

Süleyman Demirel Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Y.2003, C.8, S.2 s.95 -110.

1991-2002 DÖNEMİNDE BÜTÇE UYGULAMA SONUÇLARININ KARŞILAŞTIRMALI ANALİZİ

(COMPARATIVE ANALYSIS OF BUDGET APPLICATION OUTCOMES IN 1991-2002 PERIOD)

Yrd.Doç.Dr.Hatice DAYAR*

ÖZET

Günümüzde, dünya ekonomik sistemlerinde görülen genel eğilim; Devletin, ekonomik faaliyet alanının küçültülmesidir. Bunun yanında; Devletten, toplum refahını arttırmak için, toplumsal nitelikli hizmetleri sürdürmesi beklenmekte, bu durum bir paradoks oluşturmaktadır.

Devletin hangi hizmeti yaptığı ve harcamaların içeriği, açık bir şekilde bütçeden izlenmektedir. Bütçelere bu anlamda, “ulusların kader kitabı” denilebilir.

ABSTRACT

Shrinking to domain of public economic activities is a contemporary inclination of the world economic systems on the other and the existance of expectations from the state to continue the provision of services with social character,in order to increase social welfare, constitute a paradoks.

The services provided by the state can be observed in the budget. Thus budgets can be called a “the fate book of nations”.

GİRİŞ

İnsan ihtiyaçlarının çeşitli ve sınırsız, kaynakların ise sınırlı olması, ekonomi ilminin varlık nedenidir.Devletin uyguladığı ekonomi politikaları içinde yer alan, maliye politikasının araçlarından biri olan bütçe; Kaynakların dağılımını belirleyen önemli bir mekanizmayı oluşturmaktadır. Bütçe; Devletin daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir kanun olarak tanımlanmaktadır.²

* Dumlupınar Üniversitesi, İİBF, Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

² Muhasebe-i Umumiye Kanunu (1050 Sayılı, 26.05.1927 tarihli)

Bütçeler tahmin olduğundan ve belirli varsayımlara göre hazırlandığından, tahminlerde yanılmaların olması doğaldır. Zira bütçelerin hazırlandığı esnada, düşünülen varsayımların her zaman gerçekleşmesi beklenemez. Ayrıca, mali yıl içinde öngörülme yen çeşitli gelişmeler ortaya çıkabilmektedir. Bu gelişmeler, bütçelerin yılbaşında tahmin edilen hedeflerden sapmalarına yol açabilmektedir.

Bununla beraber, bütçe hedeflerindeki sapmalar doğal olmakla birlikte, bu sapmaların aşırı ölçülerde olmaması gerekmektedir.³Bütçe tahminlerinde görülen aşırı ölçüdeki sapmalar, bütçelere olan güveni sarsacağı gibi bütçenin doğruluk, açıklık, samimilik önceden izin alma gibi ilkeleriyle de bağdaşmaz.⁴

Uygulanan bütçe politikalarının nihai aşamada, belirlenen hedefe ulaşım ulaşmadığının görülebilmesi için bütçe uygulama sonuçlarının sağlıklı olarak ortaya konulması gerekmektedir.

Yapılan çalışmada ,1991-2002 döneminde konsolide bütçe uygulama sonuçları ele alınarak analiz edilmektedir.

1. GELİRLER

1.1. Konsolide Bütçe Gelirleri

2002 bütçesinde 71katrilyon 118 trilyon olacağı tahmin edilen bütçe gelirleri, 76 katrilyon 400 trilyon olarak gerçekleştiği görülmektedir. 2003 bütçe tahmini ise 100 katrilyon 782 trilyon olarak öngörülmektedir.

Konsolide bütçe gelirlerinin, seyri aşağıda tabloda görülmektedir.

³ Haldun DARICI, Konsolide Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeler, **Maliye Dergisi**, Sayı:125, Mayıs-Ağustos 1997,s.21.

⁴ Bedi Necmettin FEYZİOĞLU, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Formül Matbaası, İstanbul , 1981, ss:46-54, Bu konuda ayrıca bkz: Ömer Faruk Batırel, **Kamu Bütçesi**, b.3, Meter Matbaası, İstanbul ,1982, ss.36-40., Gülay COŞKUN, **Devlet Bütçesi**, Olgaç Matbaası,Ankara, 1986, s.41.,Bedri GÜRİSOY, **Kamusal Maliye(Bütçe)**, Cilt:II,Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:436, Ankara ,1980,s.133.

▪ Bir ekonomide temel iktisadi amaçların gerçekleşmesi için, bütçe yoluyla kamu gelir ve giderlerinin büyüklüğünde ve bileşiminde yapılması gereken düzenlemelere bütçe politikası denilmektedir. Bu konuda bkz: Şerafettin AKSOY, **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi , İstanbul, 1993, s.392.

Tablo 1 : 1991-2002 Döneminde Konsolide Bütçe Gelirlerinin Tahmin, Gerçekleşme ve Sapma Oranları İle Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL).

Yıllar	Tahmin (Milyar TL)	Gerçekleşme (Milyar TL)	Tahminden Sapma Oranı (%)	Gerçekleşme Artış Oranı (%)
1991	84.130	99.084	17.8	75.1
1992	175.880	178.070	1.2	79.8
1993	344.400	357.333	3.8	100.5
1994	627.000	751.615	19.9	110.4
1995	1.333.000	1.409.250	5.7	87.5
1996	2.650.000	2.727.958	2.9	93.6
1997	6.255.000	5.815.100	-7.0	113.2
1998	10.800.000	11.811.100	9.3	103.1
1999	18.030.000	18.933.100	5.0	60.3
2000	32.585.000	33.440.100	2.6	76.6
2001	43.127.000	50.151.000	16.3	50.0
2002	71.118.000	76.400.000	7.4	52.3

Kaynak : 1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997,1998,1999,2000,2001,2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gerekçeleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992,1993,1994, ; Maliye Bakanlığı,1993,1994,1995,1996,1997 1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu,Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik Ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü,yayınlarından alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

Son on yıldaki konsolide bütçedeki gelirler tahminlerin üzerinde gerçekleşmiştir. 1997 yılında ise tahminin altında bir gerçekleşme söz konusudur. Bunun nedeni, Ocak 1997 den itibaren vergi dışı bütçe gelirlerinde, özellikle özelleştirme sonucu elde edilmesi öngörülen gelirlerde çeşitli nedenlerden dolayı fazla mesafe alınamaması ve bunun bütçeye yansımalarıdır.

Bütçe gelirlerinde genel olarak hedeflere ulaşılması hatta aşılmasının nedeni vergi önlemlerinin alınması ve yeni dolaylı vergilerin, özel iletişim, özel işlem vergisi gibi vergilerin getirilmesidir.Ayrıca doğalgaza uygulanan KDV'nin arttırılması ve özelleştirmeden elde edilen gelirler sayılabilir. Buna karşılık, konsolide bütçe gelirlerindeki artış, aşağıdaki paragraflarda görüleceği gibi konsolide bütçe gider tahminlerinin çok gerisinde kalmıştır.

1.2. Konsolide Bütçe -Vergi Gelirleri

Bütçe gelirleri içinde önemli bir paya sahip olan vergi gelirleri, 2002 yılında 57 katrilyon 911 trilyon lira olarak tahmin edilmiştir. Yıl sonunda ise 59 katrilyon 634 trilyon olarak gerçekleşmiştir.2003 yılında 85 katrilyon 955 trilyon lira olacağı tahmin edilmektedir.

1991-2002 döneminde konsolide bütçe vergi gelirlerindeki artış, tahmin ve gerçekleşmeler tablo 2 de görülmektedir.

Tablo 2: 1991-2002 Döneminde Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Tahmin, Gerçekleşme ve Sapma Oranları İle Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL).

Yıllar	Tahmin (Milyar TL)	Gerçekleşme (Milyar TL)	Tahminden Sapma Oranı (%)	Gerçekleşme Artış Oranı (%)
1991	69.750	78.643	12.7	73.2
1992	139.750	141.602	1.3	80.1
1993	243.600	264.273	8.5	86.6
1994	473.000	587.760	24.3	122.4
1995	880.000	1.084.350	23.2	84.4
1996	2.073.000	2.244.094	8.3	107.0
1997	4.368.000	4.745.500	8.6	111.5
1998	8.900.000	9.228.600	3.7	94.5
1999	14.535.000	14.802.300	1.8	60.4
2000	24.000.000	26.503.700	10.4	79.1
2001	31.777.000	38.536.000	21.3	45.4
2002	57.911.000	59.634.483	3	54.7

Kaynak: 1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997,1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gereçekçeleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992,1993,1994, ; Maliye Bakanlığı,1993,1994,1995,1996,1997, 1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu,Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik Ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü,yayımlarından alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

Son on yılda konsolide bütçe vergi gelirleri tahminlerin üzerinde gerçekleşmiştir. 1994 yılında ise tahminin altında bir gerçekleşme söz konusudur. Bunun nedeni,izlenen vergi politikaları sonucu, gelir vergisi tevkifatı ile kurumlar vergisi payının düşmesinden kaynaklanmaktadır.Gelir vergisi tevkifatının düşme nedeni, muhasebe sisteminin tahsilatları, tevkifat türleri itibariyle ortaya koyamamasından kaynaklanmaktadır.Uygulanan muhasebe sistemi yönteminde tahakkuk etmiş ancak tahsil edilememiş gelirlerin kaydı tutulmadığından ekonomik değerlendirmeler için gerekli bilgiler sağlanamamaktadır.2001 yılında bir önceki yıla göre gerçekleşme artış oranında görülen azalma ülkenin içinde bulunduğu ekonomik krizle açıklanabilir.

Bütçe gelirlerinde olduğu gibi, vergi gelirlerinde de hedeflere ulaşılması ve hatta aşılması olumlu bir gelişmedir.Bu durumun nedeni de yine yeni vergilerin getirilmesiyle açıklanabilir. Ancak bu sonucun,

⁵ Figen Altuğ, **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitabevi, Bursa,1999, s.76.

ülkemizin içinde bulunduğu olumsuz ekonomik ve sosyal sorunlara çözüm olacağını söylemek mümkün değildir.

2. KONSOLİDE BÜTÇE GİDERLERİ

2002 yılında 48 katrilyon 360 trilyon olacağı tahmin edilen konsolide bütçe giderleri, yıl sonunda 115 katrilyon trilyon 485 olarak gerçekleşmiştir. 2003 yılı bütçe tahmini ise 145 katrilyon 629 trilyon liradır.

Konsolide bütçe giderlerinin 1991-2002 dönemindeki gelişimi aşağıda yer almaktadır.

Tablo 3: 1991-2002 Döneminde Konsolide Bütçe Ödeneklerinin Tahmin, Gerçekleşme ve Sapma Oranları İle Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL).

Yıllar	Tahmin (Milyar TL)	Gerçekleşme (Milyar TL)	Tahminden Sapma Oranı (%)	Gerçekleşme Artış Oranı (%)
1991	101.265	132.401	30.7	93.7
1992	207.867	225.398	8.4	70.2
1993	397.180	490.438	23.5	117.6
1994	818.840	902.454	10.2	84.0
1995	1.330.920	1.724.194	29.5	91.1
1996	3.510.989	3.961.308	12.8	129.7
1997	6.254.000	8.050.300	28.7	103.2
1998	14.793.000	15.614.400	0.6	94.0
1999	23.650.000	28.084.700	18.6	79.9
2000	46.968.000	46.705.000	-0.6	66.3
2001	48.360.000	78.000.000	61.3	67.0
2002	98.700.000	115.485.633	17.0	48.0

Kaynak : 1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997,1998,1999,2000,2001,2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gereçekleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992,1993,1994, ; Maliye Bakanlığı,1993,1994,1995,1996,1997, 1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu,Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik Ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü,yayınlardan alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

Bütçe giderlerinde, tahminlerden önemli ölçüde sapmalar dikkati çekmektedir. Ancak 1998 yılında tahminlerde çok az bir sapma olduğu görülmektedir. 2000 yılında da sapmanın negatif olduğu ve harcamaların öngörülenin altında gerçekleştiği izlenmektedir. Bu durum, ekonomik istikrar

programı doğrultusunda kamu harcamalarının olabildiğince kısılmasından kaynaklanmaktadır.⁶

Ülkemizde, kamu harcamalarının yapısına baktığımızda aşağıda görüleceği gibi büyük bir bölümü borç faizlerinden oluşan transfer harcaması niteliğindedir.

2.1. Personel Giderleri

Cari harcamalar içinde en büyük payı, personel giderleri oluşturduğundan burada sadece personel harcamalarının toplam giderler içindeki gelişimi ele alınmaktadır.

2002 yılında 21 katrilyon 900 trilyon lira olacağı tahmin edilen, konsolide bütçe personel giderleri yıl sonunda 23 katrilyon.160 trilyon lira olarak gerçekleşmiştir.2003 yılı bütçe tahmini ise 29 katrilyon.532 trilyon liradır.

Konsolide bütçe personel giderlerinin 1991-2002yılı itibariyle seyri aşağıda yer almaktadır.

Tablo 4: 1991-2002 Döneminde Personel Giderleri Tahmin, Gerçekleşme ve Sapma Oranları İle Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL).

Yıllar	Tahmin (Milyar TL)	Gerçekleşme (Milyar TL)	Tahminden Sapma Oranı (%)	Gerçekleşme Artış Oranı (%)
1991	39.318	42.291	7.6	59.8
1992	83.000	94.076	13.3	122.4
1993	145.000	169.510	16.9	80.2
1994	264.979	273.062	3.1	61.1
1995	456.705	502.601	10.0	84.1
1996	910.013	974.148	7.0	93.8
1997	1.675.000	2.073.100	23.8	112.8
1998	3.500.000	3.871.000	10.6	86.7
1999	6.070.000	6.911.900	13.9	78.6
2000	10.000.000	9.978.800	-0.2	44.4
2001	12.000.000	14.900.000	24.2	49.3
2002	21.900.000	23.160.297	5.7	55.4

Kaynak: 1991,1992,1993,1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999,2000,2001,2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gereçekçeleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992,1993,1994, ; Maliye Bakanlığı, 1993,1994,1995,1996,1997, 1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu,Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik Ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü,yayınlarından alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

⁶ Mustafa AKKAYA,"2001 Bütçesinin Hedefler,Önlemler, Büyüklükleri Ve Ekonomik İstikrar Politikası Açısından Değerlendirilmesi", **Mali Hukuk**, Sayı:92, Yıl 2001,s.35.

Tablo incelendiğinde personel harcamalarında; 1994,1996 ve 2000 yılları dışında yüksek sapma oranları izlenmektedir.Bu yıllarda, yaşanan ekonomik kriz nedeniyle personel harcamaların kısıldığı görülmektedir. Burada reel kamu ücretlerindeki erime nedeniyle de personel harcamaları önceki yıllardaki artışın altında kalmıştır.⁷

2.2.Yatırım Harcamaları

Bütçe ile 2002 yılında 5 katrilyon 736 trilyon olacağı tahmin edilen, konsolide bütçe yatırım giderlerinin yıl sonunda 6. katrilyon 887 trilyon olduğu görülmektedir.2003 yılı bütçe tahmini 8 katrilyondur.

Konsolide bütçe yatırım giderlerinin seyri aşağıda yer almaktadır.

Tablo:5: 1991-2002 Döneminde Konsolide Bütçe Yatırım Harcamalarının Tahmin, Gerçekleşme ve Sapma Oranları İle Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL).

Yıllar	Tahmin (Milyar TL)	Gerçekleşme (Milyar TL)	Tahminden Sapma Oranı (%)	Gerçekleşme Artış Oranı (%)
1991	13.458	19.038	41.5	92.7
1992	27.000	32.700	21.6	71.7
1993	84.575	57.565	-32.3	76.0
1994	85.010	77.016	-9.4	33.8
1995	238.695	102.989	-0.56	34.0
1996	495.287	255.356	-48.4	148.0
1997	524.600	640.184.	22.0	150.7
1998	1.000.000	999.300	-0.0007	56.0
1999	1.410.000	1.544.400	10.2	55.5
2000	2.352.000	2.475.100	5.2	59.2
2001	3.500.000	3.770.000	7.7	52.3
2002	5.736.000	6.887.544	20.0	82.7

Kaynak: 1991,1992,1993,1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999,2000,2001,2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gereçekleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992,1993,1994,; Maliye Bakanlığı,1993,1994,1995,1996,1997, 1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik Ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü,yayınlarından alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

Tabloda da görüldüğü gibi sapma oranlarında dalgalanmalar görülmektedir.Bu oran 1993 yılından itibaren, (1997 yılı hariç) 1999 yılına kadar negatif bir değerdedir.Bu durumun nedeni, yatırım gideri olarak gösterilen yatırım işçiliği giderlerinin, bütçede personel giderleri içine

⁷ http://guncel.ato.org.tr/dosya/6/izzettin_onder.html.s.4

alınmış olmasından ve ayrıca yıl içinde kaydedilen gelirli ödeneklerden kaynaklanmaktadır.⁸

Gerçekleşme artış oranları ise bir önceki yıllara göre düşme eğilimi göstermektedir.1996-1997yıllarında görülen artışlar, fiziki yatırım artışlarından kaynaklanmaktadır.⁹

2.3. Transfer Harcamaları

2002 yılı bütçesinde 62 katrilyon 652 trilyon lira olacağı tahmin edilen konsolide bütçe yatırım giderleri yıl sonunda 77 katrilyon 548 trilyon olarak gerçekleşmiştir.2003 yılı bütçe tahmini ise 98 katrilyon 817 trilyon liradır.

Konsolide bütçe transfer giderlerinin 1991-2002 dönemindeki gelişimi son on yıl itibariyle aşağıda yer almaktadır

Tablo 6: 1991-2002 Döneminde Konsolide Bütçe Transfer Harcamalarının Tahmin, Gerçekleşme ve Sapma Oranları İle Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL).

Yıllar	Tahmin (Milyar TL)	Gerçekleşme (Milyar TL)	Tahminden Sapma Oranı (%)	Gerçekleşme Artış Oranı (%)
1991	36.875	52.827	43.3	111.1
1992	77.656	78.264	0.8	48.2
1993	171.258	227.425	32.8	190.6
1994	401.378	478.176	19.1	110.3
1995	666.295	975.260	46.6	104.0
1996	2.059.544	2.419.712	17.5	148.1
1997	3.385.650	4.621.800	36.5	91.0
1998	8.963.000	9.427.300	5.2	104.0
1999	13.810.000	17.367.500	25.8	84.2
2000	30.766.000	30.616.000	-0.5	76.3
2001	28.090.000	54.528.000	94.1	78.1
2002	62.652.000	77.548.370	23.8	42.2

Kaynak: 1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997,1998,1999,2000,2001, 2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gereksinimleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992,1993,1994,; Maliye Bakanlığı,1993,1994,1995,1996,1997, 1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu,Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü,yayımlarından alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

⁸ DARICI,a.g.m.s.22.

⁹ Hikmet ULUĞBAY,**Bütçe Harcamalarının Eleştirel Analizi**, Dosya Yayıncılık, Ankara,1995,ss.45-50.

Tablo incelendiğinde, transfer harcamalarındaki sapmaların diğer harcamalara göre daha fazla olduğu görülmektedir. Bunun yanında, bir önceki yıllara göre gerçekleşme artış oranları, son yıllarda, önceki yıllara göre azda olsa bir azalma göstermektedir.

Bunun nedeni iç borcun yapısının değiştirilmesinden kaynaklanmaktadır. Özellikle 2001 yılında kamu iç borcunun yapısı büyük ölçüde döviz ve dövize endekli devlet iç borçlanma senetlerine doğru kaydırılmıştır.¹⁰

2.4. Ekonomik Ayırma Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Toplam Giderler İçindeki Yeri

Toplam giderler içinde konsolide bütçe harcamalarının gelişimi Tablo7 de görülmektedir.

Tablo7: 1991-2002 Döneminde Konsolide Bütçe Giderleri içinde Cari, Yatırım ve Transfer Harcamalarının Yeri (Milyar TL)

Yıllar	Konsolide bütçe giderleri(1)	Personel Harcamaları (2)	Toplam Giderler İçindeki Payı% (2)/(1)	Yatırım Harcamaları (3)	Toplam Giderler İçindeki Payı % (3)/(1)	Transfer Harcamaları (4)	Toplam Giderler İçindeki Payı% (4)/(1)
1991	132.401	42.291	31.9	19.038	14.4	52.827	39.9
1992	225.398	94.076	41.7	32.700	14.5	78.264	34.7
1993	490.438	169.510	34.6	57.565	11.7	227.425	46.4
1994	902.454	273.062	30.2	77.016	8.5	478.176	52.9
1995	1.724.194	502.601	29.1	102.989	6.0	975.260	56.6
1996	3.961.308	974.148	24.6	255.356	6.4	2.419.712	61.0
1997	8.050.300	2.073.100	25.8	640.184	8.0	4.621.800	57.4
1998	15.614.400	3.871.000	24.8	999.300	6.4	9.427.300	60.3
1999	28.084.700	6.911.900	24.6	1.544.400	5.5	17.367.500	61.8
2000	46.705.000	9.978.800	19.4	2.475.100	5.3	30.616.000	65.6
2001	78.000.000	14.900.000	19.1	3.770.000	4.8	54.528.000	69.9
2002*	115.485.633	23.160.297	20.0	6.887.544	6.0	77.548.370	67.1
2003	145.629.000	29.532.000	20.5	8.000.000	5.5	98.817.000	67.9

Kaynak:1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gereççeleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992, 1993,1994,; Maliye Bakanlığı,1993,1994,1995,1996,1997,1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu,Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik Ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü,yayınlardan alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

Tablodan da izlendiği gibi 1991 yılında yüzde 32 civarında olan personel harcamalarının 2002 yılında yüzde 20.0 olarak gerçekleşmiştir.2003 yılı için bu oran yüzde 20.3 olarak hedeflenmektedir. Bu durumu personel giderlerinin reel anlamda düştüğü şeklinde yorumlamak mümkün değildir. Yıllar itibariyle istikrarlı olmamasına rağmen azda olsa bir artış göze çarpmaktadır. Buna karşılık, transfer harcamalarının yüksekliği nedeniyle

¹⁰ http://guncel.ato.org.tr/dosya/6/webe_oguz_oyan.htm.s.3

bütçenin büyümesi ve önceden de açıklandığı gibi reel ücretlerde erime nedeniyle personel giderlerinin toplam bütçe giderleri içinde payı azalmıştır.¹¹

Yatırım harcamalarına baktığımızda ;1991 yılında toplam giderler içindeki payının yüzde 14.4 olan harcamaların 2002 yılında yüzde 6.0 olduğu görülmektedir.2003 yılı için bu oran, 5.5 olarak öngörülmektedir

Yatırım harcamalarının giderek azaldığı dikkati çekmektedir.Bunun nedeni: Transfer harcamalarından dolayı bütçeden yatırımlara ayrılan kaynağın giderek azalmasıdır.¹²

Transfer giderleri incelendiğinde ise toplam giderler içindeki payının 1991 yılında yüzde 39.9 olduğu, 2002 yılında ise yüzde 67.1 'e yükseldiği görülmektedir.2003 yılı için bu oran 67.9 olarak tahmin edilmektedir.Bu gelişmeyle bütçenin transfer bütçesi bir başka deyişle borç ödeme bütçesi niteliği arz ettiği söylenebilir.

Transfer giderleri içinde en büyük payın, faiz giderleri olduğu tablo 8 de görülmektedir.

Tablo 8:Transfer Harcamaları İçinde Borç Faizlerinin Yeri (Milyar TL)

Yıllar	Transfer Harcamaları (1)	Borç faizleri (1)	Borç faizlerinin Transfer Harcamaları İçindeki Payı% (2)/ (1)
1991	52.827	24.073	45.6
1992	78.264	40.298	51.5
1993	227.425	116.470	51.2
1994	478.176	298.285	62.0
1995	975.260	576.115	59.0
1996	2.419.712	1.497.401	61.9
1997	4.621.800	2.277.900	49.2
1998	9.427.300	6.176.000	65.5
1999	17.367.500	10.720.800	61.7
2000	30.616.000	20.439.900	66.8
2001	54.528.000	40.578.000	74.4
2002	77.548.370	51.870.658	66.9
2003*	98.817.000	65.450.000	66.2

Kaynak:1991,1992,1993,1994,1995,1996,1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gereççeleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992, 1993,1994,; Maliye Bakanlığı,1993,1994,1995,1996,1997,1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü,yayınlarından alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

¹¹ İhsan Günaydın,"200 Yılı Bütçesi Cari Harcamalarının 1990-1999 Dönemi İle Karşılaştırmalı Analizi "Maliye Yazıları, Sayı:66, Ocak-Mart 2000,s 59-70.

¹² http://guncel.ato.org.tr/dosya_6/webe_erinc_yeldan.htm..s.1-5.

Borç faizlerinin transfer giderleri içindeki payının 1991 yılında yüzde 45.6 olduğu 2002 yılında ise yüzde 66.9 olarak gerçekleştiği görülmektedir.2003 yılı için bu oran 66.2 olarak tahmin edilmektedir.Bir transfer bütçesi niteliğinde olan konsolide bütçenin transfer harcamaları içinde en büyük payı borç faiz ödemelerinin aldığı görülmektedir. Bu durum 1980'lerde uygulamaya konulan ekonomi politikalarının sermayeyi desteklemeye yönelik olmasından kaynaklanmaktadır. Bir yandan vergi sisteminde aşırı ayrıcalıkların oluşturulması,diğer yandan da sermayeye doğrudan kaynak aktarımı bütçe açıklarını büyütmeye başlatmıştır. Vergi yerine borçlanma ile finansmana yönelmesi sonucunda bütçenin faiz yükü giderek artmıştır.¹³

Bunun sonucunda faiz oranları artmış ve reel kesimin faaliyetleri üretimden finansal alana kaymıştır. Ekonomi günümüze kadar daha da artan borç sarmalına girmiştir. Borç sarmalı bütçe açıklarını ve faiz yükünü de hızlı bir biçimde arttırmıştır.¹⁴

Bütçenin transfer bütçesi niteliğine büründüğü ve borç faizlerinin de transfer harcamaları içinde yüzde 70 oranında bir payının olduğu göz önüne alındığında, borç faizlerinin bütçe açığının oluşmasında en önemli etken olduğu ileri sürülebilir.

3. KONSOLİDE BÜTÇE DENGESİ

2002 yılı bütçesinde 5.233 katrilyon olacağı tahmin edilen konsolide bütçe açığı, 27 katrilyon 847 trilyon olarak gerçekleşmiştir.2003 yılı bütçe tahmini ise, 44 katrilyon 847 trilyon lira olarak tahmin edilmektedir.

Konsolide bütçe açığının 1991-2002 dönemindeki son on yıl itibariyle seyri aşağıda yer almaktadır

¹³ http://guncel.ato.org.tr/dosya_6/izzettin_onder.html.s.4

¹⁴ a.g.m. s.4.

Tablo 9: 1991-2002 Döneminde Konsolide Bütçe Açığının Tahmin, Gerçekleşme ve Sapma Oranları İle Gerçekleşme Artış Oranları (Milyar TL).

Yıllar	Tahmin (Milyar TL)	Gerçekleşme (Milyar TL)	Tahminden Sapma Oranı (%)	Gerçekleşme Artış Oranı (%)
1991	17.135	33.316	94.4	182.8
1992	31.987	47.328	48.0	42.1
1993	115.780	133.105	15.0	181.2
1994	191.840	150.839	-21.4	13.3
1995	198.000	314.944	59.1	108.8
1996	860.989	1.233.350	43.2	291.6
1997	0	2.235.153		81.2
1998	3.993.000	3.803.300	-4.7	70.1
1999	5.520.000	9.151.600	65.8	140.6
2000	14.283.000	13.264.900	-7.8	44.9
2001	5.233.000	27.847.000	432.1	109.9
2002	26.900.000	39.085.183	45.2	40.3

Kaynak: 1991,1992, 1993, 1994, 1995, 1996,1997,1998,1999,2000,2001,2002, 2003, Mali Yılları Bütçe Gereçekçeleri; Maliye Bakanlığı; Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992, 1993,1994.; Maliye Bakanlığı,1993,1994,1995,1996,1997,1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Maliye Bakanlığı; Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, 2001 Yılı Kamu Finansman Raporu, Devlet Planlama Teşkilatı; 2001 Yılı Türkiye Ekonomisi İstatistik Ve Yorumlar, Devlet İstatistik Enstitüsü, yayınlarından alınan rakamlarla tablodaki hesaplamalar yapılmıştır.

Tablodan'da görüldüğü gibi sapma oranları, dalgalı ve bazı yıllarda negatif yönde oldukça yüksektir.Gerçekleşme artış oranları çok yüksek ve artan bir seyir izlemektedir.Bütçe açıklarında negatif sapmaların nedeni, bütçenin hazırlanma aşamasında tahmin edilmeyen ekonomik denge vergileri tahsilatından kaynaklandığı ileri sürülebilir.

Bütçe açıklarının oluşmasında, bütçe harcamalarının ihtiyaçlara rasyonel bir şekilde tahsis edilmemesi, bütçe gelirlerinin harcamalardan daha az artması, yüksek enflasyonun bütçenin yapısını ve gelişimini bozması, vergi yerine finansman kaynağı olarak borçlanmanın seçilmesi gibi faktörlerin etkin olduğunu söylemek mümkündür. Bunun yanında borç faiz giderlerindeki artışta önemli bir etken olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bütçe harcamalarının, ihtiyaçlara rasyonel bir şekilde tahsis edilebilmesi için program bütçenin bütün analiz teknikleriyle birlikte uygulanması gerekmektedir.¹⁵

¹⁵ Bu konuda bkz:Nihat FALAY,**Program Bütçe Ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**,Filiz Kitabevi ,İstanbul,1995; İ.Atilla DİCLE, **Kamu Yönetiminde Planlama Programlama Bütçe Sistemi(PPBS)**, Balkan Basımevi ,Ankara,1975; Mehmet KARA,**Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması**,Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını 1982/240,Ankara,1982.

2003 yılı bütçesinde yer alan bir gelişme, bütçe harcamalarının kaynakların etkin kullanımını sağlamak amacıyla analitik bütçe sınıflandırması olarak adlandırılan, IMF tarafından geliştirilmiş Government Finance Statistics yöntemine göre sınıflandırılmasıdır.¹⁶Yöntemin etkin olup olmadığı önümüzdeki yıllarda uygulama sonuçlarına göre değerlendirilecektir. Ancak bu konuda uygulayıcıların sistemi anlayabilmeleri için çok iyi bir şekilde eğitilmeleri gerekmektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Son on yıllık bütçe incelemeleri sonucunda ulaşılan sonuçları şu şekilde sıralayabiliriz.

Bütçe ve vergi gelirlerinde hedeflere ulaşılmış ve hatta aşılmıştır.Ayrıca, samimiyet ve doğruluk ilkelerine de az

miktardaki gerçekleşen sapmalarla riayet edildiği görülmektedir.Bu sonuçlara yeni getirilen dolaylı ek vergilerle ulaşıldığı söylenebilir. Hedeflenenin üzerinde gelir toplanması, her yıl yüksek oranlarda artan bütçe giderlerini karşılamaya yetmemektedir.

Konsolide bütçe giderleri ise, gelirlerden daha fazla, yıllar itibariyle artış görülmektedir Bu durum incelenen dönem içinde bütçe açıklarının artmasına da yol açmıştır.

Harcamalardaki artışın bir nedeni, devletin görevlerinin artmasından dolayı kamu harcamalarının artmasıdır.Ancak bu artış ülkemizde toplam harcamalar içinde neredeyse ortalama olarak incelenen yıllarda yüzde 70'in üzerinde paya sahip olan transfer harcamalarından kaynaklanmaktadır. Transfer harcamaları dendiğinde ilk akla gelen sosyal amaçlı olması ve gelir dağılımında adaleti sağlamak için kullanılmasıdır. Ülkemizde transfer harcamalarının yüzde 70'likbölümü üretken olmayan borç faizlerinden oluşmaktadır.Dolayısıyla konsolide bütçe giderlerinin önemli bir kısmının borç faizlerinin ödenmesine ayrıldığını söylemek mümkündür.Bütçenin bu yapıya sahip olmasının önemli bir nedeni vergi yerine borçlanma politikasının tercih edilmesi ve alınan borçların üretken yatırımlar için kullanılmamasıdır. Transfer harcamalarının bütçe içindeki payının diğer harcamalara göre daha yüksek olması devlete diğer fonksiyonlarını gerçekleştirme için yüzde30 gibi çok dar bir alan bırakmıştır.

Harcamalar için de önemli bir paya sahip olan personel harcamalarının 1994 yılından sonra azaldığını görmekteyiz.Bu durum

¹⁶ **2003Yılı Bütçe Çağrısı**,R.G.19 temmuz 2002,Sayı:24790,Bu konuda ayrıca bkz:Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ,**Analitik Bütçe Sınıflaması Eğitim El Kitabı**,Mart 2002,Ankara ; Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ,**2003 YılıAnalitik Bütçe Hazırlama Rehberi**, Temmuz 2002,Ankara.

belirtildiği gibi transfer harcamalarının bütçe içindeki payının artmasından kaynaklanmaktadır.

Yatırım harcamalarına baktığımızda bütçeden borç faiz ödemelerine daha fazla pay ayırabilmek için yatırım harcamalarının gittikçe azaldığı ve bütçenin yüzde 5'den az kısmının yatırımlara ayrıldığını görmekteyiz.

Son yıllarda ekonomik istikrar kararları sonunda zorunlu olarak reel harcamalarda kısıntı yapılmaktadır.

Bütün bunların sonucunda yapılması gerekenler konusunda şunları söylemek mümkündür. Vergi sisteminin etkinliğini ve verimliliğini arttırmak amacıyla vergi reformu yapılmalıdır. 1973'lerden beri hala gerçek anlamda uygulanmayan program bütçe sistemi artık uygulanmalıdır. Sistemin özünü oluşturan analiz teknikleri kullanılarak kamu harcamalarının gerçek maliyeti hesaplanmalıdır.

KAYNAKÇA

KİTAP VE MAKALELER

1. AKKAYA, Mustafa "2001 Bütçesinin Hedefler, Önlemler, Büyüklükleri Ve Ekonomik İstikrar Politikası Açısından Değerlendirilmesi", **Mali Hukuk**, Sayı:92, Yıl 2001
2. AKSOY, Şerafettin, **Kamu Bütçesi**, Filiz Kitabevi , İstanbul, 1993
3. ALTUĞ, Figen **Kamu Bütçesi**, Ezgi Kitabevi, Bursa,1999.
4. BATIREL, Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, b.3, Meter Matbaası, İstanbul, 1982.
5. BULUTOĞLU, Kenan, KURTULUŞ, Erciş, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, Filiz Kitabevi , İstanbul, 1988.
6. COŞKUN, Gülay **Devlet Bütçesi**, Olguç Matbaası, Ankara, 1986
7. DARICI, Haldun Konsolide Bütçe Hedef ve Gerçekleşmeler, **Maliye Dergisi**, Sayı:125, Mayıs-Ağustos 1997.
8. DİCLE, İ. Atilla, **Kamu Yönetiminde Planlama Programlama Bütçe Sistemi (PPBS)**, Balkan Basımevi, Ankara, 1975.
9. FALAY, Nihat, **Program Bütçe Ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1995.

10. FEYZİOĞLU, Bedi Necmettin **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, Formül Matbaası, İstanbul , 1981
11. GÜNAYDIN İhsan, "200Yılı Bütçesi Cari Harcamalarının 1990-1999 Dönemi İle Karşılaştırmalı Analizi " **Maliye Yazıları**, Sayı:66, Ocak-Mart 2000.
12. GÜRSOY, Bedri, **Kamusal Maliye (Bütçe)**, Cilt:II, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:436, Ankara, 1980.
13. KARA, Mehmet, **Program Bütçenin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanması**, Maliye Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayını 1982/240, Ankara, 1982.
14. http://guncel.ato.org.tr/dosya_6/webe_oguz_oyan.htm.
15. http://guncel.ato.org.tr/dosya_6/izzettin_onder.html.
16. ULUĞBAY Hikmet, **Bütçe Harcamalarının Eleştirisel Analizi**, Dosya Yayıncılık, Ankara, 1995.
17. http://guncel.ato.org.tr/dosya_6/webe_erinc_yeldan.htm.

DİĞER YAYINLAR

1. **2003Yılı Bütçe Çağrısı**, R.G.19 temmuz 2002, Sayı:24790
2. **Muhasebe-i Umumiye Kanunu**, (1050 Sayılı, 26.05.1927 tarihli)
3. **T.C., Devlet İstatistik Enstitüsü**, Türkiye Ekonomisi İstatistik Ve Yorumlar, Ankara, 2001
4. **T.C., Maliye Bakanlığı**, 1991, Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1990.
5. **T.C., Maliye Bakanlığı**, 1992 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1991.
6. **T.C., Maliye Bakanlığı**, 1993 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1992.
7. **T.C., Maliye Bakanlığı**, 1994 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1993.
8. **T.C., Maliye Bakanlığı**, 1995 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1994.
9. **T.C., Maliye Bakanlığı**, 1996 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1995.
10. **T.C., Maliye Bakanlığı**, 1997 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 1996.

11. **T.C.,Maliye Bakanlığı**,1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara,1997.
12. **T.C.,Maliye Bakanlığı**,1999 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara,1998.
13. **T.C.,Maliye Bakanlığı**,2000 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara,1999.
14. **T.C.,Maliye Bakanlığı**,2001 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 2000.
15. **T.C.,Maliye Bakanlığı**,2002 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 2001.
16. **T.C.,Maliye Bakanlığı**,2003 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Ankara, 2002.
17. **T.C.,Maliye Bakanlığı**,1993,1994,1995,1996,1997,1998 Mali Yılı Kesin Hesapları, Ankara.
18. **T.C.,Maliye Bakanlığı**, Bütçe Gelirleri Yıllığı, 1991,1992, 1993,1994, Ankara,1995.
19. **T.C.,Maliye Bakanlığı**, Vergi İstatistikleri Yıllığı, Gelirler Genel Müdürlüğü, Ankara,1997.
20. T.C., Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Analitik Bütçe Sınıflaması Eğitim El Kitabı,Mart 2002,Ankara
21. **T.C.,Maliye Bakanlığı**, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü , **2003 Yılı Analitik Bütçe Hazırlama Rehberi**, Temmuz 2002,Ankara.
22. **T.C., Devlet Planlama Teşkilatı**, Kamu Finansman Raporu Ankara,2001