

BÜTÇEDE GİDER TAHMİNLERİNİN AŞILMASI VE EKONOMİK ETKİLERİ

Müslüm PARLAK*

I. Giriş

Bir kavram olarak kamu harcaması kamu makamlarının, toplumsal ihtiyaçları karşılamak üzere belirli kurallara göre gerçekleştirdikleri parasal harcamalardır. Bu harcamalar ekonomiyi doğrudan etkilediğinden bunlardaki değişimler de ekonomik açıdan son derece önem arz etmektedir. Kamunun gider politikasını gerçekleştirme planları, kamu hesapları ve hedeflerinin kamuoyuna açık olması karar alma sürecinde kolaylık sağlayacaktır.

Kamu gider tahminlerinin hazırlanma süreci ve harcamaların uygulama esasları bütçe kanunuyla belirlenmektedir. Bütçe kanunuyla kamu kesimi tarafından harcanabilecek miktarlar yani ödenekler tespit edilmektedir. Ödeneklerin tespit edilmesinde ise tutarlı şekilde hazırlanacak planlara göre hareket edileceği açıktır. Kamu birimlerinin ihtiyaçları doğru tespit edilmeli ve bunları karşılayabilecek gerekli kaynaklar öylece tahsis edilmelidir.

Tespit edilen ödenekler bütçenin diğer kalemleriyle birlikte ekonomik aktörler için veri oluşturmakta ve ekonomik aktörler bunlara göre projeksiyonlarını gerçekleştirmektedirler. Bunun için bütçe işlemleri şeffaf, ulaşılabilir ve doğru olmalıdır. Dolayısıyla, bütçe makroekonomik çerçeveyi kapsayıcı ve bununla tutarlı şekilde hazırlanmalı ve sunulmalıdır.

Kanunla verilen ödeneklerin bütçe yılı içerisinde aşılması ekonomik aktörlerin kararlarında bilgi eksikliğine neden olacağından, ödenek tespitinin doğru yapılması gerekmektedir. Bütçelerden sapmaların olması maliye politikaları için kredibilitiyi azaltabileceği gibi bütçe hedeflerinde revizyonlara gidilmesine de sebep olmaktadır.

Ödenek üstü harcamalar ekonomiye bütçeyle tahmin edilen tutarlardan fazla enjeksiyon yapılması anlamına gelmektedir. Bu da öngörülemediğinden ekonomide beklenmedik kamu harcaması olarak etkilerini gösterecektir.

* Sayıştay Denetçisi

Bu çalışmada bütçe gider tahminlerinin gerçekçi temellere dayanmaması sonucu sürekli aşılması ve bunun ekonomideki etkileri, özellikle enflasyon ve faiz düzeylerini etkileme süreci üzerinde durulacaktır.

II. Bütçe ve Ödenek

Ödenekler bütçe ile verilir ve kamunun ihtiyaçlarının karşılanmasında kullanılır. Bütçe, kamunun gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanundur. Ödenekler devlet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar için yıllık bütçe kanunlarıyla ve bu bütçelere konulan harcama yapılabilecek miktarlardır. Bir yıl bütçesiyle verilen ödenek o yıl içinde yerine getirilmesi gerekli hizmet, iş ve alımlar karşılığı içindir. Verilen ödenekler mutlaka kullanılacaktır diye bir kural yok, kullanılmayan ödenekler yıl sonlarında iptal edilecektir. Ödenekler bütçe ile verilen harcanabilir üst sınırı göstermektedir.

Bütçe tahminlerini değiştirecek nitelikteki ödenekler ise kanunla alınması gerekli olan ek ve olağanüstü ödeneklerdir.

Ek ödenek, tertibi bütçede mevcut olup yetersizliğinden dolayı aynı konuda yeniden alınan ödenektir.

Olağanüstü ödenek, bütçenin hazırlanması ve onaylanması sırasında düşünülmemiş olan yeni bir hizmetin ortaya çıkması ve yapılması gerektiği hallerde alınan ödenektir.

Tamamlayıcı ödenek, kesin hesap kanunlarında yıl içinde yapılan ödenek üstü harcamalar dolayısıyla yasalarda yer almasa da verilen ödenektir. Bu ödenek çeşidi sadece kesin hesap kanunlarında yer almaktadır. Üzerinde durmak istediğimiz diğer bir nokta da tamamlayıcı ödeneğin hacmidir. Bu ödeneğin yıllar itibarıyla değerleri incelenecek ve ülkemizde bütçe ile tahmin edilen giderlere ilave olarak ne kadar harcama yapıldığı ortaya konacaktır (Tablo: 3).

Ödeneklerin belirlenmesi kamu birimlerinin ihtiyaçlarının tespit edilmesine bağlıdır. İhtiyaçlar yıllık belirlenebileceği gibi çok yıllık olarak da tespit edilebilir. Birimlerin işlevlerine göre yerine getirmeleri gereken görevlerini bir plan dahilinde belirlemeleri ödenek tahsisinde kolaylık sağlayacaktır.

1970'lerden itibaren uygulanan Plan-Program Bütçe Sistemi'nde kamuda yer alan birimler için ayrı ayrı programlar değil, kamunun kendisi için belirli amaçlara yönelik programlar yapılması esastır. Plan ve programlar

arasında koordinasyon bütçe ile sağlanmaktadır. Ödenekler harcama kalemleri itibariyle değil hedeflere ulaşmak için yapılacak programlar için tahsis edilir. Sistem hangi kamu faaliyetinin yapılacağını gösterir.

Nitekim 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na (MUK) göre bütçenin;

- Kalkınma plan ve programlarının gereklerine
- Fayda ve maliyet unsurlarına
- Verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanıp ve uygulanacağı belirtilmiş ve
- Ödeneklerin gelir tahsilatı, ödemeler dengesi ve genel ekonomik koşullar göz önünde tutularak her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadar ki kısmını kullandırmamaya Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır (m:28).

Bütçe hazırlanması sürecinde oluşan sorunlar bütçe temel büyüklüklerini etkilemekte ve ödenek kullanımında aksaklıklara neden olmaktadır. Karşılaşılan sorunlardan bazıları şunlardır;

- Bütçenin makroekonomik bir çerçeveye entegre edilmemesi ve makro ekonomik temel göstergelerin gerçekçi olarak belirlenmemesi.
- Ödenek taleplerinin bir pazarlık mekanizması sonucu belirlenmesi ve sonra hiçbir kısıt altında kalmadan şişirilmesi.
- Ödenenin mevcut işler için mi kullanılacağını belirlenmemesi.
- **Kuruluşların anlamlı bir hizmet ve iş programı ile hizmet önceliklerine ilişkin bilgi sunmamaları ve bunu yapabilmeleri için gerekli olan stratejik bir yönetim anlayışına sahip olmamaları** (Gedikli, 2001:173).

Başlangıç ödeneklerinin yetersizliğine örnek olarak 2000 yılı Devlet Su İşleri bütçe ödenek talebini gösterebiliriz. DSİ yatırım programları 223 sulama projesi içermekte ve bunların maliyeti yaklaşık 28.6 milyar \$ olarak tespit edilmiştir. 2000 yılı sonu itibariyle süregelen sulama projelerinin tamamlanması için gerekli kaynak KDV dahil yaklaşık 20.3 milyar \$'dır. 2000 yılında DSİ sulama yatırımı için 2.9 milyar \$ ödenek istemiş, ancak sadece 384 milyon \$, istenilen ödenenin %13.2'si kadar, ödenek verilmiştir. Bu oranda

verilen ödeneye göre, projelerin tamamlanması başlangıçta planlanana göre %75 daha yavaş olacaktır (World Bank Report no: 22530-TU s. 40).

II.I. Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda (KMYK) Bütçe ve Ödenek

Bu Kanun, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek amacıyla çıkarılmıştır.

Bütçenin hazırlanması ve uygulanması;

- Sürdürülebilir kalkınmayı sağlayacak şekilde,
- Kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklere uygun şekilde,
- Stratejik planları,
- Performans ölçütlerine,
- Fayda-maliyet analizine göre,

hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

- İzleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir.
- Hükümetin mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.
- Kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca **uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya** tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır.
- **Gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır** (m:5).

Sürdürülebilir kalkınma genelde bilinenin aksine sabit bir büyüme oranının yakalanması değil, ekonomide büyüme oranındaki değişmeyi sağlayabilmektir. Bu değişmeyi sağlayacak şokların ekonomiye verilebilmesi gereklidir. Bunun için de gerekli politikalar tasarrufu artırıcı ve beşeri

sermayeyi oluşturuca uygulamalardır. Örneğin, doğrudan sermaye yatırımlarının yararları ancak bunları beşeri sermaye oluşturarak içselleştirebildiğimiz ölçüde kalıcı olacaktır (Dulupçu).

KMYK'da belirtilen çok yıllık ve uluslararası standartlara uygun sınıflandırmaya tabi bütçe 2006 yılı bütçesidir. KMYK'nın 9'uncu maddesinde *"Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar"* denilmektedir. Uluslararası sınıflandırmaya göre bütçe fonksiyonel sınıflandırmaya göre hazırlanmıştır. Devlet muhasebesi ise, raporlamaya uygun, bütün işlemleri kapsayan ve açıklayıcı şekilde tahakkuk esaslı tutulmaya başlanmıştır.

Stratejik plan, kurumların orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını kapsamalıdır. Ancak, kurumların kendi stratejik planları hazır olmadığı için **"...gider tahminleri(nin) ...raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır"** ilkesi 2006 yılı bütçesinde uygulanamamıştır denilebilir. Bundan dolayıdır ki, izleyen yıllarda gider tahminlerinin tutarlı yapılması açısından stratejik plan hazırlanması önem arz etmektedir.

Bütçe hazırlıkları başlangıcının Haziran/Temmuz aylarından Mayıs ayına çekilmesi, bütçe ödenek tavanlarının yine bu aylar içinde harcamacı kuruluşlara iletilmesi kuruluşların öngörülü bir ortamda bütçe yapmalarına imkan verecek şekildedir.

Bütçe hazırlıklarında idarelerin stratejik planlama anlayışı çerçevesi içinde bütçelerin hazırlanmasının hükme bağlanması da ödenek tavanları içinde kalınarak önceliklerin daha iyi belirleneceği altyapıyı sağlaması açısından kanunun eskisine oranla doğru bir çizgide olduğunu göstermektedir (Emil & Yılmaz, 2004: 42).

II.II. Ödenek Üstü Harcama Yapılması

Bütçelerde belirtilen ödeneklerin aşılmasına yine çeşitli kanunlarda yer verilmektedir. MUK'un 48'inci maddesine göre bazı hizmetler için yılı bütçesine konulan ödeneklerin yetmemesi durumunda ilave harcama yapılmasına Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Bu harcamalar; belirli satış aidatı, oranı kanunla saptanmış ödenti ve ikramiyeler, geri verilecek paralar ve

mahkeme harçlarıdır. Bu ödemeler için yeterli ödeme emrinin mevcut olup olmadığına bakılmaksızın ödenmesi ve gerekli ödeme emrinin sonradan istenilmesi gerekmektedir (Tosun, 2001: 92). Yine çeşitli kanunlarda ödenek üstü harcamaya yetki verilmektedir (Bkz. Tosun, 2001: 92-93).

Kanunlarla verilen ödenek üstü harcama yapma yetkisi dışında gider karşılığı olarak ödeme yaparken sayman giderin kendisine verilen yetki içinde olup olmadığını, giderin bütçedeki tertibine uygunluğunu, giderin kanunlar, tüzükler ve kararlar hükümlerine uygunluğunu kontrol etmek zorundadır (MUK m:81).

KMYK'nun 20'nci maddesinde kamu idarelerinin bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamayacakları hükmü yer almaktadır. 32'inci maddeye göre bütçeden ödeme yapılabilmesi için harcama yetkilisinin içerisinde hizmet gerekçesi, yapılacak işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği gibi hususlar olan harcama talimatı vermesi gereklidir. Ödenğin aşılması durumunda, 70'inci maddede *“kamu zararı oluşturmamakla birlikte bütçelere, ayrıntılı harcama programlarına, serbest bırakma oranlarına aykırı olarak veya ödenek gönderme belgelerindeki **ödenek miktarını aşan** harcama talimatı veren harcama yetkililerine, her türlü aylık, ödenek, zım ve tazminat dahil yapılan bir aylık net ödemeler toplamının iki katı tutarına kadar para cezası verilir”* denilmektedir.

ABD, Almanya ve Fransız sistemlerinde toplam bütçe üzerinde harcama yapılmasına izin verilmez. İngiliz sisteminde fazla harcamalar cezalandırılmakla birlikte sonradan yasama tarafından onaylanarak yasallaştırılır (Gedikli, 2001: 97).

III. Bütçe Tahminlerinin Aşılması

Bütçe hedeflerinin aşılması ve ilave ödeneğe ihtiyaç duyulmasının sebepleri olarak aşağıdakiler gösterilebilir;

- **Başlangıç Ödeneklerinin yetersizliği:** Devlet hizmetlerinin karşılığı olarak bütçede öngörülen ödenekler, başlangıçta bütçeye yetersiz olarak konulmuştur. Bütçe gelirleri yüksek gösterilirken, bütçe giderleri de özellikle düşük tutulmuş olabilir.
- **Yıl İçerisinde Ortaya Çıkan İhtiyaçlar:** Bütçenin uygulandığı yıl içerisinde ortaya çıkan deprem, su baskını gibi olağanüstü haller, kamu personelinin maaş ve göstergelerinde yapılan ek

düzenlemeler, ilave yatırım ihtiyacı gibi nedenlerle ek ödenek ihtiyacı doğmuş olabilir.

- **Ekonomik Hedeflere Ulaşılammaması:** Bütçeyle birlikte öngörülen temel ekonomik hedeflere ulaşılammaması ve bu hedeflerdeki sapmalar nedeniyle de ek ödenek ihtiyacı doğmuş olabilir (Darıcı).

Yukarıdaki üç durumda bütçe hazırlanmasındaki risklerdir. Bu riskleri karşılamak üzere Maliye Bakanlığı bütçesine Düşünülmeyen Giderler Ödeneği konulmaktadır. Bu ödenek bütçeye bütçenin hazırlanması sırasında öngörülemeyen ve tahmin edilemeyen ve bütçelerde tertipleri bulunmayan hizmetlerin karşılığı olarak konulmaktadır (Tosun, 2001: 117).

Teorik olarak bakıldığında bu ödeneğin yukarıda belirtilen durumlar için yeterli olması veya yıl içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçların büyük bir kısmını karşılaması gerekmektedir. Bu ödeneğin varlığı durumunda başlangıç ödeneklerinin yetmediğinden ve yıl içerisinde ortaya çıkan ihtiyaçların karşılanması için ek ödenek alımından söz etmek pek doğru olmasa gerekir. Ancak, yıl içerisinde maliyeti yüksek bir gelişme veya doğal afet olması durumu kabul edilebilir; örneğin 1999 Gölcük depremi ve 2001 ekonomik krizi.

Başlangıç ödenekleri yüksek belirlendiğinde bütçe açığı da yüksek olmakta ve bu durum siyasi olarak iyi değerlendirilmemektedir. Kamu harcamalarının kısılması düşüncesinin bir uzantısı olan daha küçük bütçe hazırlamaya yönelik politikalar 1990'lı yıllarda uygulanmaya çalışılmış ancak başarı sağlanamamış ve ekonomik sorunlar büyüyerek artmaya devam etmiştir (Saka, 2003:70). 1992 yılında önceki yıla göre başlangıç ödeneği %116 artırılmıştır, ancak buna rağmen hedeflenen bütçe açığı yine de (15.3 trilyon TL) aşılmıştır. Bu yılda ilave ödeneğin başlangıç ödeneğe oranı %3,7 olmuştur. Gider bütçe tahmini tutturulmuş denilebilir.

Büyük açık veren bir bütçe hazırlanmak istenmediği için bütçe açığının gerçek boyutu Meclis ve kamuoyundan gizlenmektedir. Ancak, başlangıçta düşük gösterilen bütçe açıkları yıl içinde çeşitli yöntemlerle ödenek aşıldığından gerçek büyüklüğüne ulaşmaktadır (Gedikli, 2001:174).

1996 yılında başlangıç ödeneği önceki yıla göre %163,8 oranında artırılmıştır. Ancak hedeflenen bütçe açığı yine yakalanamamış ve gerçekleşen açık başlangıç bütçe açığından %43,2 fazla olmuştur. Dolayısıyla bu açığı karşılamak için ilave ödenek alınmıştır.

Buradan şu sonuçlar elde edilmektedir:

- **Bütçe hazırlanması sürecinde kamu ihtiyaçları doğru tespit edilememekte;** bütçe ödenekleri doğru tahsis edilmemektedir. Bütçe uygulamasında ilave ödenek kullanılmaktadır. 1997 yılında alınan ilave ödeneğin başlangıç ödeneğe oranı %31,4'tür. 2001 yılında bu oran %68,9'dur.
- **İhtiyaçlar doğru tespit edilse bile yeterli ödenek verilmemekte;** ödeneklerin yıllara göre değişimi çok farklılıklar göstermekte ve yılı içerisinde ilave veya yıl sonunda tamamlayıcı ödenek alınmaktadır.
- **Temel bütçe ilkelerinden doğruluk, dürüstlük ilkelerine uyulmadan bütçe hazırlanmaktadır.**

Tablo 1: Yıllar İtibariyle Konsolide Bütçe Hareketleri (Milyar TL)

Yıllar	Başlangıç Ödenegi	Ek ve O.üstü Ödenek	Gelirsiz Ödenek	Gelirli Ödenek	Toplam Ödenek	Baş.Öde Top.Öde %	İlave Ödenek/ Baş. Ö. %*
1988	19.694	-	2.541	898	23.133	85,1	12,9
1989	30.284	2.500	5.405	1.671	39.860	76	26,1
1990	59.672	-	6.804	2.305	68.781	86,8	11,4
1991	96.065	21.191	13.282	3.413	133.951	71,7	35,8
1992	207.867	-	7.854	6.075	221.796	93,7	3,7
1993	397.181	85.000	14.629	11.078	507.888	78,2	25
1994	818.840	100.000	25.377	13.356	957.573	85,5	15,3
1995	1.330.921	380.000	68.460	29.084	1.808.465	73,6	33,6
1996	3.510.989	447.000	99.138	57.020	4.114.147	85,3	15,5
1997	6.254.921	1.835.000	132.756	141.553	8.364.230	74,8	31,4
1998	14.789.475	-	1.101.480	302.713	16.193.668	91,3	7,4
1999	27.143.467	500.000	599.225	424.906	28.667.598	94,7	4
2000	46.713.341	-	1.715.874	1.102.778	49.531.993	94,3	3,6
2001	48.360.006	30.640.000	2.689.109	1.132.706	82.821.821	58,4	68,9
2002	98.131.000	-	18.732.733	4.270.646	121.134.379	81	19
2003	145.949.120	3.648.681	820.505	4.328.788	147.449.732	99	-
2004	150.507.794	-	-	5.880	150.513.674	99	-

Kaynak: Kamu Hesapları Aylık Bülteni Aralık 2003, Ocak 2005. Muhasebat Genel Müdürlüğü.

* Bu orana gelirli ödenek dahil edilmemiştir. Çünkü adından da belli olduğu gibi bu ödeneğin geliri mevcuttur. Ek, olağanüstü ve gelirsiz ödenekler toplamının başlangıç ödeneğe oranıdır.

Konsolide bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasında sürekli farklılıklar oluşmuştur. İki büyüklük arasındaki sapma bazı yıllar, örneğin 1991’de ve 1997’de olduğu gibi %30’a ulaşmıştır. Bu durum bütçenin hazırlanmasında ve uygulanmasında açıklık ve dürüstlük ilkesine uyulmadığının açık bir göstergesidir. Hükümet kendisine verilen yetkiyi aşmaktadır. Meclis’te bütçenin uygulanışını ciddi biçimde denetlememektedir (Şahin, 2000: 419).

IV. Kamu Harcamalarına İlişkin Yapılan Düzenlemeler

24 Ocak 1980 kararlarında; istikrar programı ile birlikte başta cari harcamaların azaltılması, yatırım harcamalarının enerji gibi belli altyapı alanları ile sınırlı tutulması, transfer harcamalarının ise yeni iktisadi ve mali amaçlı sübvansiyonlardan kaçınılması yönünde kararlar alınmıştır.

5 Nisan 1994 kararlarında; kısa vadede kamu açıklarını disipline edecek uygulamalara gidilmesi ve uzun dönemde istikrarlı bir büyüme hedeflenmiştir, *kamu harcamalarını kıstamak için maaş artışlarının mevcut bütçe ödenekleriyle sınırlandırılması planlanmıştır, kamu açıkları indirgenerek bu açıkların finansmanında Merkez Bankası kaynaklarının kullanılmasının durdurulması hedeflenmiştir.*

1999 İstikrar Programında; temel olarak enflasyonun önlenmesi olan bu programda *bütçe ve bütçe dışındaki kamu kesiminde mali disiplinin sağlanması, vergi gelirlerinin arttırılması ve harcamaların kontrol altına alınarak faiz dışı fazlanın yükseltilmesi hedeflenmiştir.*

15 Nisan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında; yeniden yapılanma çerçevesinde kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık, hesap verilebilirliğin sağlanması ve iyi yönetişimin sağlanması hedeflenmiştir.

Bu çerçevede;

- ✓ Kamu finansman dengesini bir daha bozulmayacak şekilde güçlendiren düzenlemeler; bütçe kanunu değişiklikleri, görev zararlarını kaldıran kararname, bütçe içi ve dışı fonların kaldırılması ile ilgili yasalar çıkarılması, kamu ihale yasası vb.
- ✓ Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılması,
- ✓ Kamu harcamalarının disiplin altına alınarak azami tasarrufun sağlanması ve Kamu Tasarruf Genelgesinin titizlikle uygulanması,

- ✓ Kamu harcamalarındaki artışın kur ve fiyat artışlarının altında tutularak GSMH'nın yüzde 1,5'i kadar tasarruf sağlanması,
- ✓ Tüm kesimleri ilgilendirmeyen ve ücret adaletini hedeflemeyen münferit maaş ve ücret artış taleplerinin dikkate alınmaması,
- ✓ Zorunlu haller dışında yatırım programına yeni proje alınmaması ve yıllara yaygın ihalelere gidilmemesi,
- ✓ Gider artışına yol açacak teşkilat genişlemesi ve yeni kadro ihdası dahil, kaynağı olmayan harcama artırıcı hiçbir önerinin gündeme alınmaması,
- ✓ Sosyal güvenlik kurumlarının sağlık harcamaları disiplin altına alınması,
- ✓ Kamuda taşıt kullanımının sınırlandırılması,

yollarına başvurulmuştur.

5 Nisan 2003 tarihli Niyet Mektubunda;

- ✓ Kamu kuruluşlarının personel harcamaları, sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler ve yeşil kart kapsamındaki sağlık harcamaları gibi bazı kalemlerin ödeneklerin üstünde gerçekleştirilebilmesi yetkisini kaldırılmakta,
- ✓ Dış kredi ile finanse edilen projelerin revizyonlarını sıkı bir şekilde sınırlandırmakta,
- ✓ Yedek ödenek kullanımı istisnai durumlarla sınırlandırılmakta,
- ✓ Kurum bütçeleri veya yatırım projeleri içinde yapılan ödenek aktarmaları, kaynakların transfer edildiği kalem için en başta tahsis edilen ödeneğin %10'u ile sınırlandırılmaktadır.

Bu düzenlemelerin ortak özelliği mali disiplinin sağlanması üzerinde durmalarıdır. Bunu gerçekleştirmek için de kamu harcamalarının kontrol edilmesi gerektiği belirtilmekte ve kamu harcamalarında gereksiz artışların önüne geçilmeye çalışılmaktadır ve bu bağlamda;

- Cari harcamaların azaltılması,
- Yatırım harcamalarının belli altyapı alanları ile sınırlandırılması,
- Harcamalarda bütçe ödenekleri içerisinde kalınması ve yedek ödenek kullanımının sınırlandırılması, ödenek aktarmalarının sınırlandırılması,

- **Kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık sağlanması ve hesap verilebilirliğin ve iyi yönetişimin sağlanması,**
 - **Toplumsal uzlaşmaya dayalı, fedakarlığın tüm kesimlerce adil bir biçimde paylaşılması,**
- hedeflenmiştir.

V. Ekonomik Etkileri

Kamu açıklarından en önemlisi birincil açıktır. Temel açık olarak da adlandırılan birincil açık; bütçe açıklarından faiz ödemeleri çıkartıldıktan sonra kalan ve hükümetin bütçenin kontrol edebileceği kısmını gösteren açıktır. Konsolide bütçe harcamaları içine faiz ödemeleri de dahil edildiği zaman ortaya çıkan bütçe açıkları kamu otoritesinin takdirine bağlı olan açıklar değil, daha önce bütçe açıkları tarafından belirlenen açıklardır. (Sakal, 2003:104). Birincil açık kavramı yüksek enflasyon ortamında faiz oranı enflasyon oranını yansıttığından faydalıdır (Parasız, 2001: 88).

Bütçe açıklarının ne şekilde finanse edileceği kadar bu açıkların sürdürülebilirliği de önemlidir. Çünkü bu açıkların büyük ölçüde normal kamu gelirleriyle finanse edilememesi kamu kesimi iç ve dış yükünün artışlarına neden olmakta ve bu artış ekonomide temel olarak fiyatları ve faiz oranlarını arttırıcı etki taşımaktadır (Sakal, 2003: 105).

Kamu kesimini oluşturan bütün birimlerin toplam harcamaları ile toplam gelirleri arasındaki fark Kamu Kesimi Borçlanma Gereksinimi (KKBG) olarak adlandırılır. KKBG kamu kesiminin elde ettiğinden daha fazlasını harcadığını gösterir.

Ödenek üstü harcamalar bütçede hedeflenen büyüklüklerden sapma anlamına geldiğinden ve dolayısıyla da bütçe açıklarında da farklılıklar meydana getireceğinden KKBG de değişecektir. Ödenek üstü harcamaların ekonomideki etkilerini kamu açıklarının ekonomideki etkileri içerisinde değerlendirmek gerekecektir.

Aşağıdaki tablodan (Tablo: 2) da görüleceği üzere bütçe için başlangıçta öngörülen bütçe açığıyla gerçekleşen bütçe açığı arasındaki fark ekonomide beklenmedik enjeksiyon yani ilave kamu harcaması şeklinde etkisini gösterecektir. Ekonomik aktörler bütçede belirtilen rakamlara göre kararlarını almaktadırlar. Diğer taraftan bütçe hedeflerinden sapmalar beklendiği için ve bu sapmaların ne kadar olacağı belli olmadığı için ekonomide belirsizlik ortaya çıkmaktadır. Piyasaları beklentiler yönlendirir.

Bir şeyi sadece iyi yapmak değil, gelecekte de iyi yapacağı beklentisini oluşturmakta önemlidir (Potter).

Tablo 2: Konsolide Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeleri (Milyar TL)

Giderler				Açık			
Başlangıç Ödeneği	Artış %	Gerçekleşme	Başl. Gerç. Aras. Sapma (%)	Başlangıç (A)	Gerçekleşme (B)	Fark (B-A)	
1990	59.672	97	68.355	14,6	-5.812	-11.782	-5.970
1991	96.065	60,9	132.401	37,8	-11.935	-33.316	-21.381
1992	207.867	116	225.398	8,4	-31.987	-47.328	-15.341
1993	397.181	91	490.438	23,5	-52.781	-133.105	-80.324
1994	818.840	106	902.454	10,2	-191.840	-150.839	41.001
1995	1.330.921	62,5	1.724.194	29,5	-197.921	-314.944	-117.024
1996	3.510.989	163,8	3.961.308	12,8	-860.989	-1.233.350	-372.361
1997	6.254.921	78	8.050.252	28,7	0	-2.235.153	-2.235.153
1998	14.789.475	136,4	15.614.441	5,6	-3.989.475	-3.803.376	186.099
1999	27.143.467	83,5	28.084.685	3,5	-9.113.467	-9.151.620	-38.153
2000	46.713.341	72	46.705.028	0	-14.128.341	-13.264.885	863.456
2001	48.360.006*	3,5	80.579.065	2	-29.699.962	-29.036.095	663.867
2002	98.131.000	102,9	115.485.633	17,7	-26.913.000	-39.085.183	-12.172.183
2003	142.300.439**	48,7	140.053.981	-2	-41.518.439	-39.815.859	

Kaynak: Kamu Hesapları Aylık Bülteni Aralık 2003. Muhasebat Genel Müdürlüğü.

* Ek bütçe ile verilen 30.640 milyar TL dahil edilmemiştir. Ancak, bu tutar bütçe açığı hesaplamasına dahil edilmiştir.

** Revize edilmiş hedef. Başlangıç bütçe açığı da revize hedefe göre yeniden düzenlenmiştir.

İlave ödeneklerin hacminin daha iyi değerlendirilebilmesi için bunların GSMH'ya oranlarına bakılabilir. 1995 yılında bu oran yüzde 5,7, 1996'da 3,6, 1997'de 6,6, 1998'de 2, 2000 ve 2001 yıllarında yaklaşık 1,3 olmuştur. 1997 yılında oranın yüksek olması yine bütçe gideri tahminine dayanmaktadır. Bu yıl başlangıç ödeneği önceki yıla göre yüzde 78 artırılmıştır. Uygulama sonucunda ilave ödenek ihtiyacı yüksek olduğundan 1998 başlangıç ödeneği 1997 yılındaki ödenekten yüzde 136,4 fazla belirlenmiştir.

Bütçe açığının başlangıçta öngörülen ile gerçekleşen tutarların 1994 yılından sonra, ekonomik kriz yaşanmasına rağmen izleyen üç yılda artması dikkate değerdir. 1998 yılında zaten bütçe açığı önceki yıllara göre oldukça yüksek belirlenmiştir. Bütçe ile öngörülen değerler ile bütçe uygulamaları arasında tutarlılık sağlanamamıştır.

Kesin hesap kanunlarında bütçedeki ödenek eksiklikleri ve yapılan ödenek üstü giderler bir zorunlulukmuş gibi tartışılmadan yasalastırılmaktadır. Tamamlayıcı ödenek verilmesi samimi olmayan bütçelere uygulamada geçerlilik kazandırmaktadır (Gedikli, 2001: 174).

Tablo 3: Tamamlayıcı Ödenekler (Milyar TL)

Yılı	Tamamlayıcı Ödenek Miktarı
1998	69.877
1999	835.622
2000	261.441
2001	1.371.568
2002	1.284.524
2003	865.920

Ülkemizdeki mali kesimle reel kesim arasındaki dengeyi bozan kamu açıkları ve onun finansman ihtiyacı, ülkede enflasyonu, faizi ve döviz kurlarını olumsuz etkilemektedir. Ekonomik faaliyetlerin bozulması kamu açıklarını daha da arttırmaktadır (Bulut, 2002: 284). Bütçe uygulamalarındaki dalgalanmaların etkilerini ilgili yılda veya izleyen yıllarda görmekteyiz. Bütçe ile uygulama arasındaki tutarsızlık ekonomide oldukça etkin olmuştur.

Ekonomik dengelerdeki bozulma geleceğe yönelik enflasyonist beklentileri yükselttiği için ekonomik karar birimleri geleceğe yönelik finans ve yatırım planlarını bu beklentilere göre yapmaktadır (Sakal, 2003: 72).

Bütçe açıkları vergiler, emisyon, iç borçlanma ve dış borçlanma üzerinden enflasyon ve faiz oranlarını etkilemektedir.

Bütçe açıkları vergi maliyetlerini artırır ve maliyetlerdeki artış üretim artışını azaltacağından uzun dönemde talep enflasyonuna neden olabilir. Finansal işlemler üzerine konacak vergiler de faizleri etkileyecektir. Ekonomik işlemler üzerindeki vergi artışları yabancı yatırımcıların kararlarını olumsuz etkileyecek ve ülkedeki döviz miktarı azalacaktır.

Şayet kamu açıkları emisyonla finanse edilirse emisyon sonucu yerli paranın değeri düşecektir ve emisyon dolayısıyla artan gelir talebi de artıracaktır. Ekonomide nominal faiz oranının enflasyon oranında artması olan Fisher etkisi meydana gelecektir (Bulut, 2002: 288). İç borçlanma ile

karşılana n kamu açıkları üretim maliyetini artırıcı etkisi olan faizlerde artışa neden olacaktır. Ayrıca, para talebindeki artışlarda faizleri artıracaktır. Faizlerdeki artış sonucu ülkeye döviz girişi artacak ve yerli para değerlenecektir ve bu da ülkenin dış ticaretini olumsuz etkileyecektir. Kamu borçları cari ödemeleri cari gelirleriyle ilişkili olmayan yabancılar ya da kurumlardan (emeklilik fonları, hayat sigortaları vb.) yapılmışsa faiz ödemelerinin çok fazla genişletici etkisi olmayacaktır (Parasız, 2001: 88).

Dışardan gelen kaynaklar ek talep oluşturarak talebin artmasına neden olacağından dış borçlanma ile karşılanan kamu açıkları enflasyonu artırıcı etki oluşturacaktır. Devlet dış kaynak bulmada sıcak para mekanizmasını işletilebilmek için faizleri arttırmak zorundadır. Dış kaynaklar döviz talebini azaltmakla beraber bu kaynaklardan spekülâtif amaçlı olanların ani çıkışı ile krizler olabilmektedir; 1994 ve 2001 krizleri. Dış borçların geri ödenmesinde sadece gelecekteki gelir artışı yeterli olmayacaktır, borçlanma yabancı para cinsinden olduğu için gelir yabancı para olarak da arttırılmalıdır (Parasız, 2001: 89).

VI. Sonuç

Bütçe hedefleri oluşturulurken şeffaf bir süreç içerisinde ve gerçekçi bir planlamaya dayanarak kamu birimlerinin ihtiyaçları tespit edilmelidir. Bütçede uygulamaya konulacak politikalar açık bir şekilde ortaya konulmalıdır. Bu şekilde ödenek üstü harcamanın önüne geçilebilir.

Ancak, olağanüstü durumların her zaman meydana gelebileceği unutulmamalı ve bütçeye düşünülme yen giderler ödeneğinin konulmasına devam edilmelidir. Bütçede mümkün olduğu kadar temel mali riskler ve belirsiz harcamalar (mali yeniden yapılanmalar vb.) maliyetleri tanımlanmalı ve miktarı belirtilmelidir.

Bütçe açıkları, piyasalardaki koordinasyonu olumsuz etkilemektedir. Piyasa koşulları ile ilgili her yatırımcının aynı algılamaya sahip olması finansal piyasaların etkinliğini arttırdığı gibi işleyişinin de daha sağlıklı olmasını sağlamaktadır. Yatırımcıların algılarının ve beklentilerinin farklılaşması oranında piyasalarda spekülasyon ve buna bağlı olarak arbitraj imkanları doğmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanının yol açacağı ekonomik etkilerle ilgili yatırımcıların zihinlerinde oluşacak farklı senaryolar, piyasalara ayrı bir yük getirecektir.

Kaynaklar

- BAĞCI, Hamdi, **Kamu Borçları Yönetimi ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Sermaye Piyasası Kurulu Yayını Yayın No: 135, ANKARA, Haziran 2001.
- BULUT, Cihan, **Kamu Açıkları Enflasyon, Faiz Oranı ve Döviz Kuru İlişkileri**, Der Yayınları, İSTANBUL 2002.
- DARICI, Haldun, *Bütçe Niçin Ek Ödenek İster*, Maliye Dergisi, Sayı:139, Maliye Bakanlığı Araştırma, Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlığı
- DULUPÇU, Murat Ali, *Sürdürülebilir Kalkınma Politikasına Yönelik Gelişmeler*, (<http://www.dtm.gov.tr/ead/DTDERGI/OCAK2001/politika.htm>. (21.12.2005)
- EMİL, M. Ferhat, YILMAZ, H.Hakan., **Mali Saydamlık İzleme Raporu**, TESEV Yayınları, Şubat 2004.
- GEDİKLİ, Bülent, **Kamu Harcama Yönetiminde Kalite – Yolsuzlukla Mücadele İçin Bir Model Önerisi**, C&Ç Yeminli Mali Müşavirlik Yayınları, Ocak 2001.
- KEPENEK, Yakup, YENTÜRK, Nurhan., **Türkiye Ekonomisi**, 13. Basım, Remzi Kitabevi, Ocak 2003.
- PARASIZ, İlker, **Enflasyon-Kriz-Ayarlanmalar**, Ezgi Kitabevi, Mart 2001.
- POTTER, Barry, *The IMF Transparency Code*, February 23, 1999, Cape Town (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/imf.htm>) (06.02.2006).
- SAKAL, Mustafa, **Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği**, Gazi Kitabevi, ANKARA 2003.
- ŞAHİN, Hüseyin, **Türkiye Ekonomisi**, Ezgi Kitabevi, BURSA 2000.
- TOSUN, Hikmet, **Açıklamalı Genel Muhasebe Kanunu**, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları No: 2, ANKARA 2001.
- TÜRK, İsmail, **Kamu Maliyesi**, Turhan Kitabevi, ANKARA 1996.
- World Bank, *Turkey; Public Expenditure and Institutional Review*, Document of the World Bank, Report No. 22530-TU, August 2001.
- YELDAN, Erinç, **Küreselleşme Sürecinde Türkiye Ekonomisi, Bölüşüm, Birikim ve Büyüme**, İletişim Yayınları, İSTANBUL 2001.