M.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi Özel Sayı
Prof.Dr.Halil NADAROĞLU'na Armağan
Yıl: 1998, Cilt: XIV, Sayı:1, s.57-69.

TÜRKİYE'DE BÜTÇE GERÇEKÇİLİĞİ

Besim Bülent BALİ*
Mustafa ÇELEN**

GİRİŞ

Devlet bütçesi, belli bir dönem içinde devletin yapacağı giderlerle bu giderleri karşılayacak gelirlerin toplanmasına yetki veren bir yasa olarak tanımlanabilir. Bütçe bir yasa metni olmasına rağmen meydana getirdiği ekonomik fonksiyonlar ile ön plana çıkmaktadır. Bütçe politikası, vergi politikası ve borçlanma politikası ile birlikte maliye politikasının en önemli saç ayaklarından birini oluşturmaktadır. Bu çerçevede bütçe politikasının oluşturan değişkenlerin gerek rakamsal, gerekse zamansal tutarlılığı büyük önem arz etmektedir. Tutarlılıktan uzak hazırlanan politika önerilerinin istenilen sonucu vermeyeceği ve makro ekonomik istikrarsızlıklara da yol açabileceği aşikardır. Yani, bir ülkede uygulanan bütçe politikasının tutarlılığı, o ülkenin ekonomik istikrarını sağlamak için gerekli koşullardan birisi, belki de en önemlisidir. Bütçe politikasının tutarlılığı ise, kamu bütçesinin gerçekçi öngörülere dayanılarak hazırlanmasına bağlıdır.

Bu çalışmanın amacı, 1981-1996 döneminde konsolide bütçe giderlerinin, gelirlerinin ve açıklarının başlangıç tahminleri ile yıl sonu gerçekleşmelerini karşılaştırarak samimiyet, denklik ve doğruluk ilkelerine ülkemizde ne ölçüde uyulduğunu tartışmaktır. Ayrıca bütçe gerçekçiliğinden sapmaların genelde makro ekonomik, özelde devlet borçlanması üzerindeki etkilerinden irdelenecektir. Çalışmanın çıkış noktası Eğilmez (1993)'e dayanmaktadır.

I. KAMU BÜTÇESİNİN İŞLEVLERİ

Devlet bütçesinin yerine getirmekle görevli olduğu belirli işlevleri vardır. Bu işlevler;

- Mali ve ekonomik işlev
- Hukuki işlev

* Arş.Gör.M.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.
** Arş.Gör.M.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü.

- Siyasal işlev
- Denetim işlevi
- Kaynakların tahsisi işlevi
- Gelirlerin dağılımı işlevi
- İktisadi istikrar işlevi
- İktisadi büyüme işlevi olarak sayılabilir.

Bütçenin mali ve ekonomik işlevi yapılacak kamu hizmetlerinin gerek miktar ve gerekse kalite bakımından bütçe kısıtı altında en yüksek miktarda gerçekleştirilmesini öngörür. Hukuki işlev ise, bütçe metninin bir yasa metin olması nedeniyle hem hazırlanırken, hem de uygulanırken anayasa tarafından ortaya konulan yapıya uyması ifade edilir.

Diğer bir işlev olan siyasal işlevin amacı, bütçenin, kamu yönetiminin gidişini etkileyecek bir araç olarak parlementoya, hükümete yol göstermek, yönetmek olanağını vermesidir. Bütçenin hükümetlerin kamu hizmetini yapabilmesi için adeta bir mali plan olması, hükümetin bütçe ve siyasi tercihini parlementonun da onayı ile yapmasıdır.[1]

Denetim işlevi ise, bütçenin hazırlık ve bitiş aşamaları arasındaki gerçekleşme farklarını ortadan kaldırmak, bütçenin sapma olmadan uygulanmasını sağlamak gibi amaçları ortaya koymak için yapılır. Denetimin niteliği bütçeleme sistemlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır. Yapılan denetim mali denetim ise geleneksel bütçe sistemi; etkinlik denetimi ise performans bütçe denetimi ve versiyonları olarak isimlendirilmektedir.

Günümüzde bütçe iktisat politikasının önemli bir aracı haline gelmiştir. Bunun sonucu olarak mali, siyasal, hukuki ve denetim gibi klasik işlevleri yanında kaynakların optimal dağılımını sağlamak, gelir dağılımındaki adaletsizlikleri düzeltmek, iktisadi istikrarı sağlamak ve ekonomik büyümeyi gerçekleştirmek gibi modern işlevlere de sahip olması gerekliliği ortaya çıkmıştır.

Devlet bütçesinin bu işlevleri yerine getirebilmesi için belli ilkeler çerçevesinde hazırlanmış olması gerekir. Başlıca bütçe ilkeleri;

---

[1] Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986, s. 27

- Genellik
- Teklik (birlik)
- Yıllık olma
- Açıklık
- Doğruluk
- Samimiyet
- Denklik
- Önceden izin alma
- Giderlerin öncelikle ve bölümler itibariyle oylanması

şeklinde belirtilebilir.

Genellik ilkesi kamunun mal ve hizmet üretimine yönelik bütün faaliyetlerinin ayrıntılı olarak bir bütçede gösterilmesini ve bu bütçedeki belli gelirlerin belli giderlere tahsis edilmemesini öngörürür. Bir başka ifade ile genellik ilkesi ademi tahsis ilkesidir.

Bütün kamu kesimi üretici birimlerinin harcama ve gelirlerinin tek bir bütçe içerisinde toplanmasına birlik ilkesi denir. Bu ilkeye göre, bir ülkede kamu harcama ve gelirleri tek elden tahmin edilmekte, planlanmakta ve dengelenmektedir. Bunun sonucu, kamu kesimi tek bir üretici olarak düşünülmesi ve kamu hizmetlerinin ülke çapında düzenlenmesidir.Birlik ilkesinin diğer bir anlamı da konsolidasyondur.[2]

Yıllık olma, bütçenin belli bir zaman aralığında uygulanma ilkesini ifade eder. Ülkemizde ve dünyadaki hemen hemen bütün ülkelerde bütçe bir takvim yılı içerisinde geçerli olacak şekide hazırlanmaktadır.

Açıklık ilkesi, bütçenin gerçek bilgileri yansıtacak şekilde kamu oyuna bildirilebilmesini öngörür. Bunu sonucu olarak mali yönetimde şeffaflık sağlanmış ve bütçe kamu oyunun denetimine açılmış olur.

---

[2] Ömer Faruk Batırel, **Kamu Bütçesi**, Yedinci Baskı, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, İstanbul, 1994, s. 13

Doğruluk ilkesi ise, bütçe hazırlanırken gelir ve gider hesaplarının yanlışlık ve eksikliklere imkan vermeyecek şekilde düzgün olarak hazırlanmasını salık verir.

Diğer bir bütçe ilkesi de denkliktir. Denklik gelir ve gider hesaplarının birbirine eşit olmasını ifade eder. Bütçe hazırlama mantığının gerisindeki en önemli ilke de budur. Bütçe içerisinde gelir ve giderlerin uyumlu olması o bütçenin sağlıklı olduğunun göstergesidir. Denk olmayan yani açık veren bütçedeki gelir eksikliği borçlanma ile giderilmektedir. Bütçenin denkliği prensibi klasik iktisat okulunun temel kabullerinden biridir. Keynesyen bakış açısıyla baktığımızda ise, bütçe ekonomik dengesizlikleri ortadan kaldırmak için fazla ve açık vererek bir maliye politikası aracı olarak kullanılabilmektedir.

Önceden izin alma ilkesi bütçenin uygulanabilmesi için mali yıl başlamadan önce meclisce kabulunu öngören bir ilkedir. Bu yasa mali yıl içerisinde hem gelirlerin toplanmasına, hem de harcamaların yapılmasına imkan verir. Bütçenin çeşitli sebebler dolayısıyla onaylanamaması durumunda devletin işlevini yerine getirebilmesi için geçici bütçe uygulamasına gidilebilmektedir.

Kamu bütçesi giderlerin öncelikle belirlendiği daha sonra gelirlerin hesaplandığı aradaki farkın ise borçlanma ile karşılandığı bir yapı gösterir. Bu çerçevede devlet bütçesinde giderlerin gelirlere karşı önceliği olduğu söylenebillir. Diğer taraftan bütçe oylanırken bütün olarak değil de bölümler itibariyle oylanması sözkonusu olmaktadır. Bölümler itibariyle onaylanmadaki esas endişe hükümet tarafından bölümler arası transferleri ortadan kaldırmaktır. Böylelikle meclisin bütçe kalemleri üzerindeki belirleyiciliği artabilmektedir.

II . BÜTÇE İLKELERİNİN GEÇERLİLİĞİ

Bilindiği gibi; bütçenin hazırlığı sırasında gider ve gelir tahminlerinin gerçeğe en yakın biçimde yapılması samimiyet ilkesinin gereğidir. Ayrıca, doğruluk ilkesi gereğince gider ve gelir tahminleri ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara uygun olmalıdır. Denklik ilkesi ise, bütçe uygulama sonuçlarında sağlanan denkliğe vurgu yapmaktadır. Zira hazırlanan bütçenin kağıt üstünde denk olması, uygulama sonuçlarının da denk olacağını garanti edemez.

Bütçe ilkelerinin geçerliliği konusundaki diğer bir sapmalar ise, birlik ve genellik ilkelerinin ihlali şeklinde ortaya çıkmaktadır. Katma Bütçeli İdareler, Döner Sermayeli İşletmeler, Kamu İktisadi Teşebbüsleri, Mahalli İdareler ve Fon Uygulamaları bu çerçevede değerlendirilebilir.

Günümüzde kamu yönetiminin en büyük sorunlarından biri bütçe açıklarıdır. Bütçe açığı kamu gelir ve giderleri arasındaki fark olarak tanımlanabilir. Devlet bütçesinde giderlerin gelirlere nazaran öncelikli olarak ele alınması ve kamu harcamalarının artış hızının kamu gelirlerine nisbet ile daha yüksek gerçekleşmesi bütçe açığını arttıran temel etmenler arasında sayılabilir.

Ülkemizde, başlangıçtaki bütçe açığı siyasal nedenlerle mümkün olduğunca küçük gösterilmeye çalışılmaktadır. Bunun için ise gelir tahminleri olduğundan yüksek, gider tahminleri olduğundan düşük gösterilmektedir. Çünkü bütçe tasarısı T.B.M.M.'nde onaylanma zorunluluğu taşımaktadır. Büyük miktarlarda açık öngören bir bütçenin mecliste onaylanma ihtimali azalmaktadır. Bütçenin reddedilme durumunda ise, hükümetin düşmesi gibi bir siyasi sonuç doğurması bile muhtemeldir. Bu yüzden bütçe tasarısı hazırlanırken siyasi iktidar bütçe açığını elden geldiğince küçük göstermeye çalışmakta, bütçede konulan ödeneklerin yıl sonuna doğru bitmesi durumunda ise, arizi durumlarda yapılması öngörülen ek bütçe arizi olmaktan çıkmakta, normal uygulama gibi görülmeye başlamaktadır. Ayrıca tahminler ekonominin genel dengesine uygun şekilde yapılmamaktadır. Sonuçta ise "tahmini bütçe açığı" ile "kesinleşen bütçe açığı" arasında önemli sapmalar ortaya çıkmaktadır.

1980 sonrası bütçe gelir ve giderleri ve bunun sonucu oluşan bütçe açıklarının tahmini ile kesinleşen değerlerinin gelişimi aşağıdaki gibidir.

Ülkemizde 1981, 1982, 1983 ve 1984 mali yıllarına ait bütçe yasaları olağanüstü bir dönemin (12 Eylül rejimi) esasları çerçevesinde hazırlanmıştır. Diğer yılların bütçe yasaları ise demokratik parlamenter düzen içinde yürürlüğe girmiştir. Demokratik döneme baktığımızda ise, bütçe açıklarındaki sapmalar seçim yılları ile bir paralellik göstermektedir.

Konsolide bütçe giderlerinin başlangıç giderleri ve yılsonu gerçekleşmeleri arasındaki sapmalara baktığımızda 1980 yılında bu oranın yüzde ellilere yakın bir düzeyde gerçekleştiğini görebiliriz. 1981 yılında ise, askeri yönetiminde etkisi ile bu oran %4,47'de kalmış, 1982 senesinde diğer dönemlerden farklı olarak gider tahminlerinin beklenenden az gerçekleştiği görülmüştür.

Demokratik dönemle birlikte konsolide gider rakamlarındaki sapmalar yeniden görülmeye başlamış, 1983 yılında %12,1, 1984'de %30,24, 1985'de ise %17,16 seviyesinde gerçekleşmiştir. 1986 senesinden sonrada başlangıç ödeneği kesin hesap arasındaki fark %14,58 oranında devam etmiş, 1987'de %15,75 düzeyinde gerçekleşmiş, 1988'de ise büyük bir düşüş göstererek %2.7'ler seviyesinde kalmıştır. 1989 senesine geldiğimizde sapma oranı ani bir yükseliş göstererek %18'lere fırlamış, 1990'da oran yumuşayarak %6,14

düzeyinde gerçekleşmiş 1991'de ise %30'lere ulaşmıştır. 1992 senesinde bu oran %8,43'ler seviyesinde gerçekleşirken 1993'de %23,48'e doğru yükselmiştir.

1980 sonrası dönemde konsolide bütçe giderlerinin tahmin ve gerçekleşme değerleri arasındaki ortalama fark ise %17 düzeyinde meydana gelmiştir.

TABLO 1

KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİ (MİLYON TL)

Yıllar	Başlangıç	Harcama	Sapma (%)
1980	770.040,40	1.147.557,10	49,03
1981	1.558.743,10	1.632.962,30	4,76
1982	1.804.708,20	1.764.880,60	-2,21
1983	2.600.000,00	2.914.818,20	12,11
1984	3.285.000,00	4.278.254,90	30,24
1985	5.542.182,00	6.493.304,10	17,16
1986	7.254.111,00	8.311.420,70	14,58
1987	11.050.686,00	12.790.981,10	15,75
1988	20.881.923,00	21.446.012,60	2,70
1989	32.933.446,00	38.871.229,70	18,03
1990	64.400.446,00	68.354.408,70	6,14
1991	101.265.181,00	132.400.881,60	30,75
1992	207.866.907,00	225.398.207,10	8,43
1993	397.179.542,00	490.437.973,30	23,48
1994	818.839.800,00	902.454.000,00	10,22
1995	1.330.917.700,00	1.724.194.000,00	29,54
1996	3.510.988.900,00	3.955.888.000,00	12,67

Kaynak: MB, Bütçe Gerekçesi, çeşitli yıllar

Konsolide bütçe gelirlerinin tahmin ve tahsilat değerleri arasındaki farklara baktığımızda dönem başı olan 1980 yılında tahmin değerinden %37,25 oranında fazla tahsilat yapıldığını 1981'de bu fazlalığın %2,5'ler düzeyinde gerçekleştiğini 1982'de ise tahmin edilen gelirlerden ancak %6,76 oranında eksik tahsilat yapılabildiği görülmektedir. 1983 yılına gelindiğinde gelir toplama kalemlerinden elde edilen hasılanın %10 dolaylarında fazla gerçekleştirildiğini görmekteyiz. 1984 senesinde bu fazlalığın %26,3, 1985'de %18,6, 1986'da yaklaşık %6, 1987 yılında ise, %3,21 olarak tahsil edildiğini müşahede etmekteyiz. 1988 yılında ise, konsolide bütçe gelir tahminleri gerçekleşmelere nazaran eksik bir düzeyde (yaklaşık %4,5) oluşmuştur. 1989 senesinden itibaren gelirlerin

tahminleri ile tahsilat arsındaki fark tekrar ortaya çıkmış ve o yıl %10,23 düzeyinde gerçekleşmiştir. 1990 yılında bu oran %5'lerde iken, 1991'de %17'lere fırlamış 1992'de tekrar düşerek %1,25 ve 1993'de %3,9 gibi normal seviyede pozitif bir sapma göstermiştir.

1980 - 1996 yılları arası konsolide bütçe gelirlerinin tahmin ve tahsilat rakamları arasındaki ortalama sapma ise % 18,8 oranında gerçekleşmiştir.

TABLO 2

KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİ (MİLYON TL)

Yıllar	Tahmin	Tahsilat	Sapma (%)
1980	720.040,40	988.228,10	37,25
1981	1.498.743,10	1.536.370,60	2,51
1982	1.739.708,20	1.622.156,50	-6,76
1983	2.450.000,00	2.695.632,90	10,03
1984	2.985.000,00	3.769.962,30	26,30
1985	5.042.182,00	5.980.147,30	18,60
1986	6.750.000,00	7.153.602,40	5,98
1987	10.120.000,00	10.444.630,20	3,21
1988	18.429.481,00	17.587.327,70	-4,57
1989	28.456.276,00	31.368.631,10	10,23
1990	53.860.000,00	56.572.566,30	5,04
1991	84.130.000,00	99.084.246,30	17,78
1992	175.880.000,00	178.070.167,60	1,25
1993	343.964.880,00	357.333.012,90	3,89
1994	627.000.000,00	751.000.000,00	19,77
1995	1.133.000.000,00	1.409.250.500,00	24,38
1996	2.650.000.000,00	2.738.148.000,00	0,33

Kaynak: MB, Bütçe Gerekçesi, çeşitli yıllar

Konsolide bütçe harcamalarının gelirleri aşması nedeniyle meydana gelen konsolide bütçe açıklarına baktığımızda, öngörülen açık ile gerçekleşen arasında çok gerek rakamsal, gerekse oransal olarak büyük farklar olduğu gözlenmektedir. Dönem başı olan 1980 yılında öngörülen bütçe açığının iki katından fazla bir açık ile karşılaşılmış, 1981 yılında bu fark %60'lara düşse bile, 1982 'de yine %120'lere ulaşmıştır. 1983 - 1985 yılları arasındaki dönem bütçe açıklarındaki sapmanın karşılaştırmalı olarak azaldığı bir devredir. Bu zaman aralığın bütçe açığı sırasıyla %46,12, %69,43 ve %2,63 oranında gerçekleşmiştir. 1986 senesinde öngörülen ile gerçekleşen bütçe açığı arasındaki fark tekrar yükselmiş ve

%130'lar düzeyinde kayıtlara geçmiştir. 1987'de ise, bu oran %150'leri aşmıştır. 1988 yılına gelindiğinde sapma oranı %57'lere düşmüş, 1989'da biraz yükselerek %67'ye çıksa bile , 1990 senesinde %11,78'e kadar gerilemiştir. 1991 yılında açık tahminlerindeki farklılaşma%100'lere yaklaşdıysa da 1992'de %50'ler düzeyine inmiş, 1993'de ise tekrar bir artış göstererek %150'lere yükselmiştir. 1980'den günümüze konsolide bütçe açıklarının yıllık ortalama sapma rakamına baktığımızda bu oranın %130 dolayında olduğunu görmekteyiz. Bu oranın yüksekliği Türkiye'de bütçe hazırlanırken bütçeleme ilkelerine ne kadar az uyulduğunun en iyi göstergesidir.

TABLO 3

KONSOLİDE BÜTÇE AÇIKLARI (MİLYON TL)

Yıllar	Öngörülen	Gerçekleşen	Sapma (%)
1980	-50.000,00	-159.329,00	218,66
1981	-60.000,00	-96.591,70	60,99
1982	-65.000,00	-142.724,10	119,58
1983	-150.000,00	-219.185,30	46,12
1984	-300.000,00	-508.292,60	69,43
1985	-500.000,00	-513.156,80	2,63
1986	-504.111,00	-1.157.818,30	129,68
1987	-930.686,00	-2.346.350,90	152,11
1988	-2.452.442,00	-3.858.684,90	57,34
1989	-4.477.170,00	-7.502.598,60	67,57
1990	-10.540.446,00	-11.781.842,40	11,78
1991	-17.135.181,00	-33.316.635,30	94,43
1992	-31.986.907,00	-47.328.039,50	47,96
1993	-53.214.662,00	-133.104.960,40	150,13
1994	-191.840.000,00	-150.839.000,00	-21,40
1995	-197.920.000,00	-314.944.000,00	59,12
1996	-860.989.000,00	-1.217.740.000,00	41,43

Kaynak: MB, Bütçe Gerekçesi, çeşitli yıllar

III. BÜTÇE GERÇEKÇİLİĞİNDEN SAPMALARIN MAKRO EKONOMİK SONUÇLARI

Bir ekonominin gelecek bir dönemdeki kaynak ve harcamaları tahminleri dengesine ulusal bütçe denir. Gelecek belirli bir dönemde, ekonominin toplam kaynakları sayılan GSMH ve unsurları tahmin edilir. GSMH'ya yönelen ve yatırım ve tüketim harcamaları

olarak ifade edilen toplam talep ya da toplam harcama tahminleri ile kurulan denge, ekonominin genel dengesi ya da ulusal bütçedir.[3]

Ulusal bütçenin en önemli kalemini hiç şüphesiz kamu bütçesi oluşturur. Bunun sebebi, bizatihi kendisinin rakamsal olarak büyük bir yer tutması haricinde ulusal bütçeyi oluşturan diğer kalemlere doğrudan etki yapıp, belirleyicileri arasında yer almasıdır.

Ulusal bütçeler hazırlanırken göz önünde bulundurulması gereken bir durum da, bu bütçelerin kalkınma planları ile uyum gösterme zorunluluğudur. Ülkemizde kalkınma planları anayasal bir zorunluluk olarak beş yıllık periyodlar ile yapılmaktadır. Kalkınma planlarının temel özelliği kamu kesimi için emredici özel kesim için yolgösterici olmasıdır. Kalkınma planları yıllık programlar çerçevesinde ulusal bütçelere yansıtılmaya çalışılır.

Ulusal bütçenin temel kalemi olan kamu bütçesi gerçekçiliğinden meydana gelen sapmalar doğrudan hem yıllık programları, hem de kalkınma planlarını etkileyebilmektedir. Bütüm bunların sonucunda girdi-çıktı modellerindeki değişkenlerin birbirleriyle olan etkileşimi bozulmakta üretim faktörlerinin etkin dağılımı ve makro ekonomik dengeler altüst olabilmektedir.

Bütçe gerçekçiliğinden sapmanın meydana getirdiği genel ekonomik dengesizliklerin ilk yansımaları devlet borçlanması ve emisyon alanlarında görülmektedir. Ülkemizdeki bütçe uygulamalarında kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki farkın borçlanma ile karşılanacağı öngörülmektedir.

IV. BÜTÇE GERÇEKÇİLİĞİNDEN SAPMALARIN DEVLET BORÇLANMASI ÜZERİNE ETKİLERİ

Bütçe kanununda devlet harcamaları ile gelirleri arasında farkın borçlanma ile kapatılacağı öngörülür. Kamu otoritesi yıl içerisindeki borçlanma politikasını belirlerken bütçe gerekçesinde öngörülen açık rakamını esas alır. Buna göre para ve sermaye piyasalarından fon ihtiyacının türüne ve vadesine bağlı olarak talepde bulunur.

---

[3] Batırel, a.g.e., s. 29

Para ve sermaye piyasasında fon arz eden kuruluşlar ise, bu talebe bağlı olarak belli bir faiz oranından kamunun talebini karşılarlar. Sene başındaki açık rakamı belli olduğu için piyasada oluşan faiz oranı kararlı bir denge oluşturur.

Bütçe gerçekçiliğinde sapmalar, hem borçlanmanın yapıldığı piyasalardaki fon arz ve talebinde sapmalara yola açarken, hem de buna bağlı olarak faiz oranının yükselmesine neden olmaktadır. Çünkü ülkemizdeki mali sistemin derinliği, hem kamu hem de özel sektörün fon ihtiyacını yeterince karşılayacak düzeyde değildir.[4] Beklenen düzeyden daha yüksek çıkan bütçe açıkları nedeniyle artan borçlanma ihtiyacı mali piyasadaki faiz oranını yükseltmekte, yükselen bu faizler ile yapılan devlet borçlanması ise, bütçe açıklarını daha da büyütmektedir. Böyle bir kısır döngü içerisinde hem kamu açıkları büyümekte, hemde iç borç stoku sürekli olarak artmaktadır.

1990 yılından sonra dış borçlanmada görülen sıkıntı kamu açıklarının finansmanı için iç borçlanmayı daha önemli hale getirmiş ve bunun sonucu olarakta mali piyasalardaki dalgalanmayı arttırmıştır. 1994'de Türkiye ekonomisinde meydana gelen krizin bütün bu dengesizlilklerin sonucu ortaya çıktığı söylenebilir.

Kamu açıkları sonucu iç borçlanmada meydana gelen tıkanıklığı aşmak için siyasi iktidarların başvurduğu bir yol da Merkez Bankası kaynaklarına başvurmaktır. Siyasi iktidarlar para basma yoluyla kamuya gelir sağlayabilmekte, bu gelirler de bütçe açıklarının finansmanında kullanılmaktadır. Bütçe gerçekçiliğinden sapmalar hükümetlerin senyoraj gelirlerine başvurma eğilimlerini arttırmaktadır. Böylelikle enflasyon oranı arttırılarak devlet borçlanma senetlerine ödenen reel faiz düşürülmeye çalışılmaktadır. Diğer taraftan salınan enflasyon vergisi nedeniyle ekonomideki genel dengeler ve göreli fiyat yapıları bozulabilmektedir.

Bu çerçevede kamu açıklarının zamansal olarak denkleştirilmesinde kullanılan bir araç olan kısa vadeli avanslar belli ölçülerde öne çıkmaktadır. 1994 yılı öncesinde Hazine'nin Merkez Bankası'ndan kullandığı kısa vadeli avans tutarı bütçenin %15 düzeyinde gerçekleşmekteydi. 9 Ekim 1995 tarih ve 22428 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan Merkez Bankası Ana sözleşmesi'nde yapılan değişiklik uyarınca 1995 yılında Merkez Bankası'nın Hazine'ye açacağı kısa vadeli avans hesabı cari yıl genel bütçe

[4] Ayrıntılı bilgi için bakınız Fatih Özatay, Güven Sak, Emin Öztürk, **1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1996

ödenekleri toplamının, bir önceki yıl genel bütçe ödenekleri toplamını aşan tutarın %12'si ile sınırlandırılmış, 1996, 1997 ve 1998 ve sonrası yıllar için sırasıyla %10, %6 ve %3 olarak belirlenmiştir. Ayrıca, kamu kuruluşlarına verilebilecek iskonto ve avans tutarlarının toplamı, Hazine'ye açılacak avans limitinin yarısından fazla olamayacaktır.[5] Ayrıca, yapılan ek bütçeler nedeniyle kısa vadeli avansı miktarının arttırılabildiği gözlenmektedir.

Yukarıda yapılan düzenleme yoluyla bütçe açıklarını karşılamada bir yol olarak görülen Merkez Bankası kaynakları kısılmaya çalışılmıştır. Böylelikle, bütçe gerçekçiliğini sağlamak için bu düzenlemeden yararlanılma yoluna gidilmiştir. Sonuç olarak hükümetlerce kullanılan emisyon imkanları sınırlandırılarak, fiyat istikrarını sağlama yoluna gidilmiştir. Büütn bunların en önemli ön şartı ise, bütçe gerçekçiliğinin sağlanması olduğu unutulmamalıdır.

SONUÇ

Bir maliye politikası aracı olarak bütçe politikasının uygulanabilirliliği temelde gerçekçi bir bütçe metninin hazırlanmasına bağlıdır. Bu çerçevede gerek ilkesel bakımdan, (açıklık, samimiyet, doğruluk, v.b.) gerekse işlevsel bakımdan (mali, ekonomik, siyasal. denetimsel, v.b.) bütçenin gerçekçi bir biçimde hazırlanması gerekmektedir. Aksi halde uygulanan bütçe birçok makro ekonomik istikrarsızlıkları da beraberinde getirecektir. Özellikle devlet borçlarının miktarı, vade yapısı ve faiz oranı üzerinde bu etki doğrudan görülebilmektedir.

Bugün ulaşılan imkanlar, veri bolluğu ve geniş deneyim çerçevesinde bütçelerin teknik olarak gerçekçi yapılamamsı diye bir şey düşünülemez. %15 oranındaki sapmayı kabul edilebilir olarak algıladığımızda, bütçenin bu oran üzerinde sapması olağan hallerde mümkün değildir. Sorun yukarıda da değindiğimiz gibi siyasal nedenlerle ortaya çıkmaktadır. Bunun önlenmesinin yolu bütçelerin gerçekçi yapılmamasını teşvik eden bazı yasal hükümlerin kaldırılmasından geçmektedir.

Muhasebeyi Umumiye Kamunu'nun 48. maddesi Maliye Bakanlığı'na bazı kalemler için ödenek olsun olmasın harcama yetkisi vermektedir. Örneğin vergi iadelerinin yapılmasında bütçede yeterli ödenek bulunması şart değildir. Böyle olunca da bütçelerin daha az açık veren kanunlar olarak yapılıp TBMM'ye sunulması ve yıl içinde bütçe ödenek

[5] 1995 Yıllık Rapor, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 1996, s. 24

yetersizliği ile karşılaşınca anılan kanun maddesinin işletilerek bütçe açığının arttırılması mümkün olabilmektedir.[6]

Bütçe Kanunları ile de Maliye Bakanı'na bütçe ödeneklerini aşabilme konusunda pek çok yetki verilmekte ve dolayısıyla bütçelerin gerçekçi yapılmaması bizzat bütçe kanununun kendisi tarafından özendirilmektedir. Bu yetkiler özellikle personel ücretlerine ilişkin olarak ortaya çıkmakta ve personel giderlerinin başlangıçta düşük gösterilmesine yol açmaktadır.

Türkiye'de, 1981-1996 döneminde konsolide bütçe giderlerinin, gelirlerinin ve açıklarının başlangıç tahminleri ile yıl sonu gerçekleşme rakamlarına baktığımızda ortaya çıkan sapmaların kabul edilebilir oran olan %15'in üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. 15 yıllık dönemde bütçe gelir tahminleri ile gerçekleşme değerleri arasında ortalama %18,8'lik bir fark meydana gelmiştir. Bütçe harcama rakamlarına baktığımızda ise aynı periyodda ortalama olarak %17'lik bir artış söz konusudur. Harcama ve gelir arasındaki farktan meydana gelen bütçe açığı rakamlarının tahmin ve gerçekleşme değerlerine incelediğimizde 1981-1996 yılları arsında ortlama sapma oranının %130'lara ulaştığı görülmektedir.

1980 sonrası dönemde ülkemizde uygulanan ekonomi politikalarında görülen çalkantıların bir nedeni de yukarıda rakamsal olarak verilen bütçe rakamlarında meydana gelen sapmalardır. Bunun daha somut göstergeside devlet borçlarında görülen büyük oranlı artışlardır. Bütün bunların sonucu olarak 1981-1996 yılları arasında Tütkiye'de bütçe gerçekçiliğinden büyük sapmalar gösterildiği söylenebilir.

KAYNAKÇA

BATIREL Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, Yedinci Baskı, Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı Yayınları, İstanbul, 1995.

ÇOŞKUN Gülay, **Devlet Bütçesi**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1986.

EĞİLMEZ Mahfi, Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazine'nin Borçlanma Faizleri Üzerine Etkileri", **İşletme ve Finans**,Temmuz 1993, Sayı: 88.

---

[6] Mahfi Eğilmez, "Bütçe Gerçekçiliğinin Ölçülmesi ve Bütçe Sapmalarının Hazine'nin Borçlanma Faizleri Üzerine Etkileri", **İşletme ve Finans**, Temmuz 1993, Sayı: 88, s. 11

ÖZATAY Fatih Özatay, Güven Sak, Emin Öztürk, **1980 Sonrasında Kaynakların Kamu ve Özel Sektör Arasında Paylaşımı ve Sonuçları**, TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1996.

1995 Yıllık Rapor, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, Ankara, 1996.

Bütçe Gerekçesi, 1980-1996, Maliye Bakanlığı, Ankara.