesine yol açmış ve 1990 yı-

lından itibaren bütçe açıklarının tamamına yakın bir kısmı iç borçlanma ile finanse edilmiştir.

Planlı dönemle birlikte ülkemizde bütçe hazırlıkları bütçe-plan ilişkileri gözönünde bulundurularak yapılmaya başlanmıştır. Ancak, geleneksel bütçenin uzun vadeli makro ekonomik hedeflere ulaşacak bir yapıya sahip olmaması ve uygulamada karşılaşılan aksaklıklar bütçe-plan ilişkilerinin kurulmasını güçleştirmiştir. Bu nedenle Maliye Bakanlığı bünyesinde program bütçe sistemine geçiş yönünde çalışmalar başlatılmış ve 1973 mali yılı başından itibaren program bütçe yürürlüğe girmiştir. Program bütçe uzun vadeli hedefler doğrultusunda bütçe-plan ilişkilerinin kurulmasını kolaylaştırmakla birlikte, sistemin başarılı olabilmesi için bir takım unsurların yerine getirilmesi gerekmektedir. Gelişmekte olan bir ülke olan Türkiye, program bütçe sistemini tam olarak uygulayacak teknik imkanlardan yoksundur. Sistemin temel unsurlarından biri olan program analizlerinin gerçekleştirilmesinde kullanılacak sayısal teknikler gelişmiş bir muhasebe sisteminin olmaması nedeniyle yapılamamaktadır. Ayrıca, eğitilmiş teknik personel yetersizliği, sağlıklı bir veri bankasının olmaması ve idari birimler arasında tam bir koordinasyonun sağlanamaması gibi nedenlerden dolayı program bütçe hazırlık çalışmalarında programlara ilişkin maliyet ve fayda analizleri yapılamamakta ve bütçe-plan ilişkileri yeterince kurulamamaktadır.

Program bütçe sisteminde ortaya çıkan bu aksaklıklar, bütçe politikalarının başarısız olmasına yol açarak bütçe açıklarını artırmaktadır. Bu çerçevede, bütçe-plan ilişkilerinin geliştirilmesi, bütçede program sınıflandırmasından fonksiyonel sınıflandırmaya geçilmesi ve analizlerde kolaylık sağlayacak merkezi bir veri sisteminin kurulması gerekmektedir. Bu düzenlemelerin yapılabilmesi için muhasebe, personel ve idari konularda gerekli reform çalışmalarının acilen başlatılması zorunludur. Öte yandan, program bütçe sisteminin uzun vadeli planlamaya dayanması ve bütçe açıklarının azaltılabilmesi için gerekli reform çalışmalarına geçişin uzun bir süreci kapsaması, gelecek yılların hedef bütçeleme sistemi olarak kabul edilen sıfır esaslı bütçe üzerinde dikkatle durmayı gerektirmektedir. Bu konuda alt yapı çalışmalarının şimdiden başlatılması ve sıfır esaslı bütçenin yakın bir gelecekte program bütçeye alternatif oluşturması sağlanabilir. Bu çerçevede Maliye Bakanlığı ve Hazine işbirliği ile oluşturulacak bir araştırma komisyonu ekonominin yapısal koşullarını da dikkate alarak kamu harcamalarını yeniden değerlendirmeye tabi tutabilir. Böylece bütçe ödeneklerinin önceki yıl bütçe ödenekleri dikkate alınmadan yeni baştan gözden geçirilmesi sağlanarak, öncelikli öneme sahip harcamaların bütçede yer alması sağlanabilir. Böyle bir uygulama sonucu, kamu harcamaları nispi olarak azalacağından, bütçe açıkları küçülecek ve milli ekonomide kamu kesiminin aşırı büyümesi önlenmiş olacaktır.

Günümüzde daha ziyade gelişmiş ülkelerde uygulanan bu sistemin ülkemizde kısa vadede başarılı olması oldukça zor gözükmektedir. Program bütçe sisteminde

karşılan sorunlar nedeniyle sıfır esaslı bütçeye geçiş kısa vadede mümkün değildir. Çünkü sistem uzun vadeli bir hazırlık çalışmasını gerektirmektedir. Bunun için, başta personel reformu olmak üzere, muhasebe reformunun gerçekleştirilmesi zorunludur. Buna göre, teknik personele etkin çalışma ortamının sağlanması ve muhasebe kayıtlarının düzenli tutulmasını sağlayacak yeterli verilerin oluşturulması gerekmektedir.

Bu değerlendirmeler ışığında, ülkemizde kronik bir hale gelen ve gerek bütçe politikalarında, gerekse Türk bütçe sistemindeki aksaklıklardan kaynaklanan konsolide bütçe açıklarının azaltılmasına yönelik bazı öneriler şu şekilde belirtilebilir.

- Ülkemizde enflasyonla mücadele açısından ciddi bir vergi reformuna ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle vergilendirilmeyen geniş bir vergi revervi mevcuttur. Örneğin spekülâtif kazançlar vergi dışında bırakılmakta, menkul değerlerin önemli bir kısmı vergilendirilmemektedir. Gelir vergisi spekülâtif menkul ve gayrimenkul değer artış gelirlerini vergilendirecek bir yapıya kavuşturulmalıdır. Ayrıca kapital kazançları ve servet yığılmalarını içeren yeni vergiler vergi sistemimize dahil edilmelidir.
- Ülkemizde kayıt dışı faaliyetler vergi kapsamı dışında tutulmaktadır. Kayıt dışı ekonominin boyutları ele alındığında yaklaşık 2.5 katrilyon T.L.' sına ulaştığı görülmektedir. Konsolide bütçe gelirlerinde yeterli artışların sağlanmasının başlıca yolu, kayıt dışı faaliyetleri vergilendirecek yasal düzenlemelerin acilen yapılmasıdır. Bu sayede bütçe açıklarının önemli ölçüde azalması hatta denk bütçe hedeflerinin tutturulması mümkün olabilecektir.
- Mevcut vergi sisteminin vergileme kapsamı dışında bıraktığı alanlar belirlenerek vergi kaçığının önüne geçilmesi gerekmektedir. Buna göre vergi denetimlerinde etkinliğin sağlanması ve vergi idarelerinde uzmanlaşmaya gidilmesi zorunludur.
- Vergilere ilişkin yasal düzenlemeler yapılırken istisna ve muafiyet konuları dikkatli bir şekilde ele alınmalıdır. Çünkü istisna ve muafiyetlerin çokluğu vergi sistemini karmaşık bir hale getirmekte ve kısa vadede konsolide bütçe gelirlerini azaltıcı etkide bulunmaktadır. Bunun için özellikle dolaysız vergiler çok sayıda istisna ve muafiyetten arındırılmalı ve en gerekli olanlarının sistemde yer alması sağlanmalıdır. Ayrıca vergi oranları makul bir seviyeye indirilerek, mükellef tabanı genişletilmelidir.
- Bütçe açıklarını kısa ve orta vadede azaltmanın bir diğer yolu bütçe harcamalarını kısmaaktır. Bütçe kanunu hükümete bütçe ödeneklerini kullanma yetki ve iznini vermekteyse de, bu ödeneklerin tamamının kullanılacağı anlamına gelmemektedir. Buna göre hükümetler, harcama programlarını yeniden düzenleyerek, mevcut bütçe büyüklüğü altında kalabilir. Harcama programla-

ıyla ilgili düzenlemelerde öncelik transfer ödemelerine verilmeli ve kamu kuruluşlarına bütçeden yapılacak desteklemeler gözden geçirilmelidir. Böylece giderler ile gelirler arasındaki fark azalmış olacaktır. Ancak bu tür bir düzenleme, hükümetlerin ülke şartları doğrultusunda alacağı siyasi kararlar neticesinde gerçekleşebilir.

- Ülkemizde iç ve dış borçlanma sonucu elde edilen gelirler yüksek faiz oranları üzerinden geri ödenmektedir. İç ve dış borç anapara ve faiz ödemeleri yeni borçlanmaları gerektirmeyecek şekilde planlanmalıdır. Bunun için iç ve dış borç faiz ödemelerinin milli gelire oranının konsolide bütçe gelirleri artış hızının üstüne çıkmamasına dikkat edilmelidir.
- İç borçlanmanın kısa vadeli ve yüksek faizli yapısı enflasyonist baskılara neden olmaktadır. Bu durum faiz maliyetinin yüksek olması nedeniyle bütçeye aşırı bir yük getirmektedir. Bu nedenle iç borçlanmanın miktarının düşürülmesi gerekmektedir. İç borçlanma azaltılırken bu kaynağın kısmen emisyonla ikame edilmesi mümkün olabilir. Ancak bunun enflasyona yol açmaması için emisyon artışının çok sınırlı tutulması gerekir. İç borçlanmanın sınırlandırılması, gelecek yılların bütçeleri üzerindeki faiz yükünün azaltılması açısından da yararlı olacaktır.
- İç borçlanmanın orta ve uzun vadeli bir yapıya kavuşturulması yönünde tedbirler alınmalıdır. Buna göre hazine bonolarına uygulanan stopaj oranının artırılması sağlanabilir. Böylece dış borçlarla birlikte iç borçlarda uzun vadeli yatırımların gerçekleştirilmesinde önemli bir katkı sağlayacaktır. Çünkü bu yatırımların ileride sağlayacağı gelir artışı borç ödenecek kaynağı oluşturmaktadır.
- Bütçe açıklarının artmasındaki başlıca faktör faiz ödemeleridir. Faiz ödemeleri düşüldüğünde bütçe açıkları küçülmekte hatta bütçeler fazla bile vermektedir. Borç faizlerinin konsolide bütçe üzerinde oluşturduğu yükün hafifletilmesi, iç ve dış borç stokunun azaltılmasına ve borçlanma maliyetlerinin düşürülmesine bağlıdır. Kuşkusuz, borç stokundaki azalma, izleyen yıllarda borç faizlerini düşürücü yönde olacaktır. Borç faiz oranları arzulanan düzeye indiği takdirde bütçe açıkları azalacaktır. Bunun için faiz ödemeleri dışındaki diğer harcama kalemlerinde de azalış yönünde tedbirler alınmalı ve vergi dışındaki diğer gelir kalemlerinde ise artışlar sağlanmalıdır.
- Ülkemizde Avrupa Birliği'ne üyelik yönündeki çalışmaların sürdüğü bir ortamda, kamu harcamalarının sürekli büyüyerek bütçe açıklarını artırması devletin ekonomideki payının genişlemesine yol açmaktadır. Bütçe açıklarının büyük ölçüde borçlanmaya başvurularak finanse edilmesi de bunda

önemli bir etkindir. Bu durumda devletin küçültülmesinin başlıca yolu borçların tasfiye edilmesidir. Bunun için Hazine' den ayrı ve Merkez Bankası gibi kısmen bağımsız bir borç idaresi kurulmalıdır.

- KİT' lerin konsolide bütçe üzerinde meydana getirdiği olumsuzlukları gidermek için özelleştirme uygulamalarının hızlandırılması gerekmektedir. Böylece bir yandan bütçe gelirlerinin artması sağlanırken, diğer yandan harcamaların azaltılması mümkün olacaktır. Bu arada özelleştirme kapsamında olan ancak özelleştirilmesi zaman alacak kamu kuruluşları politikadan uzaklaştırılmalı ve politikacıların etki alanından çıkarılmalıdır.



K A Y N A K Ç A

KİTAPLAR

- AÇBA, Sait : Devlet Borçları, Adım Yayıncılık, Ankara - 1991.
- AKSOY, Şerafettin : Kamu Bütçesi, Filiz Kitapevi, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1993.
- AKSOY, Şerafettin : Kamu Maliyesi, Filiz Kitabevi, Bayrak Matbaacılık, İstanbul, 1991.
- AKTÜRK, İsmail : Hazine İşlemleri, Akliselim Matbaası, İzmir 1996.
- ALTAY, Asuman : Yozlaşma ve Temiz Toplum Arayışları, Doğu Matbaacılık, Ankara 1994.
- AREN, Sadun : İstihdam, Para ve İktisadi Politika, Savaş Yayınları, 7. Baskı, Ankara 1984.
- ARSAN, Üren : Türkiye' de Cumhuriyet Devrinde İç Devlet Borçları, Ankara Üniversitesi S.B.F. Yayınları No: 133, Sevinç Matbaası, Ankara 1961.
- ATAÇ, Beyhan : Maliye Politikası (Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sonuçları), 2. Baskı, Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No: 86, Anadolu Üniversitesi Basımevi, Eskişehir 1991.
- BARRO, Robert : Macroeconomics, Second Edition, John Wiley and Sons Inc, Canada, 1987.
- BATIREL, Ömer F. : Kamu Bütçesi, Marmara Üniversitesi Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayını No: 414-648, İstanbul, 1987, 5. Baskı.
- BATIREL, Ömer F. : Kamu Maliyesi, T.C. Anadolu Üniversitesi Yayınları , No: 76, A.Ö.F. Yayınları, No: 23 , (Prof.Dr. Ömer F. BATIREL Tarafından Yazılan Fasikül), Eskişehir 1989.
- BATIREL, Ömer Faruk : Kamu Maliyesi Teorisi, İ.İ.T.İ.A. Nihat Sayar Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No: 316/549, genişletilmiş 2.Baskı, İstanbul 1979.
- BLEJER, Mario - Adrienne CHEASTY : Measuring The Fiscal Deficit, IMF, Washington, 1993.
- BUCHANAN, James M. - Robert TOLLISON - Keith ROWLEY : Deficits, Basic Blackwell Inc., New York, 1986.
- BUCHANAN, James M. - Robert WAGNER : Democracy in Deficits - The Political Legacy of Keynes, Academic Press, New York 1977.
- BULUTOĞLU, Kenan - Erciş KURTULUŞ : Bütçe ve Kamu Harcamaları, Araştırma - Eğitim - Ekin Yayınları, Kent Basımevi, İstanbul 1981.
- BULUTOĞLU, Kenan : Kamu Ekonomisine Giriş, Temat Yayınları, 2. Baskı, İstanbul 1977.
- CHANEY, Eric - Michael ENGUIN : 1994 Dünya Ekonomisi, Çev: Nurhan YENTÜRK, Cep Üniversitesi, İletişim Yayınları, İstanbul 1995.
- CHEEK, Logan M. : Zero - Base Budgeting Comes Of Age, Fifth Printing, Mc Millan, New York, 1977.
- COOPER, John : Program ve Performans Bütçe Tekniği İşığı Altında Neticice İçin Bütçe Hazırlama, (Çev. Arif HOCALAR), Güray Matbaası, Ankara 1966.

- COŞKUN, Gülay : Devlet Bütçesi (Türk Bütçe Sistemi), 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 1989.
- COŞKUN, Gülay : Kamu Maliyesi, Anadolu Üniversitesi Yayınları, No: 76, A.Ö.F Yayınları, No: 23, (Prof.Dr. Gülay COŞKUN tarafından yazılan fasikül), Eskişehir 1989.
- ÇOŞKUN, Gülay : Bütçe Reformu Nedenleri ve Program Bütçe Sistemi, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Yayınları No: 150, Ankara 1976.
- DİCLE, Atilla : Kamu Yönetiminde Planlama - Programlama - Bütçeleme Sistemi (PPBS), İlkan Basımevi, Ankara 1973.
- EDİZDOĞAN, Nihat : Kamu Bütçesi, Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Güçlendirme Vakfı Yayın No: 15, Uludağ Üniversitesi Basımevi, Bursa 1989.
- EKER, Aytaç - Asuman ALTAY - Mustafa SAKAL : Maliye Politikası (Teori, İlkeler ve Yöntemler), Takav Matbaası, Ankara 1994.
- EKER, Aytaç - Kamil TÜĞEN : Kamu Maliyesine Giriş, 6. Baskı, Takav Matbaası, Ankara 1995.
- EKER, Aytaç : Devlet Borçları (Kamu Kredisi), Takav Matbaası, İzmir 1994.
- EROL, Ahmet : Ekonomik Etkileri Açısından Türkiye' de Devlet Borçları (1981-1990), M.G.B.A.P.K.K. Yayın No: 1992/324, Ankara 1992.
- FALAY, Nihat : Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli, İstanbul Üniversitesi İ.F. Yayını, No: 429, İstanbul 1979.
- FALAY, Nihat : Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri, İ.Ü.İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No: 71, İstanbul 1987.
- FEYZİOĞLU, B. Necmettin : Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, 7. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul 1984.
- GÖNÜL, Ayşenur : Bütçe Açıklarının Borçlanma Yerine Para Basımı ile Finanse Edilmesinin Ekonomik Etkileri, D.P.T. Yayını, Ankara 1992.
- GÖNÜL, Ayşenur : Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Ekonomik Etkileri, D.P.T. Yayını, Ankara 1992.
- GÖRGÜN, Sevim : Maliye Politikası, Çağlayan Basımevi, İstanbul 1973.
- İNCE, Macit : Devlet Borçlanması (Kamu Kredisi), A.İ.T.İ.A. Yayını No: 31, Kalite Matbaası, Ankara 1976.
- İNCE, Macit : Devlet Borçlanması, Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara 1996.
- KARA, Mehmet : Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını, No: 240, Ankara 1982.
- KARAASLAN, Ahmet : Bütçe Teorisi ve Bütçe Politikası, Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, No: 74, Erzurum 1982.
- KILIÇBAY, Ahmet : Türkiye Ekonomisi, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 2.Baskı, No: 263, Ankara 1987.
- KÜÇÜKER, Celal Naci : Senyoraj Teorisi ve Optimal Enflasyon Oranı, H.D.T.M. Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, H.D.T.M. Matbaası, Ankara 1992.

- MAXWELL, James A. : Fiscal Policy, Greenwood Press Publischers, New York, 1968.
- MUTER, Naci : Türkiye Ekonomisinde-Mali Yapı (Kurumsal ve Kuramsal Bir Yaklaşım), Anadolu Matbaacılık, Manisa 1989.
- NADAROĞLU, Halil : Kamu Maliyesi Teorisi, Sermet Matbaası, 6. Baskı, İstanbul 1985.
- ORHAN, Osman Z. : Türkiye' de Bütçe ve Maliye Politikaları, İ.T.O. Yayınları, No: 1994-1, İstanbul 1994.
- OYAN, Oğuz - Ali Rıza YILDIZ : Türkiye' de Maliye ve Fon Politikaları (Alternatif Yönelişler), Adım Yayıncılık, Ankara 1991.
- ÖNDER, İzzettin - Hülya KİRMANOĞLU - Yeşim KARTALLI : Kamu Açıkları ve Kamu Borçları, Teori ve Türkiye Üzerine Bazı Gözlemler, Türk Harb-İş Sendikası, Dosya Yayıncılık, Ankara 1995.
- ÖNDER, İzzettin - Oktar TÜREL - Nazım EKİNCİ - Cem SOMEL : Türkiye' de Kamu Maliyesi, Finansal Yapı ve Politikalar, Türkiye Araştırmaları Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul 1993.
- ÖZKAN, Nevin : Planlı Dönemde Konsolide Bütçe Açıklarının Nedenleri (Vergi Gelirleri Açısından), Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu Dizisi: 3, M.G.B.B.M.K.G.M. Yayını, Ankara 1987.
- PAKDEMİRLİ, Ekrem : Ekonominin Sayısal Görünümü - 1923' ten Günümüze, Milliyet Yayınları, Üçüncü Baskı, İstanbul 1995.
- PHYRR, Peter A. : Zero- Base Budgeting, A Practical Management Tool For Evaluating Expenses, John Wiley and Sons, Inc.Press, New York 1973.
- SACHS, Jeffry - Larrain FELIBE : Macroeconomics in the Global Economy, Harvester and Wheatsheaf, New Jersey 1993.
- SAVAŞ, Vural : Anayasal İktisat, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Bası, İzmir 1993.
- SAVAŞ, Vural : İktisat Politikasına Giriş, 2. Baskı, Sermet Matbaası, İstanbul 1982.
- SCHICK, Allen : The Road to PPB: The States of Budget Reform, Markham Puplichers, Chicago 1972.
- SÖNMEZ, Nezihe : Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir 1994.
- STIGLITZ, Joseph E. : Kamu Kesimi Ekonomisi, Çev: Ö. F. BATİREL, 2. Baskı, Marmara Üniversitesi Yayın No: 549, İ.İ.B.F. Yayın No: 396, İstanbul 1994.
- TURAL, Aziz : Devlet Borçları, M.G.B.A.P.K.K.B. Yayın No: 1992/325, Ankara 1992.
- TÜRK, İsmail : Maliye Politikası, Sevinç Yayınları, 7. Baskı, Ankara 1988.
- WHOLEY, Joseph : Zero - Base Budgeting and Program Evaluation, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts, Toronto, 1978.
- YAŞA, Memduh : Devlet Borçları, Has Kurtulmuş Matbaası, 2. Baskı, İstanbul 1981.
- YULUÇ, Mustafa : Türkiye' de Kamu Savurganlığı ve Bütçe Yönetimi, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını , No: 1981/230, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1981.

MAKALELER

- AKAT, Asaf Savaş : «Kronik Enflasyonla Mücadele: Sorunlar, Çözümler ve Tereddütler», Banka ve Ekonomik Yorumlar, Yıl: 29, S: 2, Şubat 1992.
- AKPINAR, Süleyman : «Ülkemizde Program Bütçe Uygulamasının Son Durumuna İlişkin Notlar», Maliye Dergisi, Sayı: 34, Temmuz-Ağustos 1978.
- AKTÜRK, İsmail : «Plan-Bütçe İlişkileri ve 1980' li Yıllarda Türk Bütçe Politikası», Marmara Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, C: 7, S: 1-2, İstanbul 1990.
- ALTUĞ, Nuray : «Bütçe Açıklarının Hiperenflasyonist Etkileri», Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, M.Ü. İletişim Fakültesi Basın Yayın Teknikleri Anabilim Dalı Baskısı, S: 1 - 2, İstanbul 1993.
- ARIKAN, Zeynep - Hakan AY : «Kayıt Dışı Ekonominin Boyutları ve Sonuçları», Maliye Yazıları Dergisi, Sayı: 48, Temmuz-Eylül 1995.
- BARRO, Robert : «The Economic Effects of Budget Deficits and Government Spending», Journal of Monetary Economics, No: 20, North-Holland, 1987.
- BARRO, Robert J. : «The Ricardian Approach to Budget Deficits», Journal of Economic Perspectives, Volume: 3, Number: 2, Spring 1989.
- BAŞOL, Koray - Güler BAŞOL : «Bütçe Uygulamalarında Yapılan Değişiklikler ve Bütçe Politikalarına Etkileri», A.Ü.S.B.F. Dergisi, S: 3-4, C: 47, Haziran-Aralık 1992.
- BERNHEIM, Douglas B. : «A Neoclassical Perspective on Budget Deficits», Journal of Economics Perspectives, Vol. 3, Number: 2, Spring 1989.
- BLEJER, Mario - Adrienne CHEASTY : «How to Measure the Fiscal Deficit», Finance and Development, September 1992.
- CEBULA, Richard : «Federal Government Budget Deficits and Interest Rates: An Empirical Analysis for the United States (1955-1984)», Public Finance, Vol: 43, 1988.
- CHANG, Roberto : «International Coordination of Fiscal Deficits», Journal of Monetary Economics, Vol. 25, North-Holland, 1990.
- COŞKUN, Gülay : «Çağdaş Bütçecilik ve Plan- Program-Bütçe İlişkileri», Maliye Dergisi, M.B.A.P.K.K. Başkanlığı Yayını, Sayı: 1, Ocak- Şubat 1973.
- ÇAKMAK, Erol : «Uluslararası Karşılıklı Bağımlılık Çerçevesinde ABD Bütçe ve Cari İşlem Açıkları Üzerine Bir Değerlendirme», Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 9, Sayı: 1 - 2, Erzurum 1992.
- DEMİRKAN, Uçar : «Türkiye' de Enflasyonlu Yaşam», Maliye Dergisi, Sayı: 71, Ekim 1984.
- EĞİLMEZ, Mahfi : «Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazinesin Borçlanma Faizleri Üzerine Etkileri», İşletme-Finans Dergisi, Yıl: 8, S: 88, Temmuz 1993.
- EISNER, Robert : «Budget Deficits: Rhetoric and Reality», The Journal of Economic Perspectives, Vol: 3, No: 2, Spring 1989.

- EKER, Aytaç - Mustafa SAKAL : «1994 Ekonomik Krizi ve Hazinesinin İç Borçlanma Politikası», Vergi Sorunları Dergisi, Sayı: 82, Temmuz 1995.
- EKER, Aytaç : «Bütçe Fonksiyonlarının Gelişimi ve Bütçe Denklığı İle İlgili Teoriler», Ege Üniversitesi İktisat Fakültesi Dergisi, Yıl: 2, Sayı: 3, Ağustos 1981.
- EVGIN, Tülay : «90' ılı Yıllarda Bütçe ve Bütçe Açığının Finansmanı», Ekonomik Yaklaşım Dergisi, C: 5, S: 13, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Yayını, Adalet Matbaacılık, Yaz 1994.
- EVGIN, Tülay : «İç Borçlarımız», Hazine ve Dış Ticaret Dergisi, H.D.T.M. Yayını, S: 12, Mart 1992.
- FALAY, Nihat : «Sıfır Esaslı Bütçeleme», Prof.Dr. Ümit Yaşar Doğanay' ın Anusına Armağan 2, İstanbul Üniversitesi Yayın No: 2848, S.B.F. Yayın No: 1, İstanbul 1982.
- FISCHER, Stanley : «Seignorage and the Case For a National Money» Journal of Political Economy, No: 2, April 1990.
- FISHER, Stanley - William EASTERLY : «Bütçesel Sınırlamaların Ekonomik Etkileri», Çev: Mustafa SAKAL, D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 2, Yıl: 1993.
- ISHI, Hiromitsu : «Overview of Fiscal Deficits in Japan with Special Reference Policy Debate», Hitotsubashi Journal of Economics, No: 27, The Hikotsubashi Academy, 1986.
- KAMINARIDES, John - Edward NISSAN : «The Effects of International Debt on the Economic Development of Small Countries», World Development, Vol. 21, No: 2, Pergamon Press.
- LEE, Dwight : «Political Myopia and the Asymmetric Dynamics of Taxing and Spending», in: Deficits, Basic Blackwell Inc, New York, 1986.
- LLOYD, B. Thomas - Ali ABDERREZAK : «Long-Term Interest Rates: The Role of Expected Budget Deficits», Public Finance Quarterly, Vol: 16, No: 3, July, 1988.
- MODIGLIANI, Franko - Arlie STERLING : «Government Debt, Government Spending and Private Sector Behavior: Comment», American Economic Review, Vol: 76, 1986.
- MORRISON, Thomas : «Structural Determinants of Government Budget Deficit in Developing Countries», World Development, Volume: 10, No: 6, 1982.
- NAYMAN, Sonat : «Bütçe açıkları Dünya Piyasalarını Nasıl Etkiliyor?», Maliye Dergisi, Sayı: 6, Mayıs - Haziran 1982.
- ÖNER, Engin : «Türkiye' nin 1981-1990 Dönemi İç ve Dış Borç Durumu», Atatürk Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C: 9, S: 1-2.
- SAĞLAM, Dündar : «Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Para Politikasına Etkileri», Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi, Yıl: 22, S: 10, Ekim 1985.
- SAKAL, Mustafa : «1993 Bütçesi ve Makro Ekonomik Hedefler», Maliye Yazıları Dergisi, Sayı: 38, Ocak-Mart 1993.
- SAKINÇ, Süreyya : «Mali Dengesizlik Sorununun Çözümünde Vergilenebilir Kapasite Yaklaşımı», Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi , Yıl: 29, Sayı: 3, Temmuz-Eylül 1992.

- SCHICK, Allen : «Why Deficit Persists as a Budget Problem: Role of Political Institutions», Government Management Issues and Country Studies, Edited By A. Premchand, I.M.F. Press, Washington, 1990.
- SÖNMEZ, Sinan : «Kamu Kesimi Açığı ve Enflasyon Üzerine Bazı Gözlemler», Ekonomik Yaklaşım Dergisi, Cilt: 4, Sayı: 8, İlkbahar 1993.
- TANZI, Vito - M. BLEJER - M. TEIJEINO : «Inflation and the Measurement of Fiscal Deficits», IMF Staff Papers, December, 1987.
- TANZI, Vito : «Fiscal Deficit Measurement», I.M.F. Staff Papers, Washington, 1993.
- TANZI, Vito : «Fiscal Disequilibrium in Developing Countries», World Development, Vol. 10, No. 12, 1982.
- TAŞ, Ramazan : «Theoretical and Empirical Aspects of Budget Deficits», Ankara Üniversitesi S.B.F. Dergisi, Cilt: 47, Sayı: 3-4, Haziran-Aralık 1992.
- TOLLISON, Robert - Richard WAGNER : «Balanced Budgets and Beyond», in: Deficits, Basic Blackwell Inc. , New York, 1986.
- TÜĞEN, Kamil : «Bütçe Açıkları, Finansmanı ve Sonuçları (Gelişmiş Ülkeler Yönünden Bir Değerlendirme)», Dokuz Eylül Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, C: 6, S: 2, Yıl: 1991, s. 92.
- WELFE, Alexander : «State Budget and Inflation Process», Journal of Public Economics, No: 43, Elsevier Science Publishers, North Holland, 1990.
- YELLEN, Jannet : «Symposium on the Budget Deficits», Journal of Economic Perspectives, Volume: 3, No: 2, Spring 1989.
- YERELİ, Ahmet Burçin, - Haluk EGELİ : «Türk Bütçe Sisteminde Konsolide Bütçe Gelirlerindeki gelişmelerin Ekonomik Açidan Değerlendirilmesi» Maliye Yazıları Dergisi, Ekim- Aralık 1993, Sayı: 41.

TEBLİĞLER

- AKTAN, Coşkun Can : «Özelleştirme ve Türkiye Deneyimi», Özelleştirme Sempozyumu, 28- 29 Nisan 1994- Manisa, Doğu Matbaacılık, Ankara 1995.
- ALTUĞ, Nuray : «Türkiye' de İç Borçların Yapısında 1970-1992 Yılları Arasında Meydana Gelen Değişmeler Üzerine Bazı Gözlemler», Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 36. Seri - Yıl: 1994, No: 551, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1994.
- ARASIL, Ömer : «Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Makro Ekonomik Etkileri (Bir Yorum)», Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No: 554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996.
- ATAÇ, Beyhan - Engin ATAÇ : «Türkiye' de 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim, Sağlık ve Savunma Harcamalarının Analizi», Türkiye' de Bütçe Harcamaları, IX. Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994.

- BAŞOL, Koray : «Türkiye' de KİT' ler Sorunları ve Günümüzdeki Uygulamaları», Özelleştirme Sempozyumu, 28-29 Nisan 1994 - Manisa, Doğuş Mabaacılık, Ankara 1995.
- BERKSOY, Turgay : «Türkiye' de Bütçe Açıkları ve Bu Açıkların Finansmanı», Türkiye' de Bütçe Harcamaları, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993, Atakent - Silifke, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994.
- BİLDİRİCİ, Ziyaettin : «Türkiye' de Kayıt Dışı Ekonominin Vergisel Boyutları», Türkiye' de Liberalizasyon Sürecinde Maliye Politikaları Açısından Kamu Ekonomisinin Özel Ekonomi Üzerindeki Etkileri, XI. Maliye Sempozyumu, 4-8 Mayıs 1995, Gazi Magosa-Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti, Anadolu Mabaacılık, İzmir 1997.
- DURAN, Mahmut : «Kamu Finansman Açıklarının Optimal Finansmanı» Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14 -18 Mayıs 1994, Kemer - Antalya, No: 554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996.
- EKER, Aytaç : «Ekonomik Kalkınmanın Planlanması ve Bütçeleme», Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, No: 77, 35. Seri (1991/1992), Güray Matbaası, İstanbul 1993.
- FALAY, Nihat : « Planlama - Programlama - Bütçeleme Sisteminin Genel Eleştirisi», İstanbul Üniversitesi İ.F. Maliye Enstitüsü Konferansları, 23. Seri, No: 65, Yıl: 1974, İstanbul 1975.
- KARATAŞ, Cevat : «Türkiye' de Kamu Borçları, Vergi Sistemi ve Kamu Harcamaları (1980-1993), Maliye Araştırma Merkezi konferansları, 36.Seri, No: 551, İ.Ü. İktisat Fakültesi Yayını, İstanbul 1994.
- OKTAR, Ateş : «Bütçeleme Sürecinde Yasama Organının Yeni Fonksiyonu: Sıfır Esaslı Bütçeleme ve Günbatımı Kanunları Uygulaması», Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 35. Seri, Yıl: 1991-92, (Prof.Dr. Bedi. N. FEYZİOĞLU' na Armağan, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Araştırma Merkezi Yayını, No: 77, İstanbul 1993.
- OKTAR, Ateş : «Doğumunun Yetmişinci Yılında Sıfır Esaslı Bütçelemeye Genel Bir Bakış», Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 36. Seri, İstanbul Üniversitesi İ.F. Yayın No: 551, İstanbul 1994.
- ÖNDER, İzzettin - Hülya KİRMANOĞLU : «Kamu Açıklarının Tanımlanması, Ölçümü ve Etkileri», Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X. Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No: 554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996.
- ÖNER, Erdoğan : «Cumhuriyet Dönemi Türk Bütçeleri (1924-1993)», Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 36. Seri, No: 551, İstanbul Üniversitesi İ.F. Maliye Araştırma Merkezi Yayını, İstanbul 1994.
- ÖNER, Erdoğan : «Kamu Kesimi Gelir Harcama ve Borçlanma Gereği: Genel Bir Değerlendirme (1975-1993)» Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14 - 18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, İ.Ü.İ.F.Yayını No: 554, İstanbul 1996.

- ÖNER, Erdoğan : «Türkiye' de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirmesi», Türkiye' de Bütçe Harcamaları, IX. Maliye Sempozyumu, 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Adana 1994.
- SONAT, Arslan : «Kamu Kesimi Finansman Açıkları ve Dış Denge», Kamu Kesimi Finansman Açıkları, X.Türkiye Maliye Sempozyumu, 14-18 Mayıs 1994, Kemer-Antalya, No: 554, İstanbul Üniversitesi Basımevi, İstanbul 1996.
- SÖNMEZ, Sinan : «Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Enflasyon», Türkiye' de Bütçe Harcamaları, IX. Maliye Eğitimi Sempozyumu , 6-8 Mayıs 1993, Silifke-Mersin, Çukurova Üniversitesi Basımevi, Adana 1994.

RAPORLAR

- AKBANK : Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ekonomisi (1923-1978), Akbank Kültür Yayını, Apa Ofset Basımevi.
- ARASIL, Ömer - Burçin YERELİ - Fatih SAYGILI - Şebnem SAYILGAN : 5 Nisan' dan 5 Temmuz' a (1994 Ekonomik İstikrar Tedbirlerinin İlk Üç aylık Değerlendirilmesi ve İstikrarın Sağlanmasına Yönelik Öneriler), İzTO Yayını, Ağustos 1994.
- D.İ.E. : İstatistik Göstergeler (1923 - 1995), D.İ.E. Yayını, Ankara 1996.
- D.P.T. : 1980' den 1990' a Makro Ekonomik Politikalar - Türkiye Ekonomisindeki Gelişmelerin Analizi ve Bazı Değerlendirmeler, DPT Yayını, Ankara - 1990.
- D.P.T. : Ekonomik ve Sosyal Göstergeler (1950-1995), DPT Yayını, Ankara 1996.
- D.P.T. : II. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968 - 1972), DPT Yayını, No: 1154, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1967.
- D.P.T. : III.Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973 -1977), No: 1360, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1972.
- D.P.T. : IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı(1979 -1983), DPT Yayını, No: 1664, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1979.
- D.P.T. : V. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989), DPT Yayını, No: 1974, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1985.
- D.P.T., : VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994), DPT Yayını, No: 2174, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1989.
- Maliye Bakanlığı : Yıllık Ekonomik Raporlar.
- OECD : Economic Outlook, June 1993.
- T.C.Merkez Bankası : Yıllık Raporlar.
- TÜĞEN, Kamil : Türkiye' de Bütçe Açıkları, EĞİAD Ekonomik Raporlar, No. 3, İzmir 1991
- TÜSİAD : Türkiye' de Enflasyon ve Enflasyon' da Başarı Koşulları, Yayın No, TUSİAD-T/86-790, İstanbul 1986.

TEZLER

TÜĞEN, Kamil

: Program Bütçe Uygulamasında Bütçe-Plan İlişkilerinin Değerlendirilmesi, (Türkiye' deki Uygulama), Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E., İzmir 1986.

