

## NASIL BİR BÜTÇE POLİTİKASI?

**Araş. Gör. Burcu GEDİZ**

*Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü, Manisa*

**Araş. Gör. M. Hakan YALÇINKAYA**

*Celal Bayar Üniversitesi İ.İ.B.F. İktisat Bölümü, Manisa*

### GİRİŞ

Günümüzde ekonomik dengenin sağlanmasında, büyüme ve gelişmenin gerçekleştirilmesinde kullanılan en önemli yöntemlerden birisi de bütçeye ilişkin araçlarda yapılan ayarlamalardır. Bu bütçenin büyüklüğü, dengesi, dengesizliği, bütçe açığının finansman şekli olarak karşımıza çıkabilir.

Hükümetler açısından bütçe tam kapasitede kaynak kullanımı, tatmin edici bir ödemeler dengesi, belirli bir fiyat istikrarı gibi çeşitli hedeflerin aynı zamanda uzlaştırılmaya çalışıldığı bir unsurdur. Şüphesiz bütün bunların gerçekleştirilmesi için gerekli kaynakların sağlanması da önem taşımaktadır.

Bütçe yürütme ve yasamanın rollerine yer verilerek devletin tahmini geliri ile giderleri arasındaki dengeyi gösteren belgedir (Premchard,1984:38).

Bütçe politikası belirli ekonomik hedefleri gerçekleştirmek amacıyla bütçenin gider ve gelirlerinin, miktar ve bileşiminin ayarlanmasıdır (Tüğen,1999:199).

Ekonomik büyüme ve kalkınma, bütçe politikasının gerçekleşmesi istenen ilk amaçlarından. Bunun yanında bütçe politikasının, tam istihdamın, ödemeler dengesinin, gelir dağılımında adaletin sağlanması gibi görevleri de vardır.

Bütçe politikası ile bir amaç gerçekleştirilmek istendiğinde başka bir amaç olumsuz etkilenebilmektedir. Örneğin enflasyonla mücadelede bütçe açıklarının azaltılması amacıyla vergi gelirlerine (özellikle dolaylı vergilere) ağırlık verilmesi gelir dağılımında adaleti olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Bütçe politikasıyla ekonomik amaçlara ulaşmada önemli olan bir diğer nokta da, izlenen bütçe politikası ile diğer iktisat politikalarının (para, kredi, faiz, ücret politikası vb) uyumlu olmasıdır.

Amaç sadece kamu kesimi bütçesinin denk olması değil, genel ekonomik dengedir. Bu anlayışla bütçe politikasının önemi kendiliğinden ortaya çıkmaktadır.

### İKTİSADİ YAKLAŞIMLARA GÖRE BÜTÇE POLİTİKASI

Bütçe politikaları hakkında İktisat Okulları arasında tam bir fikir birliği yoktur. *Klasik İktisatçılar* ekonomide küçük devletten yanadırlar. Devlet borçlanmasına karşı olduklarından denk bütçe politikasını savunmuşlardır.

Ekonomik hayat, piyasa süreçleri olan arz-talep ve fiyat mekanizmasıyla, kendiliğinden dengeye gelir. Ekonominin bütün üretim olanakları tam olarak kullanılır yani, “tam istihdam” mevcuttur. Bu teoriye göre bütçe denkleğinin gerçekleşmesi için, gelir dalgalanmalarına rağmen, devlet gelirlerinin değışmemesi esastır (Sönmez, 1994:208).

Genel dengenin bütçede ortaya çıkacak dengesizliklerle bozulmaması gerekir. Onlara göre devlet özel sektörden daha verimsiz ve savurgan bir tutum içindedir. Bu nedenle bütçenin açık vermesi kıt kaynakların israf edilmesine ve verimsiz kullanımına neden olmaktadır (Orhon, 1996:82).

Kamu ekonomisinin, zorunlu ve normal devlet faaliyetleri sonucu oluşan giderleri “normal yoldan”, yani vergi gelirleriyle (özellikle de dolaylı vergilere ağırlık verilerek) karşılanmalı, hiç borç yapılmamalıdır. Özellikle Merkez Bankası’ndan hiç borç alınmaması gerekmektedir.

Ancak bu finansman şeklinin istisnası savaş dönemlerinde ortaya çıkar. Eğer savaş masrafları sadece cari yıl vergi gelirleriyle karşılanacak olursa, vergi ödeyicilerinin tahammülü azalacak, buna karşılık gelecekteki vergi ödeyicileri bu yüke hiç katılmamış olacaklardır. Bu nedenle savaş masraflarının bir kısmı kredi ile finanse edilebilir (Haller, 1985:201).

Denk bütçe hükümet programlarının tam olarak gerçekleşmesine, ülke ekonomisinin istikrarlı bir şekilde gelişmesine ve başta para politikası olmak üzere tüm politikaların başarılı bir şekilde uygulanmasına yardımcı olur. Denk bütçe özellikle enflasyonla mücadelede en etkili yöntemdir. Ayrıca kamu harcamaları kamu gelirleriyle finanse edileceğinden, toplumdaki insanların yükleri hafifler, hükümete duyulan güven artar.

Tüm bu iyi yönlerine karşılık bu politika ancak istikrarlı bir ekonomiye sahip olan gelişmiş ekonomilerde başarılı olabilir. Az gelişmiş ülkelerde kalkınmayı sağlamak, yatırımları arttırmak bu politikayla güçleşmektedir (Tural, 1987:82-83).

Klasik görüşe karşın ekonominin kendi kendine dengeye gelmesinin imkansızlığı 1929 bunalımında anlaşılmıştır. **Keynes** bu bunalımdan hemen sonra açıkladığı görüşlerinde, ücret ve fiyatlar esnek dahi olsa, ekonominin kaynaklarını tam olarak kullanabilmek için maliye politikası yani bütçe politikası tedbirlerine ihtiyaç olduğunu belirtmiştir.

Klasik ekonominin kendiliğinden tam istihdama ulaşmasını sağlayan mekanizmalar; reel ücret esnekliği, tasarruf ve yatırımların faiz haddi karşısında duyarlılığı, paranın yalnız işlem için talep edilmesidir. Keynes bu üç varsayımın doğru olmadığını belirterek, ücretlerin ve faiz haddinin esnek olmadığını, paranın spekülatif amaçla da talep edilebileceğini, ekonominin kendi haline bırakılırsa eksik istihdamda bir dengenin oluşacağını, tam kapasiteye ulaşmak için para arzını ayarlayan para politikasının yanında, bütçe açığı ile işleyen maliye politikasının uygulanması gerektiğini ileri sürmüştür (Batırel, 1990:145).

Önemli olan bütçe dengesi değil ekonominin makro dengesidir. Makro ekonomik dengeyi sağlamak amacıyla bütçe bir araç olarak, açık verdiği gibi fazla da verebilir. Ekonomide uygulanacak bütçe politikasını belirleyen temel faktör, ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjonktürdür. İşsizlik ve durgunluk dönemlerinde yetersiz talebi teşvik amacıyla açık bütçe politikası izlenmelidir. Enflasyonist ortamda ise, toplam talebi frenlemek amacıyla denk bütçe politikası ve tercihen bütçe fazlası uygulanmalıdır (Orhon, 1996:83).

Açık bütçe politikasında bütçenin gelir ve giderleri birbirine eşit değildir. Açık ilerde sağlanacak kamu gelirleri harcanarak (borçlanma) veya ekonomide boş kapasite yaratılarak (emisyon artırılarak) karşılanır. Durgunluk dönemlerinde özellikle de kalkınmakta olan ülkelerde başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Ancak açık bütçe politikasının başarı sağlayabilmesi için ekonominin canlı olması ve GSMH'nin büyümesi şarttır (Tural,1987:83).

Keynes toplam talebin rolünü vurgularken, *Arz-Yanlı İktisatçılar*, toplam arzın rolü üzerinde durmuşlardır. Vergi oranları düşürülürse, üretim eğiliminde, vergi hasılatını arttıracak ölçüde gelişmeler olur. Mal arzındaki artış da enflasyonu durdurabilir (Sönmez,1996:210). Vergileri arttırarak bütçe açıklarını finanse etme yoluna gidildiğinde politikacılar, kamu harcamalarını daha da arttıracaklardır. Bu da özel kesimin küçülmesine neden olacaktır (Orhon,1996:82).

Ancak bu iktisatçılar vergi oranlarındaki değişmelerin, emek arzı esnekliği ve yatırımlar üzerindeki etkilerini çok büyütmüşlerdir. Ayrıca ekonominin değişmelere uyum sağlamak için, ihtiyacı olan süreyi iyi hesaplayamamışlardır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde, 1980 yılı başlarında arz-yanlı iktisatçıların etkisiyle büyük bütçe açıkları meydana gelmiştir. Böylece, bu görüşlerin çok geçerli olmadığı anlaşılmıştır.

*Yeni Klasik İktisatçılar*, klasik iktisatçıların bir varsayımı olarak kabul edilmektedir. Klasik iktisatçılar, piyasaların iyi işlediği, ücretlerin ve fiyatların esnek olduğu, devlet müdahalesinin ya da tekelci sendikaların bulunmaması halinde, talep ve arzın, bütün piyasalarda eşit olacağı düşüncesindedirler. Yeni - Klasik İktisatçıların da benimsediği bu görüşe göre işsizlik ya kısa dönem geçici bir olgu ya da sendikaların veya devletin ücretleri çok yüksek tutmasının bir sonucudur. Keynes ise bu varsayımı kesinlikle reddetmektedir.

Yeni - Klasik İktisatçılara göre ücret ve fiyat esnek değil ise, "çoğaltan", rasyonel beklentiler hipotezine\* göre, daha büyük değerdedir. Oysaki Keynes, bu

---

\* Kurama göre, açık bütçe politikası uygulandığında, kişiler kamu harcamalarındaki artışın gelecekte yeni vergilerle kapatılacağını düşünürler. Böyle bir durumda kişiler gelirlerindeki ek artışlardan bir kısmını gelecekteki yeni vergi yükü artışını karşılamak için tasarruf ederler.

Devletin harcadığı paraların tümünün tasarruf edilmesi çoğaltan katsayısının etkisini tümüyle ortadan kaldıracaktır. Sonuçta konjonktür politikasını yönlendirmek için kullanılan para ve bütçe politikalarının hiçbir etkinliği kalmayacaktır.

Rasyonel beklentiler kuramının bütçe politikasının etkinliği konusunda başlattığı tartışmalar, özellikle Barro'nun 1974 yılında yaptığı araştırmalardan sonra derinlik kazanmıştır. Ricardo'nun Eşdeğerlik Teoremi'ne dayanarak Barro, kamu açıklarının finansman biçimlerinin önemli olmadığını, borçlanmanın mükellefler

durumu sadece kullanılabilir gelire bağlamıştır. Bireyler daha çok gelecekteki tüketimleri için tasarruf ederler. Bu artan tasarruf gelecekte tüketimi arttıracaktır, tüketim de toplam talebi ve toplam hasılayı arttıracaktır.

**Parasalcılar** devletin, para arzı politikasıyla özel kesimi etkileyeceğine inanmaktadırlar. Faiz oranlarının değişimi karşısında para talebinin esnekliği yoktur. Bu nedenle, para hacminin artırılması, harcamaları da aynı oranda artırır. Buna karşılık devletin piyasadan tasarrufları çekmesi, faiz oranını yükseltir; kamu harcamaları artarken, tasarruflar çekildiğinden özel yatırımlar azalır, toplam harcamalar artmayabilir.

Devletin yapacağı en iyi şey, fiyat istikrarını sağlamaktır. Bunun içinde para arzının kontrol edilmesi gerekir. Bu kontrol para arzını, reel milli gelir artışıyla orantılı olarak, artırmak suretiyle gerçekleştirilir. Fakat, bu görüşlerin teorik temelleri yetersiz olduğundan, bugün büyük ölçüde değerlerini yitirmişlerdir.

Kalkınma için uzun vadeli, ülkenin ekonomik durumuna uygun bir programa ihtiyaç vardır. Depresyon dönemlerinde kamu harcamaları artırılır. Kriz dönemi geçtikten sonra elde edilecek gelirler bütçe açıklarını telafi edecektir. Bir ülkede ekonomik kriz dönemi yaşıyorsa bütçe politikasının hedefi krizden kurtulmaktır. Bu nedenle bütçe açıkları düşünülmesizin gereken tüm harcamalar yapılmalıdır. **Telaflı Edici Bütçe Politikası** da denilen bu görüş, Keynesyen düşünce sonucunda önem kazanmıştır (Sönmez,1996:211-213).

Takip edilecek bütçe politikası, bütçenin siyasi, ekonomik, sosyal ve hukuki görevlerini yerine getirmesinde etkili olacaktır. Bütçe hakkı bütçenin siyasi görevlerinin en önemli bölümünü oluşturur ki bu nedenle hükümetler çoğunluğun istekleri doğrultusunda bir bütçe politikası izlemek zorundadır. Ancak siyasi politikalarındaki değişimler bütçe politikasının tamamını değiştiremez.

Yürütülecek bütçe politikası ülkenin içinde bulunduğu ekonomik koşullara da uygun olmalıdır. Ayrıca değişen ekonomik şartlara göre önlem almak da bütçenin görevidir. Son yıllarda ülkelerin dış ekonomik ilişkilerindeki gelişmeler de bütçe politikalarını etkiler olmuştur.

Bütçe harcamalarında daha iyi eğitim, daha iyi şartlarda yaşam ve insanların kendilerini güven içinde hissetmeleri için bütün tedbirler alınır. Kamu hizmetleri halka eşitlik ve adalet ilkeleri doğrultusunda, tam bir hukuk anlayışı

---

tarafından yüklenen mali yüklerin sadece zamanını geciktirdiğini ileri sürmüştü. Devlet bugün borçlanırsa, yarın vergileri arttırmak suretiyle borçlarını ödemek zorundadır. Bu durumda açık bütçe politikasının etkisi sıfır olacaktır.

Ancak yapılan birçok çalışma, mükelleflerin, bütçe açığının gelecekte neden olacağı mali yükleri önceden dikkate almadıklarını göstermiştir. Mükellefler böyle durumlarda daha fazla tüketime yönelmektedirler (Sağlam,1995:37-39). Gerçekte ise tüketiciler ne kuramın belirttiği gibi miyobiktir ne de gelecekte konacak vergileri algılayamayacak durumdadır. Gerçek durum, iki uç arasındadır. Bireyler, şu andaki borçlanma nedeniyle gelecekte konacak vergileri kısmen hesaba katmaktadırlar. Bu nedenle vergi yerine borçlanmaya gidilmesinin ekonomi üzerinde etkisi olacağı kesindir (Özbilen,1998:316).

içinde sunulur. Ayrıca bütçe hükümet politikalarının uygulama aracı olduğundan izlenecek politika hükümet politikasına tabidir (Tural,1987:80-82).

Bütün bunların sonucu, bütçe politikası hazırlanırken birçok hususu göz önünde tutulması zorunlu olmaktadır. Fakat çoğu kez hedeflerin tümünün bir arada gerçekleştirme olanağı olmayabilir. Bu noktada hükümetin kamu oyundan destek sağlayacak şekilde bütçeyi hazırlaması ve sunması gerekmektedir (Şener,1984:60).

### **BÜTÇE POLİTİKASININ ETKİLERİ**

Bütçenin ekonominin kısa ve uzun dönemli hareketleriyle ilişkisi iki şekilde olmaktadır.

#### **A- Bütçenin Çoğaltan Etkisi**

Bütçe fazlaları ve bütçe açıkları, ekonomide bütçeden bağımsız olarak yerleşen toplam arz ve talep arasında bir değişikliğe yol açar. Buna bütçenin çoğaltan etkisi denir. Bu etki bütçenin denk olması halinde Denk Bütçe Çoğaltanı adını alır (Sönmez,1996:216).

#### **a- Denk Bütçe Çoğaltanı**

Denk bütçe çoğaltanı kamu harcamalarının vergilerle finanse edilmesi halinde GSMH’de meydana gelen katsayıdır.

#### **- Kamu harcamalarının reel harcama ve vergilerin götürü olması**

$dY/dG = 1/1-b$  kamu harcamaları çoğaltan katsayısı kadar artar.

Vergilerdeki bir birim artış ise milli geliri;  $dY/dT = -b/1-b$  vergi çoğaltanı katsayısı kadar azaltır.

Denk bütçe halinde;  $1/1-b + (-b/1-b) = 1$  olur. Yani milli gelir bütçe miktarı kadar artar.

#### **- Kamu harcamalarının reel harcama vergilerin ise gelire bağlı ve oranlı olması.**

Bu durumda denk bütçe çoğaltanı “1”e eşit olmaz.

Kamu harcamaları çoğaltanı;  $dY/dG = 1/1-b+b_t$

Vergi çarpanı;  $dY/dT = -b/1+b+b_t$

Denk bütçe çoğaltanı;  $1/(1-b+b_t) + (-b)/(1-b+b_t) = 1-b/(1-b+b_t)$

olur.

Oranlı bir vergi alınmasıyla, denk bütçenin ekonomi üzerindeki etkisi, vergilerin götürü olmasına oranla daha azdır. Vergi oranı artıkça çoğaltan değeri büyür.

#### **- Transfer Harcamaları = Vergiler**

Kamu harcamaları çoğaltanı ;  $dY/dR = b/1-b$

Vergi çoğaltanı “-b/1-b” olduğundan transfer harcamalarının vergilere eşit olması halinde, denk bütçenin milli gelir üzerinde etkisi yoktur. Vergileri götürü veya gelire bağlı olması çoğaltan değerini değiştirmez. Denk bütçe çoğaltanı sıfır olur.

$$b/1-b + (-b)/1-b = 0$$

**- Açık ekonomide denk bütçe çoğaltanı**

Kamu harcamaları çarpanı;  $dY / dG = 1 / (1-b+k)$

k: Gelire bağlı ithalat katsayısı

Vergi çarpanı;  $dY / dT = (-b) / (1-b+k)$

Denk bütçe çoğaltanı;  $1 / (1-b+k) + (-b) / (1-b+k) = 1-b/1-b+k$

Açık ekonomide ithalatın gelire bağlı olması halinde, denk bütçenin milli gelir üzerindeki etkisi küçük olur.

**b- Açık Finansman**

**- Kamu harcamaları = Para basımı**

Böyle bir politika seçildiğinde, devlet bütçesinin milli gelir üzerindeki etkisi oldukça genişletici olmaktadır. Buda toplam talebin artması demektir. Ancak enflasyonist eğilimleri de beraberinde getirir.

Emisyonla finansmanda devlet ya doğrudan para basar ya da Merkez Bankası'ndan kredi alır. Kamu harcamalarındaki artış, sabit bir para arzı düzeyinde, yatırım-tasarruf dengesini sağlayan faiz haddi ve milli gelir düzeyini gösteren IS eğrisini, para basımındaki artış ise, para piyasasında dengeyi sağlayan faiz haddi ve gelir düzeyini göstere LM eğrisini etkiler.

Kamu harcamaları IS eğrisini, kamu harcamalarındaki artış ile çoğaltan çarpımı kadar sağa kaydırır.  $dY / dG = 1/(1-b)$

Para basımının LM eğrisi üzerindeki etkisi ise, LM eğrisinin  $V/k$  ölçüsünde sağa kaydırır. V: Dolaşım hızı k : Rezerv oranı  $dY = 1 / (1-b) + V / k$

Eğer likidite tuzağı yoksa, para basımı ile finansman, bütçe çoğaltanından daha büyük bir talep artırıcı etki meydana getirecektir. Emisyonla finansmanda para ve maliye politikaları uyumlu olmalıdır. Para arzını artışı, kamu harcamalarının artışına göre ayarlanırsa, enflasyonist etki azalacaktır.

**- Kamu Harcamaları = Borçlanma**

İç borçlanmayla finansmanda, faiz haddinin esnek olduğu durumda, harcamalar milli geliri çoğaltan kadar artırır. Faiz haddi esnek değilse, milli gelir üzerindeki etki, çoğaltan (  $1/1-b$ ) katsayısından daha az olur. İki durumda da para basımına nazaran daha az bir genişletici etki ortaya çıkar. Esnek faiz haddi durumunda bütçe çoğaltanı, "1"e eşit, esnek olmayan durumda ise "1"den küçük olacaktır ( Batirel,1990:1466-152).

Dış borçlanmada ise, ülkenin milli gelirinin büyük bir kısmının, daha önceden yapılmış borçları ödemek için dışarıya gönderilmesi gerekir. Artan bütçe açığı dış borçla karşılandığı sürece gelecek kuşakların tüketimleri azalacaktır.

**B- Bütçenin Otomatik İstikrar Etkisi**

Bu etki, bütçenin gelir ve giderlerinin milli gelirdeki değişmelerden daha büyük bir hızla değişmesinden doğar. Milli gelir artarken, bütçe gelirleri daha büyük bir oranda artar; durgunluk dönemlerinde ise, bütçede büyük bir azalış görülür. Böylece kamu harcamaları da durgunluk dönemlerinde arttırılır, genişleme

dönemlerinde azaltılır. Gelir vergisi ve işsizlik ödenekleri en önemli otomatik denkleştiricilerdir (Sönmez,1996:226).

### ENFLASYONLA MÜCADELEDE BÜTÇE POLİTİKALARI

Enflasyon toplam talebin toplam arzdan fazla olması nedeniyle fiyatlar genel seviyesindeki sürekli ve hissedilir yükselmedir. Enflasyon kısa dönemde gelir ve kaynak dağılımını, uzun dönemde ise iktisadi büyüme ve kalkınmayı olumsuz yönde etkiler. Başta Türkiye olmak üzere, pek çok gelişmekte olan ülkede adeta tedavisi güç olan kronik bir hastalık haline gelmiştir (Ulusoy-Çetin,1996:83).

Enflasyon yeni bir olgu olmasına karşın artık günümüzde durum, süre, sürat, kapsam ve yoğunluk bakımından çok farklıdır. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin ortak sorunlarından birisi de şüphesiz enflasyondur (Aşıkoğlu,1986:145).

#### Enflasyonu Belirleyen Makro ve Mikro Ekonomik Etkenler

<i>Aşırı Talep Unsurları</i>	<i>Maliyet Unsurları</i>	<i>Enflasyon Beklentisi Kaynakları</i>
Kamu Kesimi Talep Açığı	İthal Girdi Maliyetini Belirleyen Döviz Kuru	İç ve Dış Şoklar
Özel Kesim Açığı	Kamu Kesimi Kaynaklı Girdilerin Fiyatları	Spekülatif Beklentiler
Dış Açık	Tarımsal Fiyatlar	Güvensizlik
Cari İşlemler Açığı	Faiz Oranı	Belirsizlik

**Kaynak** :Emre Alkin, Türkiye’de Anti Enflasyonist Politikaların Uygulanmasında Ortaya Çıkabilecek Zorluklar ve Sorunlar Üzerine Bir Not, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Mayıs, 1998, Sayı: 5, Yıl: 35, s. 51.

Enflasyonu talep, maliyet ve yapısal enflasyon olarak sınıflandırabiliriz.

*Talep Enflasyonu*, toplam arzın toplam talebi karşılayamaması ile meydana gelen enflasyondur. Reel gelir artışı durur, fiyatlar ve dolayısıyla parasal gelir artar. Kamu kesiminde bütçe harcamalarının açık finansmanı talep enflasyonunun başlıca nedenidir. Ayrıca toplam tasarrufların, toplam yatırımlara yetmemesi veya yatırımların gecikme nedeni ile üretime açılmaması da talep enflasyonunu arttırır.

*Maliyet Enflasyonu*, üretim maliyetlerinin yükselmesi sonucunda bu artışın piyasa fiyatlarını etkilemesidir. Türkiye’de yüksek enflasyon 1970’lerde önce talebin genişlemesiyle başlamış daha sonra mal ve hizmet maliyetlerinde görülen yükselmelerle daha da hızlanmıştır(Alkin,1998:51).

*Yapısal Enflasyon* durumunda kaynakların kullanımının bir sektörden diğerine aktırılması hızla gerçekleştirilemez. Parasal ücretlerin ve fiyatların artırılması kolay, düşürülmesi zordur. Talep ve maliyet yapısı değiştiğinde reel ayarlamalar aynı hızda olmaz. Ayarlama süreci enflasyona neden olur (Parasız,1998:401).

### **B- Enflasyonla Mücadelede İzlenen Bütçe Politikaları**

**a- Bütçe Giderlerini Azaltmak :** Bütçenin gelirleri üzerinde değişiklik yapılmadan bütçenin giderleri azaltılabilir. Böylece bir bütçe fazlası meydana getirilebilir.

**b- Bütçenin Gelirlerini Arttırmak :** Bütçenin giderlerini değiştirmeyerek, mevcut vergiler arttırılabilir veya yeni vergiler konulabilir. Amaç, yine bütçe fazlası sağlamaktır.

**c- Daha Küçük Bir Bütçe Hazırlamak :** Bütçenin hem giderleri hem gelirleri azaltılarak, eskisine göre denk, fakat küçük bir bütçe hazırlanabilir. Amaç, toplam talep içindeki kamu harcamalarının nispi payını azaltmaktır.

Enflasyonla mücadelede büyüyen bütçeler denk olsalar bile, denk bütçe çarpanı nedeniyle, ekonomik etkiler yönünden enflasyonisttir. Büyüyen fakat açık veren bütçelerde ise enflasyonist baskı daha fazla olur. Bu nedenle enflasyonla mücadelede bütçe fazlası oluşturulmalıdır.

Konsolide bütçe denk bağlanıp uygulansa bile, kamu sektöründeki diğer harcamacı kuruluşların (KİT'ler, Mahalli İdareler, Döner Sermayeli Kuruluşlar, Bütçe Dışı Fonlar) bütçeleri açık veriyorsa enflasyonla mücadelede başarı sağlanamaz (Türk,1997:107).

Ancak Türkiye'de uzunca bir süredir hükümetler, enflasyonla ciddi bir mücadeleye girmemişlerdir. Bunun nedeni de enflasyonun "gizli bir vergileme" olarak görülmesidir (Ulusoy-Çetin,1996:83). Enflasyon vergisi denen bu olgu, finansman ihtiyacı oranında devletin para basması sonucu para arzının artması, fiyatlar genel düzeyinin yükselmesi ve para biriminin değerinin düşmesi olarak açıklanabilir. Para biriminin değerindeki bu azalma bir tür vergi olarak kabul edilir. Halk elindeki gelirin bir bölümünü nominal para stokunu arttırmak amacıyla kullanmak zorunda kalır, yapılan bu tasarruf bireyin refahını reel olarak arttırmaz. Buradaki amaç enflasyon sonucu birey refahındaki azalışa engel olmaktır.

Vergi, verenlerin satınalma gücünü azaltır. Enflasyon ise, vergi verenin de vermeyenin de satın alma gücünü düşürücü bir olgudur (Altuğ,1994:48). Bu sayede hükümetler hem yasama organı onayından hem de vergilerin arttırılması dolayısıyla doğacak tepkilerden kurtulmaktadır. Devlet enflasyondan yararlanmakta, enflasyon sayesinde kanuna dayanmadan gelir elde etmektedir. Her seçim döneminin arkasından enflasyonda önemli sıçramalar meydana gelmektedir. Uzun vadeli ve gerekli olan önlemlerin alınması yerine, çok kısa hatta günü



kurtarma davranışları gözlenmektedir. Yani Türkiye’de enflasyon iktisadi olmaktan çok aslında politik bir tercihtir (Ulusoy-Çetin,1996:85).

### **DEFLASYON VE BÜTÇE POLİTİKASI**

Deflasyon dönemlerinde fiyatlar genel seviyesi düşer, paranın değeri yükselir, para talebi artar, mal ve hizmet talebi azalır. Yeni yatırımlar azalır ve işsizlik artar. Eksik kapasitede çalışma nedeniyle milli gelir azalır ve ekonomide daralma (depresyon) başlar.

Depresyonda görülen işsizliği ve nakit sıkıntısını giderebilmek, talebi canlandırabilmek için kamu harcamaları arttırılır. Bu da bütçe giderlerinin artış gösterecek şekilde düzenlenmesi demektir.

Keynes’e göre, depresyonda açık bütçe olsa bile, kamu harcamalarına devam edilmelidir. Amaç, kamu harcamaları yoluyla özel harcamalardaki yetersizlikleri telafi etmektir. Böylece milli gelirdeki düşüş ve özel sektördeki harcama azalışı önlenecek, ekonomi yeniden genişleme durumuna getirilebilecektir.

Depresyon devresinde arttırılan telafi edici bütçe harcamaları, ekonomi canlandıkça azaltılmalıdır. Tam çalışmada enflasyonist baskı olduğundan telafi edici vergi politikası uygulanarak, bir bütçe fazlası oluşturulmalıdır.

Depresyon dönemlerinde bütçelerin açık vermeleri ve telafi edici bütçe giderlerinin (halkın vergi ödeme gücü düşük olduğundan) borçlanma ile finanse edilmesi zorunludur (Sönmez,1996:230-231).

1930’lu yıllardaki depresyona karşı hükümetler geliştirilmiş bir stratejiden yoksun olduklarından çaresiz kalmışlardır. Bugün ise, ekonomik faaliyet seviyesini düşürmek veya yükseltmek için çeşitli mekanizmalar bilinmektedir. Ancak hükümetlerin enflasyonu kontrol altına almak için uyguladıkları kısıtlayıcı bütçe ve para politikaları işsizliği arttırmıştır. Günümüzde enflasyona karşı deflasyonist politika uygulamak gerektiği görüşü oldukça egemendir.

Kısıtlayıcı politikaların uygulanması halinde 1980’li yılların sonunda dünya ekonomisinde hissedilir bir iyileşmenin görüleceği ileri sürülmüştür. Oysa kısıtlayıcı politikalar sosyal ve politik riskler yarattığı gibi, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde üretim ve istihdamı azaltan ekonomik sonuçlar doğurmuştur. Ülkeler yatırımların yapılmasından vazgeçilmesi nedeniyle ek kayıplara uğramışlardır. Ayrıca döviz sistemi ve dengesi bozulmuş, uluslararası finans piyasası önemli ölçüde istikrarsız hale gelmiştir. Gözden kaçan nokta enflasyonun ciddi bir hastalık olmasının yanında, işsizliğin ondan daha büyük bir tehlike olduğudur.

Talep kısıcıcı politikaların uygulanması ile ekonomik hayatın durgunluğa sürüklenmesi, devletin vergi gelirlerini azalmasına ve bütçe açıklarının yeniden yükselmesine neden olur ki burada bir kısır döngü söz konusudur (Sağlam,1987:37).Talep kısıcıcı politikaların uzun dönemde sürekli ve enflasyonsuz

bir büyüme başlatacağı görüşünün hiçbir güvencesi yoktur. Aksine bu politika sosyal ve politik karışıklıklara yol açacaktır (Sağlam,1995:34).

### **AZ GELİŞMİŞ ÜLKELER AÇISINDAN BÜTÇE POLİTİKALARI**

Bütçe politikaları kamu harcamaları ile kamu gelirlerinde alınan pozisyonların doğal bir sonucudur. Ancak gelişmekte olan ülkelerde bütçe politikalarının başarıyla uygulanması pek mümkün değildir. Çünkü bütçe politikaları arz koşullarının esnek olduğu varsayımına dayanmaktadır (Serin,1998:332). Toplam talepteki artış, üretimi ve istihdamı (arzun esnek olması varsayımıyla) artıracaktır. Üretim kapasitesindeki düşüklük ve işsizlik efektif talep yetersizliğinden kaynaklanır. Bütçe açığıyla, toplam talep yetersizliği giderilip, ekonomi tam istihdama ulaştırılabilir. Az gelişmiş ülkelerde ise talep yetersizliği yoktur. İşsizlik işgücünün tümü kullanılmadan önce tam istihdama ulaşılmasından kaynaklanır. Açık bütçe uygulaması parasal toplam talebi arttırarak enflasyonist bir eğilime neden olacaktır.

Çoğaltan etkisinin, tarım kesimindeki tıkanıklar, sanayi kesiminin darlığı, gelire bağlı ithalat katsayısının yüksekliği gibi nedenlerle işleyememesi, bütçe politikasının genişletici etkisini engelleyen en önemli faktörlerden biridir (Batirel, 1990:154).

Açık bütçe politikalarından kaynaklanan genişletici etki, sadece parasal geliri arttıracak, yatırımlar artmayacak, aşırı talep yüzünden fiyat artışları olacak ve durgunluk içinde enflasyonist bir sürece girecektir.

Genişletici politikaların yanı sıra daraltıcı programlar da az gelişmiş ülkelerde başarısız olmaktadır. Hatta bu programların sık sık enflasyona sebep olduğu dahi görülmektedir. Yüksek enflasyon vergi gelirlerini reel olarak azaltmakta ve böylece emisyonun elde edilen gelirler düşmektedir. Bu şekilde sürekli artan bütçe açıkları ve finansman şekli bizzat enflasyonun kaynağı olmaktadır (Serin, 1998:332).

### **TÜRKİYE'DE UYGULANAN BÜTÇE POLİTİKALARI**

Bütçe politikası, ekonomik dengeyi sürdürmek için önemli bir araç olarak kullanılmaktadır. Bütçe uygulaması sonucu, kamu maliyesi yoluyla işlem yapma imkanı veren teknikler tanınmaktadır. Ancak her zaman bütçe politikasının sağladığı imkanlardan faydalanılamaz. Bunun iki nedeni vardır: Öncelikle kısmen durum kestirilememekte, kısmen de halkın hoşuna gitmeyecek tedbirleri almada geç kalınmaktadır. İkinci büyük neden, bütçe mekanizmasının belli katılıklar göstermesidir. Kurumsal katılıklar, elde bulunan araçların esneklikle kullanımını önlemiştir.

Bütçe politikası yönünden, genellikle mevcut kurumların ve idari yöntemlerin gözden geçirilmesi, bunların şimdiki ihtiyaçlara ne dereceye kadar

cevap verdiğinin incelenmesine ve hangi noktada yenilik yapmada isabet olacağını araştırılmasına yönelik beklenti ön plandadır.

Gelir bütçelerindeki değişimler ise, kamu finansmanının sağlıklı gelir kaynaklarından karşılanması ile ele alınmalıdır. Vergi sisteminde yeni düzenlemelere gidilmesi bu yoldaki önemli adımlardandır (Şener,1984:74).

Batı ülkelerinin bugün karşılaştığı esas sorun durgunluk dönemlerinde otomatik stabilizatörlerin vergi hasılatını düşürmesi ve bunun sonucu da bütçe açıklarının daha fazla büyümesidir. Hükümetler orta vadede bütçe disiplini sağlamak için gayret etmekte, fakat kısa dönemde ekonomik faaliyetleri desteklemek için, bütçe açıklarının büyümesine göz yummak zorunda kalmaktadır. Kamu harcamalarını artırmak için borçlanmaya gidilmesi durumunda devlet borçları artacak diğer yandan konjonktürü yönetmek güçleşecektir (Sağlam,1995:34).

Ülkemizde uygulanan bütçe politikalarını Cumhuriyet dönemini esas alarak, planlı dönem öncesi ve sonrası şeklinde iki başlık altında inceleyebiliriz.

Kurtuluş Savaşı döneminde klasik anlamda bütçe yapılamamıştır. Tahsil edilen gelirler, çıkarılan avanslar kanunlarıyla aynı günde harcanmıştır. Cumhuriyet tarihinin ilk normal bütçesi 1924 yılına aittir. Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte “denk bütçe” ilkesi, maliye politikasının temel ilkesi kabul edilmiştir. Ancak devlet bütçesi 1926 yılına kadar açık vermiştir.

Ülkemizde 1930 yılına kadar Merkez Bankası fonksiyonunu gören bir banka yoktu. Bu nedenle o yıllarda bütçe açıkları emisyonu başvurulmadan, dış borçlanmaya da gidilmeden, iç borçlanmayla finanse edilmiştir. 1926 yılından sonra 1938’e kadar yalnızca 1931 ve 1933 yılları bütçesi açık vermiş, diğer yıllarda bütçe fazlaları oluşmuştur. 1924-1933 döneminde bütçe harcamalarının GSMH içindeki payı % 11.5 ile %22.4 arasında değişmiştir. Bütçe gelirlerinin GSMH içindeki payı da %12’den %20’ye kadar yükselmiştir.

1934’te I. Sanayi Planı uygulamaya konulmuştur. Planla, bütçe gelirleriyle devlete aktarılan kaynakların yatırımlar için kullanılması sağlanmıştır. Planın amacı, hammaddeleri ülke içinde üretilen veya üretilebilecek sanayileri Türkiye’de kurmaktır. Bu planla ülkemizde devletin öncülüğünde bir sanayileşme hareketi başlatılmış ve çeşitli Kamu İktisadi Teşebbüsleri kurulmuştur. Yatırımların finansmanında bütçenin denklik ilkesinden sapılmamaya özen gösterilmiştir. Yatırımlar için Batılı ülkelerden ve Rusya’dan dış finansman sağlanmıştır. Plan dönemi sonunda planlanan tüm yatırımlar gerçekleştirilmiştir.

1937-1942 dönemini kapsayan II. Sanayi Planı birinciye göre daha kapsamlı tutulmuştur. Ancak II. Dünya Savaşı’nın yaklaşması, hükümetin ekonomi politikalarındaki değişiklikler gibi nedenlerle sınırlı ölçüde uygulanabilmiştir. 1934-1943 döneminde bütçe harcamalarının GSMH’ye oranı ortalama % 20.6, bütçe gelirlerinin oranı da % 21.9 olmuştur.

Atatürk'ten sonraki yıllarda 1944 yılı hariç 1950'ye kadar bütçeler gelir fazlasıyla kapanmıştır. 1945-1950 döneminde bütçe gider ve gelirlerinin GSMH içindeki payı % 14 ile %25 arasında değişmiştir.

1950 yılında çok partili siyasi rejimle işbaşına gelen hükümet, liberal politikalara ağırlık vermiştir. Özellikle dış ticaret rejiminde bu politikalar etkisini hissettirmiş, özel sektör yatırımları teşvik edilmiş, uluslararası ekonomik kuruluşlarla işbirliğine gidilmiştir. 1950-1960 yılları arasındaki dönemde dış borçlanma miktarında çok büyük artışlar olmuş (13 kat), kamu yatırımlarının hızlandırılmasına önem verilmiştir. Kamu harcamalarındaki hızlı artışlar vergi gelirlerinin artışından daha yüksek olduğu için 1951 ve 1952 yılları dışında bütçeler açık vermiştir. Bütçe açıkları iç ve dış borçlanma ve emisyon yoluyla finanse edilmiştir.

Dış ticaret açıklarının, ihracat gelirlerindeki yetersizliğin, liberal ithalat rejiminin ve dış borçlanmanın etkisiyle 1958 yılında dış borç ana para ve faiz ödemelerinde ciddi bir kriz yaşanmış, moratoryum ilan edilmiştir.

27 Mayıs 1960 ihtilali ile birlikte ülke ekonomisinin kalkınma planlarına göre istikrar içinde kalkınması hedeflenmiştir. Bu amaçla Devlet Planlama Teşkilatı kurulmuştur.

1963 yılında başlayan planlı dönem halen devam etmektedir. 1963 yılından itibaren bütçelerin kalkınma plan ve programlarına uygun bir gelişme göstermesine çaba harcanmıştır. Ancak bütçe açıkları sorunu sürekli yaşanmıştır. İlk iki plan döneminde 1963, 1967 ve 1970 yılları bütçeleri fazlayla diğer yedisi açıkla kapanmıştır. En yüksek bütçe açığı 1971 yılında verilmiştir. 1972-1980 arasında da bütçenin açık durumu devam etmiştir.

24 Ocak 1980 Ekonomik İstikrar Tedbirleri ile birlikte uygulanan ekonomik ve mali politikalar etkisini bütçe uygulamalarında da hissettirmiştir. Ekonomik İstikrar Tedbirleri'nin uygulandığı ilk yıllarda KİT'lere yapılan sübvansiyonların daraltılması, vergi kanunlarında yapılan değişiklikler, serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılmaya çalışılması, bütçe dengesini olumlu yönde etkilemiştir. Ancak söz konusu tedbirlerin aynı kararlılıkla uygulanmaya devam edilememesi, 1983 seçimleriyle işbaşına gelen yeni hükümetin ekonomik-mali tercihleri ve uygulamaları, toplumsal beklentiler gibi nedenlerle bütçe açıkları artmıştır. Bütçe açıklarının GSMH'ye oranı 1980 yılında % 3.6, 1981'de %1.4, 1982'de % 1.6 ve 1983'de %1.9 iken 1984 yılında % 2.7'ye çıkmıştır (Tügen, 1999:230-235).

1980'li yıllardan beri bütün dünyada uygulamaya konulan neo-liberal programın temel hedeflerinden biri "devletin küçültülmesi"dir. Amaç, devletin ekonomik alanda etkinliğini azaltarak, özel sektöre müdahalesini önlemektir. Kamu işletmelerinin özelleştirilmesinin yanı sıra devletin sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, belediye hizmetleri gibi sosyal harcamalarının kısıtlanması da programın bir parçasıdır.

Türkiye’de de bu programın uygulanmaya başladığı 1980’li yılların ortalarından beri, sermayenin üzerindeki vergi yükü yıldan yıla azaltılmıştır. Özelleştirme ve kamu harcamalarının daraltılması programı aynı hızla hayata geçirilemediği için; bütçe açıkları ve buna bağlı olarak iç ve dış borçlar büyük bir hızla büyümüştür. Bugün artık devlet bütçesi, ücretlilerden toplanan vergilerin ve bütçenin giderek büyüyen bir oranını, iç ve dış borç faizi olarak, sermayeye aktarma aracı haline getirilmiştir.

Türkiye’de ne 1980 öncesi ne de sonrası dönemde bütçenin ulusal gelir içindeki payı gelişmiş ülkelerdeki düzeye yaklaşabilmiş değildir. Aynı durum toplam kamu harcamaları açısından da geçerlidir. Bu sonuç ülkenin gelişme düzeyiyle ilişkili olup şaşırtıcı değildir. Şaşırtıcı olan, neo-liberal politikann etkisiyle, esasen küçük olan bütçe boyutunun daha da küçültülmesinin gündeme getirilebilmiş ve kabul görmüş olmasıdır (Oyan,1997:23).

Siyasi iktidar uygulanan neo-liberal politikalarla rantiyelerin etkisi altına girmiştir. Devletin borçlarına uygulayacağı faiz oranı, artık alacaklılar tarafından belirlenmektedir. Bankalar, faiz oranını yeterli görmediklerinde, açıkça direniş göstermektedirler. Gümrük Birliği ile birlikte, faiz, döviz kuru ve dış ticaret vergilerinin belirlenmesi konusunda, siyasi iktidar etkinliğini ve bağımsızlığını yitirmiştir (Gültekin,1997:41).

Kamusal göstergelerin en önemlilerinden birisi olan Kamu Kesimi Borçlanma Gereği KKBG’nin GSMH’ya oranı yıllar itibariyle incelendiğinde, bu oran 1994 yılında %7,9 iken, 1995 yılında %5,2’ye düşmüş, 1996 yılında hızlı bir artış kaydederek %8,9’a çıkmış, 1997 yılında %7,6, 1998 yılında da % 9,2 olarak gerçekleşmiştir. 1999 yılında ise KKBG’nin GSMH’ya oranının büyük bir sıçrama yaparak, %14,3’e ulaşacağı tahmin edilmektedir (<http://www.treasury.gov.tr>).

Kamu açıklarını azaltmak, öngörülen dönemin sonunda enflasyonu tek haneli rakamlara indirmek, reel faizleri aşağı çekmek ve sürdürülebilir bir büyümeyi sağlamak temel amacına yönelik, 2000-2002 dönemini kapsayan, makro ekonomik programın ikinci dilimini oluşturduğu gerekçesinde ifade edilen 2001 yılı bütçesinde, öncelikli hedefler: Enflasyonun yıl sonu itibariyle TÜFE’de % 12, TEFEE’de % 10 seviyesine çekilmesi; bütçe açığının GSMH’ya oranının % 3,4 seviyesine indirilmesi; iç borçlanma ihtiyacının en alt seviyede tutulması suretiyle faiz oranlarının düşürülmesi; kamu kurumlarında verimliliğin artırılması; kamu çalışanlarının enflasyon karşısındaki reel gelirlerinin korunması; yatırıma ayrılan kısıtlı kaynakların kısa sürede ekonomiye kazandırılacak projelere yönlendirilmesi; Marmara Bölgesinde meydana gelen depremin zararlarını giderme yönündeki harcamalara devam edilmesi; sosyal güvenlik kuruluşlarının gelirlerinin artırılması amacıyla etkin bir fon yönetiminin uygulanması; kaynakların tahsisinde hizmet dışı fonlardan kuruluş amaçları doğrultusunda çalışmayanların tasfiyesi; dış satımı, turizmi ve ülkeye kaynak akışını özendirici önlemlere ağırlık verilmek suretiyle cari işlemler açığının kontrol altına alınması; özelleştirmenin süratli bir

biçimde gerçekleştirilmesi için aynı kararlılık ve anlayışın devam ettirilmesi; sürdürülebilir ve etkili bir tarımsal destekleme politikası olarak belirlenmiştir.

Yine bütçe gerekçesinde, genel ve katma bütçeli kuruluşlara açıktan memur atama sayısının sınırlandırılması; kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmaya yönelik olarak konsolide bütçeye dahil kurumlarda ihtiyaç fazlası personelin dengeli dağılımı; taşıt kullanımında israfın önlenmesi; kurumlar arası döşeme ve demirbaş devrinin kolaylaştırılması; deprem bölgesi hariç olmak üzere lojman, memur evi, eğitim ve dinlenme tesisi yapımının yasaklanması; üniversitelere ait taşınmazların sadece yatırım harcamalarında kullanılmak üzere satılması; sağlık harcamalarının kontrol altına alınması, rasyonel ilaç kullanımının sağlanması çerçevesinde kaynak israfını önleyici düzenlemelere gidileceği; devlet ihalelerinde şeffaflığı ve rekabet ve kamuoyu denetimini sağlayacak yeni bir Devlet İhale Yasası'nın kısa sürede yapılması gibi önlemlerin uygulanması da öngörülmüştür.

Uygulanması öngörülen ekonomik istikrar programının temel amacı, Türkiye'de süreklilik gösteren ve kalıcı hale gelen enflasyonu engellemektir. Bu amacın taahhüdü olarak nitelendirilebilecek niyet mektubunda enflasyonla mücadele programı, faiz dışı bütçe fazlasının olabildiğince yüksek tutulması, yapısal reformlar ve tutarlı gelir politikaları ile belirlenmiş döviz kuru taahhütleri olmak üzere üç temel unsura dayandırılmaktadır. 2001 yılı bütçe tasarısının istikrar programında öngörülen hedeflerin, enflasyonu engellemede ve yapısal reformları sağlamadaki başarı şansı tartışmaya açıktır. Çünkü 2001 yılı bütçesi, esas olarak faiz dışı bütçe fazlasının mümkün olduğu oranda yükseltilmesi doğrultusunda hazırlanmıştır. Bütçe gelirleri bağlamında herhangi bir reform söz konusu olmaması, mevcut politikaların devamı anlamına gelmektedir. Salt kamu harcamalarını daraltarak ve büyük oranda özelleştirme gelirlerine başvurarak oluşturulmaya çalışılan bütçenin, yapısal reformların gerçekleştirilmesinde bir işlev üstlenmesi olanaklı görülmemektedir.

2001 yılı bütçesinde kamu harcamalarında reel anlamda bir artış öngörülmemekte iken, bütçenin gelirler kısmında da çok ciddi bir artışın olacağı tahmin edilmemektedir.

2001 yılı bütçesinin ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik ve yapısal sorunların çözümüne katkı sağlayacağı kuşkusuzdur. İktisadi büyümeyi ve iktisadi istikrarı sağlama, gelir dağılımındaki adaletsizliği giderme amaçlarına hizmet eden bir görünümde değildir (Akkaya-Ejder,2001:92).

Ekonomik büyüme sermaye birikiminin sağlanması ile mümkündür. Bu durumda maliye politikasının amaçlarından biri olan iktisadi büyümenin sağlanmasında ve uzun dönemde ekonomik büyüme hedefindeki sapmaları gidermede, devletin ekonomiye müdahalesi gerekli olmaktadır. Çünkü devlet, maliye politikası araçlarından biri olan kamu harcamalarıyla gerekli kamu yatırımlarını sağlayacak ve ekonomik büyümenin sağlanmasında büyük rol

oyunacaktır (Ataç, 1997:37). Kamunun alt yapı yatırımlarını yaparak, özel sektör yatırımlarına olanak sağlaması, üretimi artıracaktır ve uzun vadede yapısal dengesizliklerin oluşumunun önüne geçilecektir. Bu açıklamalar çerçevesinde, 2001 yılı bütçe tasarısının iktisadi büyümeye katkı sağlayıcı olduğunu söylemek zordur.

Yapısal tedbirlere dayanmayan salt para politikası temelli ve döviz çıpası kullanılarak düşürülmeye çalışılan enflasyonla ve düşük kur politikası neticesinde sağlanan dış borçlanmayla düşürülen faizlerin uzun vadede kalıcı iktisadi istikrarı sağlayamayacağı açıktır. Dış borç stoku ve bunun yanı sıra cari işlemler açığının hızla artması ihracatın artırılmasını gerekli kılmaktadır. İhracatın artırılması için reel döviz kuru politikasının uygulanması ise, dış fonların kaçışına neden olabilecektir. Döviz rezervlerinin artışıyla para arzının artışının paralel olduğu ve bu süreçle faiz oranlarının tutulduğu dikkate alınır, tersi bir politika uygulandığında faiz oranlarının tutulduğu dikkate alınır, tersi bir politika uygulandığında faiz oranları artacak bu da bütçedeki faiz yükünü ağırlaştıracaktır. Bugün itibariyle dış borç stoku 106 milyar dolardır ve cari işlemler açığı da 1999 yılının Ocak-Temmuz dönemi itibariyle 206 milyon dolar iken, 2000 yılının aynı döneminde bu açık 5.9 milyar dolara çıkmıştır (T.C. Maliye Bakanlığı, 2000:182)

2001 yılı bütçe ödeneklerinin idari-fonksiyonel açıdan dağılımı, ülkemizin geleceği konusunda endişe vericidir. Gerek ekonomik açıdan, gerekse sosyal açıdan kamu harcamalarının hizmetlere bu şekilde dağılımı bir çok sorunu beraberinde getirecektir. Eğitim, adalet ve sağlık hizmetlerinin payı toplam bütçe ödenekleri içerisinde son derece düşüktür. Gelişmekte olan bir ülke için büyük öneme sahip olan bu temel kamu hizmetlerinin yerine getirilmemesi, sosyal açıdan büyük sorunlara yol açabilecektir. Ayrıca yatırım harcamaları içinde sayabileceğimiz, bayındırlık hizmetlerinin de bütçedeki payının düşük olmasının ekonomik boyutlu sorunlara neden olabileceğine işaret etmek gerekir.

Türk ekonomisinin temel problemlerinden biri etkin bir vergi politikasının uygulanamamasıdır. Kamu gelirleri içinde önemli paya sahip olan vergiler, sadece mali açıdan değil, ekonomik ve sosyal açıdan çok önemli bir maliye politikası aracı olup, iktisadi istikrarın sağlanmasında ve gelir dağılımındaki adaletsizliğin düzeltilmesinde önemli bir işleve sahiptirler. 2001 yılı bütçe tasarısının gelir kısmındaki gerçekleştirme tahminlerinin, ülkemizin içinde bulunduğu ekonomik ve sosyal sorunların çözümüne katkı sağlayacağı şüphelidir. 2000 yılı tahsilat tahminleri ile 2001 yılı bütçe teklifi rakamları karşılaştırılmalı olarak değerlendirildiğinde, geçmiş yıl bütçelerine nazaran farklı olmadığı görülmektedir.

Dolaylı vergilerin ağırlıkta olması, bu vergilerin tersine artan oranlılık özelliği nedeniyle vergi ödeme gücünü esas alamaması gayri adil bir yapıyı beraberinde getirmektedir. Vergi gelirlerinin yeterince artırılmaması ve vergi gelirlerinin dağılımının adil olmayan özellikler taşıması, sosyal ve ekonomik açıdan sorun yaratacaktır.

Uygulanmakta olan ekonomik istikrar programı doğrultusunda hazırlanan 2001 yılı bütçesi, faiz dışı bütçe fazlasının artırılması temeline dayanmaktadır. Faiz dışı bütçe fazlası ise sosyal ve ekonomik öneme sahip ve gelişmekte olan bir ülke için gerekli olan kamu harcamalarının alt limitlere çekilmesi suretiyle sağlanmaya çalışılmaktadır. Sadece kamu harcamalarını kısarak ve giderek artan dış borçlanmayı iyice artırarak, ekonomide kalıcı çözümlerin sağlanması mümkün değildir. Ayrıca bu durum, gelir dağılımındaki çarpıklığı derinleştirecektir. Dolayısıyla bir an önce etkin vergilendirme sağlanmalı ve yapısal enflasyonun engellenmesi için gereken alt yapı yatırım harcamaları ile gelir dağılımının adil bir yapıya kavuşmasında öneme sahip sosyal kamu harcamaları artırılmalıdır. Bu hizmetlerin finansmanı ise etkin vergileme sistemiyle yapılmalıdır (Akkaya-Ejder,2001:92).

### **SONUÇ**

Bütçe, bir ekonomide hangi hizmetlerin yerine getirileceğini, bu hizmetlerin yerine getirilmesi için yapılacak harcamaların hangi kaynaklardan ve nasıl finanse edileceğini ortaya koyar. Eğer kamu harcamaları kamu gelirlerini aşarsa bütçe açık, tersi durumdaysa fazla verir. Kamu harcamalarının kamu gelirlerine eşit olduğu durumda ise bütçenin denk olması söz konusudur. Bir ekonomide hangi tür bütçe politikasının izleneceğini, temelde ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjonktür belirler.

Daha önce de değindiğimiz gibi izlenecek bütçe politikaları konusunda İktisat Okulları arasında da bir fikir birliği yoktur. Ancak Keynesyen tezlerden devlet bütçesinin konjonktürel dalgalanmalara karşı kullanılabileceğini biliyoruz.

Ülkemizde uygulanan bütçe politikalarını göz önüne aldığımızda, Türkiye’de bütçenin bir iktisat politikası aracı olarak kullanılmadığını ve yüksek enflasyona rağmen, bunu kontrol altına alacak biçimde bir denk bütçe politikası izlenmediğini görmekteyiz. Bütçe açıkları ve iç borçlar birbirlerini destekleyerek sürekli olarak artmıştır.

Yıllardan beri ülkemizde bütçe politikası ekonomik konjonktürün gereklerine göre uygulanmamaktadır. Enflasyonu kontrol altında tutabilmek amacıyla denk bütçe politikasının ve tercihen bütçe fazlasının uygulanması gerekmektedir. Ancak sürekli olarak genişleyen kamu harcamaları karşısında yetersiz kalan vergi gelirleri bütçe açıklarına neden olmaya devam etmektedir.

### **K A Y N A K Ç A**

AKKAYA, Mustafa- EJDER, H. Lütfü; 2001 Bütçesinin Hedefler Önlemler Büyüklükleri Ve Ekonomik İstikrar Politikası Açısından Değerlendirilmesi Mali Hukuk Mart/ Nisan 2001 Sayı:92

ALKİN, Emre ;

Türkiye’de Anti-Enflasyonist Politikaların Uygulanmasında Ortaya Çıkabilecek Zorluklar ve Sorunlar Üzerine Bir Not, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Mayıs,1998, Sayı: 5, Yıl:35.



- ALTUĞ, Nuray ; Enflasyonun Vergilendirme Aracı Olarak Kullanılması, İSO Sayı:341, Ağustos 1994.
- AŞIKOĞLU, Rıza ; Türkiye’de Enflasyonla Mücadele Politikaları, Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt:4, Sayı:1, Haziran 1986.
- ATAÇ, Beyhan; Maliye Politikası, Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları, Genişletilmiş Dördüncü Baskı, Anadolu Üniversitesi, Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışma Vakfı Yayınları, No: 118., Eskişehir 1997
- BATIREL, Ö. Faruk ; Kamu Bütçesi, Çağ Ofset, İstanbul, 1990.
- GÜLTEKİN, M. Bedri ; 1997 Bütçesi: Neo-Liberalizme Tam Gaz, İktisat Dergisi, Sayı: 363, Ocak, 1997.
- HALLER, Heinz ; Çevir. TURAN, Aziz ; Maliye Politikası Teorik Esasları ve Temel Problemleri, Gür-Ay Matbaacılık, İstanbul, 1985.
- ORHON, Z. Osman ; Türkiye’de İç Borç Sorunu ve Çözüm Önerileri, İTO, Yayın no: 1996/47, İstanbul, 1996.
- OYAN, Oğuz ; Bütçelerin Değişen Yapısı, İktisat Dergisi, Sayı: 363, Ocak, 1997.
- ÖZBİLEN, Şevki ; Kamu İç Borçlanmasının Eşdeğerlik Teorisi Açısından Analizi, Maliye Araştırma Merkezi Konferansı, İstanbul Üniversitesi, Yayın no: 4099, 1998.
- PARASIZ, İlker ; İktisada Giriş-Prensip ve Politika, Ezgi Kitabevi, Bursa, 1998.
- PREMCHARD A.; Government Budgeting and Expenditure Controls Theory and Practice, IMF, 2. Eddition, Washington D.C., 1984.
- SAĞLAM, Dündar ; Bütçe Politikasının Teorik Kavramlarında ve Araçlarında Yeni Gelişmeler, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Ekim, 1995, Yıl: 32, Sayı:10.
- SAĞLAM, Dündar ; Deflasyonist İktisat Politikaları Üzerine Düşünceler, Banka ve Ekonomik Yorumlar, Yıl:24, Sayı: 7, Temmuz, 1987.
- ŞENER, Hasan ; Bütçe Politikası ve Gelir Bütçesinde Değişmeler, Maliye Dergisi, Sayı: 72, Kasım-Aralık, 1984.
- SERİN, Vildan ; İktisat Politikası, Alfa Basım Yayım, İstanbul, 1998.
- SÖNMEZ, Nezihe ; Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1994.
- T.C. Maliye Bakanlığı; 2000 Yıllık Ekonomik Rapor
- TURAL ,Aziz ; Türk Bütçe Sistemi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Araştırma Plânlama ve Koordinasyon Kurulu, Yayın no:1987/289, Ankara.
- TÜĞEN, Kamil; Devlet Bütçesi, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1999.
- TÜRK, İsmail ; Maliye Politikası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1997.
- ULUSOY,Ahmet-ÇETİN, Murat; Türkiye’de Enflasyon Vergisi Gelirlerinin Boyutu, Maliye Gelirler Kontrolörleri Derneği Yayını, Kasım, 1996, Sayı:98,1300-8951.

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

<http://muhasebat.gov.tr/>



**TABLO 1 : 1990-2000 KONSOLİDE BÜTÇE GSMH İÇİNDEKİ PAYI**

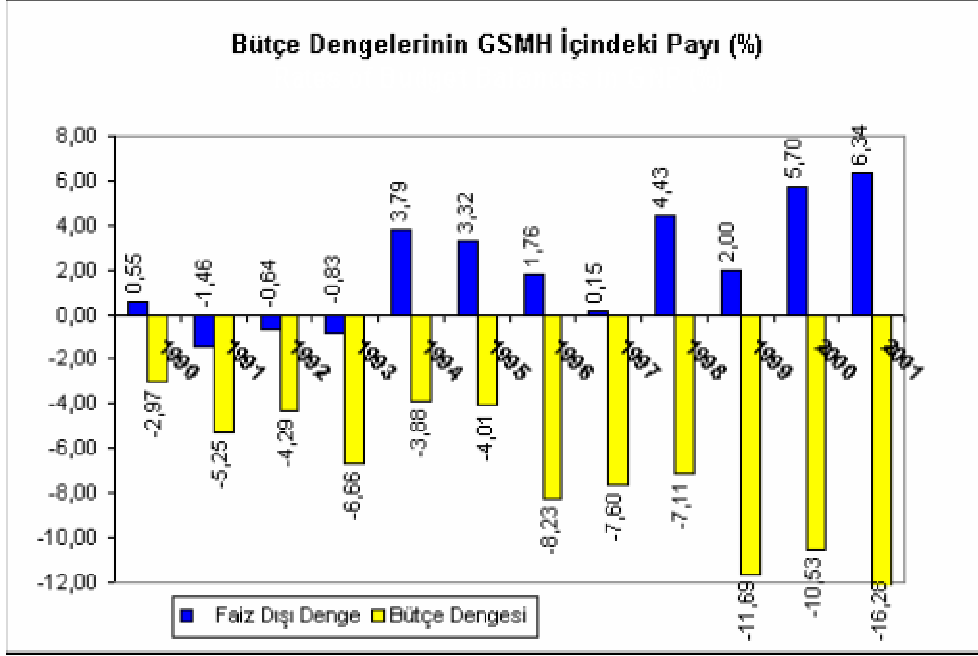
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
( % )												Bütçe
												Hedefi
Harcamalar	17.21	20.87	20.42	24.55	23.21	21.95	26.45	27.39	29.18	35.88	37.08	43.30
Faiz Hariç Harcama	13.69	17.08	16.77	18.72	15.54	14.62	16.45	19.64	17.63	22.18	20.85	20.68
Faiz Harcamaları	3.52	3.79	3.65	5.83	7.67	7.33	10.00	7.75	11.54	13.69	16.23	22.62
Gelirler	14.24	15.62	16.14	17.89	19.33	17.94	18.21	19.78	22.07	24.19	26.55	27.02
Vergi Gelirleri	11.43	12.40	12.83	13.23	15.12	13.80	14.98	16.14	17.24	18.91	21.04	20.67
Diğer Gelirler	2.81	3.22	3.30	4.66	4.21	4.14	3.23	3.64	4.83	5.28	5.51	6.35
Bütçe Dengesi	-2.97	-5.25	-4.29	-6.66	-3.88	-4.01	-8.23	-7.60	-7.11	-11.69	-10.53	-16.28
Faiz Dışı Denge	0.55	-1.46	-0.64	-0.83	3.79	3.32	1.76	0.15	4.43	2.00	5.70	6.34
GSMH (Milyar TL)	397.177	634.393	1.103.605	1.997.323	3.887.903	7.854.887	14.978.067	29.393.262	53.518.332	78.282.967	125.970.541	182.439.000

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/>

**TABLO 2 : 1990-2001 KONSOLİDE BÜTÇE GELİR-GİDER HEDEFLERİ VE GERÇEKLEŞMELERİ**

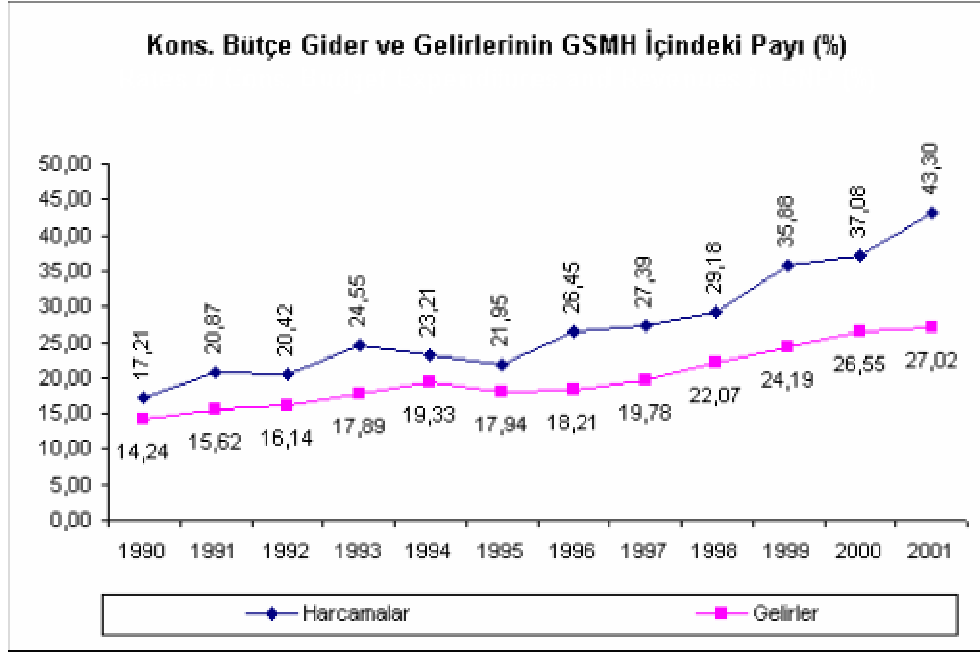
(Milyar TL)	1993		1994		1995		1996		1997		1998		1999		2000		2001
	Hedef	Gerç.	Hedef	Gerç.	Hedef	Gerç.	Hedef	Gerç.	Hedef	Gerç.	Hedef	Gerç.	Hedef	Gerç.	Bütçe Tahmini	Gerç.	Bütçe Hedefi
Gelirler	366.400	357.333	627.000	751.615	1.133.000	1.409.250	2.650.000	2.727.958	6.254.921	5.815.099	10.800.000	11.811.065	18.030.000	18.933.065	32.585.000	33.440.143	49.300.000
Genel Bütçe Gelirleri	364.400	350.845	624.000	742.499	1.127.000	1.387.760	2.640.000	2.684.968	6.237.921	5.726.932	10.760.000	11.635.611	17.950.000	18.657.677	32.460.000	33.040.903	48.760.000
Vergi Gelirleri	265.200	264.273	473.000	587.760	880.000	1.084.350	2.073.000	2.244.094	4.368.000	4.745.484	8.900.000	9.228.596	14.200.000	14.802.280	24.000.000	26.503.698	37.710.000
Vergi Dışı Normal G.	26.500	17.636	57.500	48.365	74.000	86.044	280.000	159.990	1.445.000	404.679	702.000	1.221.530	1.850.000	1.883.461	5.620.000	3.486.493	6.778.000
Özel Gelirler ve Fonlar	72.700	68.936	93.500	106.374	173.000	217.366	287.000	280.884	424.921	576.769	1.158.000	1.185.485	1.900.000	1.971.936	2.840.000	3.050.712	4.272.000
Katma Bütçe Gelirleri	2.000	6.488	3.000	9.116	6.000	21.490	10.000	42.990	17.000	88.167	40.000	175.454	80.000	275.388	125.000	399.240	540.000
Giderler	397.180	490.438	818.840	902.454	1.330.920	1.724.194	3.510.989	3.961.308	6.254.921	8.050.252	14.789.475	15.614.441	27.143.467	28.084.685	46.713.341	46.705.028	78.999.962
Cari	179.726	205.448	332.887	347.262	580.615	645.945	1.212.750	1.286.240	2.365.237	2.788.298	4.829.955	5.187.840	7.952.784	9.172.790	13.040.209	13.613.937	19.929.781
Personel	145.000	169.511	264.979	273.062	456.705	502.601	910.013	974.148	1.729.434	2.073.140	3.500.200	3.871.005	5.603.000	6.911.927	9.200.000	9.978.784	14.630.000
Diğer Cari	34.726	35.937	67.908	74.200	123.910	143.344	302.737	312.092	635.803	715.158	1.329.755	1.316.835	2.349.784	2.260.863	3.840.209	3.635.153	5.299.781
Yatırım	46.226	57.565	84.575	77.016	85.010	102.989	238.695	255.356	495.287	640.134	1.000.375	999.320	1.340.593	1.544.427	2.351.784	2.475.116	3.749.629
Transfer	171.228	227.425	401.378	478.176	665.295	975.260	2.059.544	2.419.712	3.394.397	4.621.820	8.959.145	9.427.281	17.850.090	17.367.468	31.321.348	30.615.975	55.320.552
Faiz Ödemeleri	73.000	116.470	217.500	298.284	388.000	576.116	1.295.415	1.497.401	1.864.000	2.277.917	5.895.000	6.176.595	10.300.000	10.720.840	21.132.975	20.439.862	41.268.400

Kaynak: <http://www.muhasibat.gov.tr/>



Şekil-1

Kaynak: <http://www.muhasabat.gov.tr/>



Şekil-2

Kaynak: <http://www.muhasibat.gov.tr/>