

## BÜTÇE ANLAYIŞINDAKİ DEĞİŞİM SÜRECİ: DENK BÜTÇE İLKESİNİN EROZYONU VE AÇIK BÜTÇE POLİTİKASI

### **Dilek DİLEYİCİ**

Dokuz Eylül Üniversitesi, İİBF.  
Maliye Bölümü  
E-posta: dilek.dileyici@deu.edu.tr

### **Özlem ÖZKIVRAK**

Trakya Üniversitesi, İİBF.  
Maliye Bölümü  
E-Posta: ozlemozkivrak@trakya.edu.tr

### **Özet**

*Devlet anlayışındaki değişikliklerle birlikte, bu değişikliğin mali yansımaları ifade eden bütçe anlayışı da önemli değişikliklere uğramıştır. Bu çalışmada öncelikle bütçe hakkının gelişimini ve bütçe anlayışında ortaya çıkan değişiklikler incelenmekte ve bu gelişmelerin sonuçlarını ortaya konulmaktadır.*

**Anahtar Kelimeler:** denk bütçe, açık bütçe politikası

**Alan Tanımı:** Bütçe, Kamu Maliyesi

### **Abstract**

*This paper examines evolution of budget right and change in approach to public budget. And the results of this change are analyzed.*

**Keywords:** *Balanced budget, deficit budget policy*

**JEL Classification:** H6

### **1. GİRİŞ**

Devlet kamusal mal ve hizmetleri karşılamak için kurulmuştur. Ancak bu temel görevini ve bunun yanında kendisine yüklenen diğer görevleri yerine getirebilmek için harcama yapmak ve bu harcamaları yapabilmek için de ekonomide oluşan gelirin bir kısmına vergi yoluyla el koymak zorundadır. Dolayısıyla devlet kendisine verilen görevleri siyasal iktidarlar eliyle yerine getirirken kendisine verilen izin ve yetki dahilinde belirli bir dönem içinde hareket etmek zorundadır. İşte siyasal iktidarlar devletin başta zor kullanma tekeli olmak üzere sahip olduğu diğer bir çok hak ve yetkilerini bütçe vasıtasıyla kullanırlar. Bugün her ülkede siyasal iktidarlar seçmenlerine vaat ettikleri kamu hizmetlerini sunmak yani kamusal harcama yapmak, bunları finanse etmek yani vergileme ve borçlanma, harç, fon vb., adlar

altında genel olarak kamu gelirlerini toplamak için hükümetin mali planı diyebileceğimiz bir kanun tasarısı hazırlamak ve bunun parlamentoda kabul edilmesini sağlamak zorundadır. Siyasi iktidar iktidarını bütçe adı verilen bu mali dayanak sayesinde kullanabilir. Bu bakımdan siyasal iktidarın yetkilerinin belirlenmesi açısından bütçe büyük önem taşımaktadır.

Bu çalışmada öncelikle bütçe hakkının gelişimini ve bütçe anlayışında ortaya çıkan değişiklikler incelenecektir. Daha sonra da bütçe açıkları ile sonuçlanan bu gelişmelerin sonuçlarını ortaya konulacaktır.

## 2. BÜTÇE HAKKININ GELİŞİMİ

Bütçe, gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılabilmesi için hükümete yetki veren bir kanun olduğuna göre acaba bu yetkinin kökeni nedir? Şüphesiz bu sorunun cevabı, tarih boyunca toplumların demokrasi için verdikleri mücadelede saklıdır. Çünkü bütçe hakkı ve demokrasi için mücadele birbirinin ardı sıra gelmiştir. Yani demokratik sisteme geçiş ile bütçe hakkının elde edilmesi paralellik göstermiştir. Bu bağlamda bütçe hakkı, çeşitli kaynaklardan elde edilecek gelirlerin ve yapılacak harcamaların miktarlarının egemenlik hakkının bir ifadesi olarak millet tarafından belirlenmesidir. Tabii ki toplumu oluşturan bireylerin doğrudan gelirlerin ve harcamaların miktarını belirlemesi mümkün değildir. Demokratik sistemde bireyler bu yetkilerini kendilerini temsil edenlere yani vekillerine devredeceklerdir. İşte halk temsilcilerinin millet adına hangi faaliyetlerin ne kadar harcamada bulunularak yapılacağını ve ne kadar gelir elde edileceğini karar vermeleri bütçe hakkını oluşturur. Bütçeleme süreci içerisinde bütçe tasarısının yasama organında görüşülmesi ve onaylanması aşamaları bütçe hakkının bir sonucudur. Bütçenin uygulamaya geçilmeden önce yasama organı tarafından onaylanması ve böylece gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması için yürütmeye izin verilmesini ifade eden bütçenin önceden izin ilkesi bütçe hakkının gelişimi ile ortaya çıkmıştır. Bu durum yasama organının yürütme organına olan üstünlüğünü ifade eder. Bu yönüyle bütçenin siyasal işlevi ortaya çıkmaktadır.

Bütçe hakkı, kamu harcamalarının beraberinde getirdiği kişi üzerine konulan yükümlülükler dolayısıyla ortaya atılmıştır. Bir başka deyimle, devlet(hükümdar) masrafını keyfince artırır, bu durumun kendisine daha fazla, daha ağır, yükümlülük getirdiğini gördüğü için vatandaş bu konuya ilgi duymaya başlamıştır. İlk tepkisi de hükümdara “Nereye, ne kadar, niçin harcaacaksınız? Bize söyle ve danış” biçiminde olmuştur. Bu nedenle bütçe hakkının içinde vergileme hakkı da vardır. Ama, devlet işlerinin yürütülmesinde halkın söz sahibi olmasını ya da krallıktan cumhuriyete geçişi bütçe ile ilişkili çabalar ortaya koyduğu için, bir başka deyimle, demokratik yönetim biçiminin yerleşmesine bütçenin kurumlaşması yol açtığı için, zamanla bütçe hakkı deyimi yerleşmiş ve bu deyim, her türlü mali aracın konulmasının ve kullanılmasının halk temsilcileri tarafından denetimini ifade eder hale gelmiştir (Gürsoy, 1980: 56).

Bütçe hakkının tarihi gelişimine bakıldığında, bu kavramın ilk İngiltere’de geliştiği

gözlenir. İngiltere’de bütçe hakkına ilişkin ilk belirtilere 1215’de imzalanan Magna Carta (Büyük Ferman)’da rastlanmaktadır. Bu anlaşma ile halkın hükümdar üzerinde denetimi ilk vergileme konusunda ortaya çıkmıştır. Magna Carta’nın 12. maddesinde:

“Krallığımızda halkın rızası olmaksızın hiçbir vergi konulamayacak ve para yardımı toplanmayacaktır, meğer ki bunlar fidyeye, en büyük oğlumuzun şövalyeliği ya da en büyük kızımızı evlendirmek için olsun. Bu hallerde de para yardımı, bir defaya mahsus ve uygun miktarda saptanacaktır.”

Böylece Kral John’un o dönemde halkın temsilcileri sayılan İngiliz lordları tarafından vergileme konusunda denetimi sağlanmış, fakat olayın harcama yönü dikkate alınmamıştır. Zamanla ihtiyaçlar arttıkça krallar parlamentonun iznini olmaksızın yeni vergiler koymaya devam etmişlerdir. Nitekim parlamentonun kendisine vergileme konusunda izin vermeyen krallar, olayı parlamentoyu feshetmeye kadar götürmüşlerdir. Fakat halkın bu konudaki mücadelesi devam etmiş ve kral I. Charles halk temsilcilerinin izni olmadan vergi koyduğu için idam edilmiştir. Ondan sonra tahta çıkan II. Charles parlamentonun sıkı denetimi sonucunda isyan etmiş ve 1688 ayaklanması olmuştur. Bütçe hakkına ilişkin ikinci metin bu ayaklanma sonrasında kabul edilen “İnsan Hakları Yasası” (Bill of Rights)’dır. Bu yasa ile birlikte parlamentonun izni olmaksızın hiç kimsenin vergi, yardım ve bağış gibi yükümlülükler altında bırakılmayacağı kabul edilmiştir. Devlet harcamalarına ilişkin ilk parlamento denetimi ise II. Charles’ın savaş için vergi koymak istemesi sonucunda meydana gelmiştir. Bu talebi kabul eden parlamento, vergi hasılatının tutarını önceden belirleyerek bu tutarın savaş harcamaların tahsisini uygun görmüştür. Böylece hükümdarın harcaması dolaylı bir şekilde denetlenmiştir. Fakat “Civil List” denilen hükümdar ve ailesinin harcamaları uzun süre parlamentonun denetimi dışında kalmıştır. Bu durum, kral III. George’nin tüm gelir kaynaklarını devlete devretmesiyle ortadan kalkmıştır. 1787 yılında kabul edilen “Consolidated Fund Act” yasası ile bütçe, devletin tüm gelir ve gider kaynaklarını kapsayacak şekilde genellik ilkesine uygun bir hale getirilmiştir. 19. yüzyılda başbakan Gladston döneminde İngiliz bütçesi milli bütçe olma özelliğini kazanmış ve Sayıştay Komitesi (Public Accounts Committee) kurularak bütçe hesaplarının denetimi sağlanmıştır.

Fransa’da da krallar, Tanrı tarafından kendilerine verilmiş bir hak sayıldığı için uzun yıllar diledikleri gibi vergilendirme hakkına sahip olmuşlardır. 14. yüzyılda kralın vergi koyabilmesi için “Etats Generaux” denilen meclislerden izin alması ilkesi benimsenmiş, fakat bu usul 16. yüzyıla kadar uygulanabilmiştir.

1789 Fransız İhtilali ile birlikte milletin rızasına başvurulmadan kimseye vergi vb. yükümlülüklerin konulamayacağına dair bir kanun çıkarılmıştır. İhtilalden sonra da çıkarılan tüm anayasalarda bu kural açık bir şekilde yer almıştır. Fakat tıpkı İngiltere’de olduğu gibi, bu hükümler devlet gelirleri ile sınırlı kalmış, harcamalar konusundaki parlamento denetimi Napolyon’ dan sonra gerçekleştirilen “Yenilenme Dönemi”nde gerçekleştirilebilmiştir. Bu dönemde bakanlıkların kendilerine verilen

ödenekler dahilinde harcama yapabilmeleri ilkesi benimsenmiştir. Fransa'da 1862 yılında çıkarılan "Genel Kamusal Muhasebe Kararnamesi" ile gerçek anlamda bütçe hakkının elde edildiği söylenebilir.

ABD'de bütçe hakkı mücadelesi öncelikle bir İngiliz kolonisi olan ABD'nin İngilizlerle sürtüşmesi sonucunda başlamıştır. 1783'de yapılan bir anlaşma ile birlikte bütçe hakkı halk meclisine geçmiştir. ABD'nin bağımsızlığını kazanması ile birlikte kurulan "Temsilciler Meclisi Gelirler Komisyonu" ile Maliye Bakanlığı'nın bütçe konusundaki bir kısım yetkileri kaldırılmıştır.

1800-1912 döneminde ABD bütçe sistemi, şu özellikleri taşımıştır: Her federal dairenin bütçe teklifleri Kongreye ayrı ayrı sunuluyordu. Başkanın bu teklifleri Kongreye sunulmadan önce değiştirme yetkisi yoktu. Ödenekler aşırı ayrıntılı bir şekilde hazırlanıyordu ve yürütme organının ödenekler arası transfer yapma yetkisi azdı. Kongre, ödenekleri aşırı şekilde ayrıntılı hale getirerek, yürütme organının kuvvet ve yetkisini sınırlandırmaya yönelmiştir (Tügen, 1997:8).

Türkiye 'de bütçe hakkının gelişimini Cumhuriyet öncesi ve Cumhuriyet sonrası olarak iki dönem halinde inceleyebiliriz. Cumhuriyet öncesi dönemde Osmanlı İmparatorluğu bir İslam devleti olmasının etkisiyle gelirleri de zekât, öşür, haraç ve cizyeden oluşuyordu. Devlet, gelirleri ve devlete ait olan çeşitli mal ve eşyalar Hazine' de tutuluyordu. Daha Osmanlı'nın ilk dönemlerinde Sultan Osman'ın oğlu Sultan Orhan' a şu vasiyeti dikkat çekicidir (Gürsoy, 1980:79): "Hiçbir işe, gereğinden fazla para harcamamaya bilhassa özen göster. Devlet Hazinesini dolu tutmanın yollarından biri, imkanları iyi kullanmaktır. Olanla yetinmeyip "Beytül-malı=Devlet Hazinesini" dolu tutmaya gayret etmelisin. Bunun için de devlet gelirlerini artırıcı tedbirlere başvurmalısın.

Fatih Sultan Mehmet döneminde defterdarlıkların oluşturulması ile birlikte bugünkü anlamda olmasa da bütçe niteliği taşıyan ve "İcmal" adı verilen tablo defterdar tarafından düzenlenirdi. Ayrıca defterdarlık teşkilatı devletin tüm hesaplarının tutulmasından sorumlu idi. Daha sonraları bugünkü anlamıyla kesin hesap cetvellerine benzeyen ve önceki yılların gelir ve giderlerini gösteren "hesap hülasaları" oluşturuldu. Devletin gelir ve giderlerini gösteren tüm bu kayıtlar padişah tarafından onaylanarak uygulamaya sokulurdu. 1808 yılında kabul edilen Senedi İttifak, padişah ile ayanlar ve valiler arasındaki ilişkileri düzenliyordu. Senedi İttifakın 3. ve 7. maddesi bütçe ile ilgiliydi.

Bu senedi imzalayan âyan ve eyalet valileri padişaha bağlılıklarını belirtiyorlar, sadrazamı onu mutlak temsilcisi olarak kabul etmeye söz veriyorlardı (1. ve 4. madde). Osmanlı vergi düzeni tüm imparatorlukta, bütün eyaletlerde uygulanacak, padişaha ait olan gelirlere el konulamayacaktı (3. Madde); bana karşılık da padişah adil ve eşit vergiler almaya söz veriyordu. (7. Madde)(Bayır, 1993:18).

1839 yılında Gülhane Hatt-ı Hümayunu'nun ilan edilmesiyle birlikte vergilemede iktidar ve ılımlılık ilkeleri kabul edilerek, vergilerin herkesin ödeme gücüne göre

alınması, kabul edilmiş ve ayrıca padişahın harcamaları ile devlet harcamalarının birbirinden ayrılması öngörülmüştür.

1855 yılında Muvazene Defteri Nizamnamesi'nin yayınlanması sonucunda bütçe ifadesi kullanılmakla birlikte devletin tüm gelir ve giderlerinin Muvazene Defteri içerisinde yer alması kabul edildi. Gelir ve giderlerinin her yıl Maliye Nezareti tarafından belirlenip 1 Mart olan mali yılbaşından en az iki ay önce Babî'î'ye sunulmasına ve sonra da Tanzimat Meclisi'nde görülmesine karar verildi. Meclis tarafından onaylanan "Muvazene Defteri", padişahın tasdiki ile işlerlik kazanabiliyordu.

Bu dönemdeki Tanzimat Meclisi halkın seçtiği temsilcilerden oluşmadığı ve son söz yine padişaha olduğu için gerçek anlamda bütçe hakkında söz edilemez. 1872 tarihinde kabul edilen "Bütçe Nizamnamesi" ile birlikte ilk defa bütçe deyimini kullanılmıştır. Bu nizamnamenin en önemli özellikleri; o döneme kadar önce harcamalar belirlenirken, bundan böyle önce gelirlerin belirlenmesi, bütçe tasarısının önce bütçe komisyonunda incelenmesi ve komisyonun gelir ve giderleri denkleştirmeye çalışması, kesin hesapların Divan-ı Muhasebat' da denetlenmesidir.

1876 yılında ilk anayasa olan "1293 Kanunu Esasisi" kabul edildi. Böylece bütçe tasarısının hükümet tarafından hazırlanarak seçimle belirlenen mecliste incelenmesi ve onaylanması benimsenmiştir. "Devletin bütçesi varisat ve mesarifati takribiyesini mübeyyin kanunudur. Tekâlifî devletin vaz ve tevzi ve tahsil emrinde müstenit olacağı kanun budur" (madde 97) denilerek bütçenin devletin yıllık tüm gelir ve giderlerinin tahminlerini gösteren bir kanun olduğu ifade edilmiştir (Bayır, 1993:58).

Tüm bunlar olumlu birer gelişme olarak görülse de, bu anayasasının birçok maddesi padişaha geniş yetkiler vermiştir. Bütçenin mecliste reddi halinde padişaha meclisi feshetme yetkisi tanınmıştır. Nitekim II. Abdülhamit 1878 yılında meclisi dağıtarak anayasayı askıya almıştır.

Daha sonraları meclisin görüşme, onaylama ve denetleme yetkisinin olmadığı "Sâl Muhasebeleri" denilen cetvellerde devletin gelir ve giderleri yer almıştır. İkinci meşrutiyetle birlikte 1876 Anayasası yeniden yürürlüğe konuldu. Bu dönemin bütçe açısından en önemli olayı, 1911 yılında yürürlüğe giren Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kabulüdür. Bu kanun ile bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetlenmesine ilişkin kurallar belirlenmiştir.

Bu dönemde anayasa, hükümete kanun gücünde kararname çıkarma yetkisi veriyordu. Hükümet çıkardığı kanun gücündeki kararnamelerle bütçe ödeneklerine istediği gibi ilaveler yapabiliyordu. Bütçeler, uygulama dönemi sonunda, Meclisten çıkan bütçeden çok farklı bir görünüme bürünebiliyordu. Böylece anayasada yer alan bütçe hakkı, millet temsilcilerinin değil, hükümetin bütçeye istediği biçimi verebilmesi tarzında uygulanıyordu (Gürsoy, 1980:91).

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte gerçek anlamda bütçelerin, hazırlanmaya başladığını söyleyebiliriz. Cumhuriyet döneminin ilk anayasası olan 1924 Anayasasının (Teşkilatı Esasiye) 26. maddesinde Büyük Millet Meclisi' nin görevleri arasında "devletin bütçe ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onamak" görevi sayılmıştır. 84. maddede "vergi, devletin genel giderleri için, halkın pay vermesi demektir. Bu esasa aykırı olarak, gerçek veya tüzel kişiler tarafından veya onlar adına resimler, ondalık alınması ve başka yüklemeler yapılması yasaktır.", 85. maddede "Vergiler ancak kanunla salınır ve alınır", 95. maddede, "bütçe kanunu tasarısı ve buna bağlı bütçeler ve cetvellerle katma bütçeler Meclise bütçe yıl, başından en az üç ay önce sunulur." 96. maddede "devlet malı bütçe dışı harcanamaz, 97. maddede "Bütçe kanununun geçerliliği bir yıldır." denilmiştir (Bayır, 1993:83). Tüm bu hükümlerle bütçe hakkı tamamen TBMM' ne verilmiştir.

1961 Anayasası'nın 61. maddesi "Vergi Ödevi" ne ayrılmıştır. Bu maddede "Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre vergi vermekle yükümlüdür. Vergi, resim, harçlar ve benzeri mali yükümlülükler ancak kanunla konulur." denilmiştir.

Bunun dışında 1961 Anayasası' ndaki bütçeye ilişkin maddeler şu şekildedir:

**Madde 94-** *Bütçenin görüşülmesi ve kabulü:*

*Genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren rapor, mali yılbaşından en az üç ay önce, Bakanlar Kurulu tarafından, TBMM' ne sunulur.*

*Bu tasarılar ve rapor, otuzbeş milletvekiliyle onbeş Cumhuriyet Senatosu üyesinden kurulu bir karma komisyona verilir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.*

*Karma komisyonun en çok sekiz hafta içinde kabul edeceği metin, önce Cumhuriyet Senatosu' unda görüşülür ve en geç on gün içinde karara bağlanır.*

*Cumhuriyet Senatosu' unda kabul edilen metin en geç bir hafta içinde yeniden görüşülmek üzere, karma komisyona verilir. Karma komisyonun kabul ettiği son metin Millet Meclisi' inde görüşülür ve mali yılbaşına kadar karara bağlanır.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, meclislerinin genel kurullarında bakanlık ve daire bütçeleriyle katma bütçeler hakkındaki düşüncelerini her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasında açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri üzerlerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur.*

*TBMM üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının genel kurullarda görüşülmesi sırasında gider arttırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.*

**Madde 126-** *Devletin ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır. Kanun, kalkınma plânları ile ilgili yatırımlar*

veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usûller koyabilir.

*Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*

**Madde 127-** *Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlerini yapmakla görevlidir.*

*Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir.*

*Kamu iktisadî teşebbüslerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince denetlenmesi kanunla düzenlenir.*

**Madde 128-** *Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra, Bakanlar Kurulunca, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

1924 Anayasası ile karşılaştığımızda 1961 Anayasası daha ayrıntılı hükümler getirmiştir. Bir yenilik KİT'nin TBMM tarafından denetlenmesine ilişkin hükmün yer almasıdır.

Özellikle 94. ve 126. maddeler bütçe hakkı ile ilgilidir ve bütçe hakkının parlamento tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Yine 94. madde ile “Milli Bütçe” kavramını getirmiştir.

126. maddede düzenlenen kesin hesapların meclise ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl içinde sunulmasını içeren hüküm, sürenin uzunluğu nedeniyle hükümetin bütçeye ilişkin uygulamalarının denetimi açısından çok geç bir süredir.

1982 Anayasasındaki bütçeye ilişkin hükümler ise şöyledir:

**Madde 73-** *Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, malî gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür. Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır. Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.*

**Madde 161-** *Devletin ve kamu iktisadî teşebbüslerin dışındaki kamu tüzel kişilerinin*

*harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır. Malî yıl başlangıcı ile genel ve katma bütçelerin nasıl hazırlanacağı ve uygulanacağı kanunla belirlenir. Kanun, kalkınma planları ile ilgili yatırımlar veya bir yıldan fazla sürecek iş ve hizmetler için özel süre ve usuller koyabilir. Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*

**Madde 162-** *Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile bütçe tahminlerini gösteren raporu, malî yıl başından en az yetmişbeş gün önce, Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

*Bütçe tasarıları ve rapor, kırk üyeden kurulu bütçe komisyonunda incelenir. Bu komisyonun kuruluşunda, iktidar grubuna veya gruplarına en az yirmibeş üye verilmek şartı ile, siyasi parti gruplarının ve bağımsızların oranlarına göre temsili gözönünde tutulur.*

*Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metin, Türkiye Büyük Millet Meclisinde görüşülür ve malî yılbaşına kadar karara bağlanır.*

*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Genel kurulda, bakanlık ve daire bütçeliyle katma bütçeler hakkında düşüncelerini, her bütçenin tümü üzerindeki görüşmeler sırasındaki açıklarlar; bölümler ve değişiklik önermeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunur ve oya konur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamazlar.*

**Madde 163-** *Genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelerle hüküm konulamaz. Bakanlar kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisi verilemez. Carî yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve carî ve ileriki yıl bütçelerine malî yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek malî kaynak göstermesi zorunludur.*

**Madde 164-** *Kesin hesap kanunu tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları malî yılın sonundan başlayarak, en geç yedi ay sonra, Bakanlar Kurulunca Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarisının verilmesinden başlayarak en geç yetmişbeşgün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.*

*Kesin hesap kanunu tasarisı, yeni yıl bütçe kanunun tasarisıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündeme alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarisıyla kesin hesap kanunu tasarisını, yeni yıl bütçe kanunu tasarisıyla beraber görüşerek karara bağlar.*

*Kesin hesap kanunun tasarisı ve genel uygunluk bildiriminin Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş olması, ilgili yıla ait Sayıştayca sonuçlandırılmamış denetim ve*



*hesap yargılanmasını önlemez ve bunların karara bağlandığı anlamına gelmez.*

1982 Anayasası'nda, diğer tüm anayasalarımızda olduğu gibi, bireylerin ekonomik hak ve özgürlükleri ile devletin ekonomik hak ve yetkileri açıkça belirlenmemiştir. Bu nedenle devletin ekonomiye müdahalesi arttıkça, bütçe hakkının çoğunluğu elinde bulunduran siyasi iktidara geçtiği söylenebilir. Bu durum diğer birçok ülke anayasası için de geçerlidir.

73. maddenin son fıkrasında yer alan "vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muafık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir" hükmü, bu yetkinin meclisin dışında Bakanlar Kurulu'na da verilmesi açısından oldukça sakıncalıdır. Oysa bu tür değişikliklerin meclisten çıkarılacak bir yasayla yapılması gerekir.

Anayasanın 164. maddesinde kesin hesap kanunu tasarısının mali yıl sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra TBMM'ye sunulması ve bu tasarının yeni yıl bütçe kanunu tasarısı ile birlikte görüşülerek karar bağlanması, sürenin uzunluğu nedeniyle bu tasarının rutin bir şekilde görüşülmesine neden olmakta ve hükümetin işlemlerinin denetlenmesini engellemektedir.

Yine Anayasanın 167. maddesinde "devlet; para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarının sağlıklı ve düzenli işlemlerini sağlayıcı ve geliştirici tedbirler alır." hükmündeki ifade, devletin para, kredi, sermaye, mal ve hizmet piyasalarına müdahalelerinin artmasına neden olmaktadır.

Anayasanın 13. maddesinde "Temel hak ve hürriyetler, Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün, milli egemenliğin, Cumhuriyetin, milli güvenliğin, kamu düzeninin, genel asayişin, kamu yararının, genel ahlakın ve genel sağlığın korunması amacı ile ve ayrıca Anayasanın ilgili maddelerinde öngörülen özel sebeplerle, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygun olarak sınırlanabilir." hükmü yer almaktadır. Bu hükümdeki kamu yararı ifadesi yoruma çok açıktır. Bu ifadeden yararlanarak siyasi iktidarlar kamu yararına olduğu gerekçesiyle bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerini ihlal edebilmektedir.

1982 Anayasasında bütçe denkliğine ve bütçe açıklarının olması halinde bunun ne şekilde karşılanacağına ilişkin hükümlerin yer almaması çok büyük bir eksikliklerdir.

Anayasamızda yer alan temel hak ve özgürlüklere ilişkin devlete yüklenmiş olan görevlerin yerine getirilmesinde de, Anayasaya uygun olarak sınırlandırılmasında da vergiler zaman zaman araç olarak kullanılmaktadır. Temel hak ve özgürlüklere ilişkin olarak vergiler aracılığıyla yapılan düzenlemeler incelendiğinde, hakları yerine getirmek üzere devlete yüklenmiş olan görevlerin yerine getirilmesi için yapılan düzenlemelerin genellikle eksik yasal düzenleme niteliğinde olduğu görülmektedir. Temel hak ve özgürlükleri etkileyici şekilde vergilerle yapılmış olan düzenlemeler gerek eksik yasal düzenleme nedeniyle, gerek anayasaya aykırılık

nedeniyle sıklıkla iptal davası konusu olmamaktadır (Karakaş ve Sonsuzoğlu, 1998:35).

### **3. DENK BÜTÇEDEN BÜTÇE AÇIKLARINA: İKTİSADİ DÜŞÜNCELERİN VE EKONOMİ POLİTİKALARININ DEĞİŞİMİ**

Tarih boyunca devlet anlayışındaki değişmelerle birlikte ekonomi politikaları yeni bir yön kazanmış ve dolayısıyla maliye politikasının bir aracı olan bütçe politikaları da yeni bir şekil almıştır. Benimsenen her yeni bütçe politikası yeni bütçe teorilerini de beraberinde getirmiştir.

Adam Smith'in başını çektiği Klasik iktisadi düşüncenin sınırlı devlet anlayışı bütçe politikasına yön vermiştir. Denk bütçe teorisi, Klasik iktisat teorisi çerçevesinde geliştirilmiştir. Adam Smith, devletin ekonomiyeye müdahalesine karşı çıkararak sınırlı bir devlet anlayışını benimsemiştir. Smith'e göre devletin adalet, güvenlik ve özel kesimin yapmakla kar sağlayamayacağı işleri yapmak şeklinde üç fonksiyonu olmalıdır. Ekonomi her zaman tam istihdam düzeyinde dengeye gelecektir. Eğer denge herhangi bir nedenle bozulursa, görünmeyen bir el bu dengesizliği kendiliğinden giderecektir. Piyasada bu dengesizliği giderecek güçler mevcuttur. Dolayısıyla dengesizliği gidermek için devletin müdahalesine ihtiyaç yoktur.

Klasikler devletin üretmeyip tükettiği, verimsiz olduğunu, kaynakları iyi kullanmadığını belirtmişlerdir. Küçük devlet anlayışı nedeniyle, kamu harcamalarının en düşük düzeyde tutulmasını ve dolaylı vergilerle finanse edilmesini, borçların olağanüstü bir kamu geliri olması nedeniyle ancak verimli yatırımlarda kullanılması şartıyla alınması gerektiğini savunmuşlardır. Vergiler ve harcamalar tarafsız olmalıdır. Yani ekonomik birimlerin karar ve faaliyetlerini mümkün olduğu kadar etkilememelidirler.

Klasik iktisatçılara göre aile bütçesi ile devlet bütçesi arasında büyük bir fark yoktur. Bu nedenle aile bütçesi gibi devlet bütçesinin de gelirleri ve giderleri birbirine eşit olmalıdır. Yani devlet bütçesi denk olmalıdır. Bütçe politikasında amaç, bütçe denkleğinin sağlanmasıdır. Bütçe açık veya fazla vermemelidir.

Burada dengeli bütçe kavramı ile kastedilen devlet harcamalarının vergi gelirlerine eşit olmasıdır. Esasen çift taraflı muhasebe sistemi gereği bütçeler zaten toplam gelirler ve toplam harcamalar itibarıyla bir denkleği vermek zorundadır (Tollison, 1986:375). Bütçe dengesinde önemli olan vatandaşlardan devlete kaynak transferinin yapılmasındaki tercihtir. Eğer bu transfer açık bir şekilde vergiler yoluyla yapılıyorsa bu durumda toplam gelirlerin toplam giderlere eşit olduğu durumda gerçek anlamda bütçe dengesi mevcuttur. Ancak borçlanma ve para basma yoluyla zımnen devlet harcamalarının bir kısmının karşılanması söz konusu ise bu durumda bütçenin yapısı gereği toplam gelirler ve toplam giderler denk olmasına karşın gerçek bir bütçe dengesinden söz etmek mümkün olmayacaktır. Bu açıdan Klasik iktisadi düşüncede bütçe denkleği kavramının gerçek anlamda bir bütçe denkleğini ifade ettiği, Klasiklerin bütçe ile ilgili düşüncelerine bakıldığında açıkça

görülmektedir.

Klasiklere göre kamu harcamaları, vergi resim harç mülk ve teşebbüs gelirleri gibi normal kamu gelirleri ile finanse edilmelidir. Kamu harcamalarının, normal kamu gelirleri ile karşılanamaması durumunda bütçe açıkları meydana gelir. Bütçe açıklarının olağanüstü bir kamu geliri olan borçlanma ile karşılanması ekonomik istikrarsızlığa neden olur. Çünkü devletin borçlanması ile özel yatırımlarda kullanılacak verimli fonlar özel kesimden kamu kesimine çekilmiş olur. Devletin borçlanması nedeniyle yapacağı anapara ve faiz ödemeleri bütçe açıklarının daha da artmasına yol açacaktır. Klasik iktisatçılar, kamu gelirlerini giderlerden fazla olmasını ifade eden bütçe fazlalarına da karşıdırlar. Bütçe fazlaları ekonomide durgunluğa yol açar. Ayrıca bütçe fazlaları bir süre sonra kamu gelirlerinin israfına sebep olur.

Geleneksel teoriye göre bütçe denkleğinin gerçekleşmesi için, gelir dalgalanmalarına rağmen, devlet giderlerinin değışmemesi esastır. Diğer bir deyişle, vergi gelirlerinin çoğaldığı dönemlerde, devlet harcamalarının artırılması; herhangi bir nedenle vergi gelirlerinin düştüğü yıllarda da bu harcamaların azaltılması gerekir (Sönmez, 1994:208).

Bütçe açıklarının para basımı yoluyla karşılanması da sakıncalıdır. Kamu harcamalarını karşılamak üzere para basılması para arzını artırır. Klasik Miktar Teorisi'nin geçerliliğı nedeniyle para arzı artışları doğrudan fiyatlar genel seviyesini arttıracaktır. Bu da enflasyonu beraberinde getirecektir.

Klasik iktisat teorisi, 1929 Ekonomik Buhranına kadar dünya ekonomilerine hakim olmuş bir teoridir. 1920'lerde İngiltere'de yaşanan kronik işsizlik, ABD'deki mali piyasalardaki krizle birlikte tüm dünyada ekonomik depresyona neden olmuştur. Böyle bir ortamda John Maynard Keynes 1936 yılında "Para, Faiz ve İstihdamın Genel Teorisi" adlı kitabını yazmıştır. Keynes'e göre ekonomi her zaman tam istihdam seviyesinde dengede değildir. Ekonominin dengeye gelebilmesi için devletin maliye politikası tedbirlerini uygulaması gerekir. 1929 Ekonomik Buhranı ile yaşanan durgunluk talep yetersizliğinden meydana gelmiştir. Bunu giderebilmek için devletin harcamalarını artırması, vergileri azaltması gerekir.

1929 Ekonomik Buhranı ile birlikte tüm dünyada yaşanan durgunluk sonrasında Keynes esnek bütçe politikasını önermiştir. Bütçenin yıllık değil, bir konjunktür devresi içinde denk olması gerektiğini savunmuştur. Kriz dönemlerinde de kamu harcamaları artırılabilir. Refah dönemlerinde yatırımlar verimli hale geldiğinde bütçe açıkları kapanacaktır. Yani refah dönemlerinde kamu harcamaları azaltılabilir, kriz dönemlerinde de vergi gelirleri azalsa bile kamu harcamaları artırılabilir.

Kamu harcamaları ve kamu gelirlerinin iktisadi konjunktüre uygun olarak düzenlenmesiyle toplam talep üzerinde meydana getirilecek değışiklikler üretim ve istihdam hacmini de etkileyecektir. Keynesyen iktisat, işsizlik, enflasyon gibi temel makro ekonomik problemlerle harcama ve vergilerle toplam talebin ayarlanarak

mücadele edilmesinin mümkün olduğunu ileri sürer. Özellikle kamu harcamalarında yapılacak değişikliklerin toplam talep üzerinde direkt etkisi vardır. Vergiler de toplam talep üzerinde etkili olmakla birlikte harcamalara nazaran daha dolaylı etkileri içerirler (Eker, Altay ve Sakal, 1997:66).

Telafi edici bütçe teorisi, Keynes'in ortaya attığı fikirler doğrultusunda İngiliz iktisatçı Sir William Beveridge tarafından geliştirilmiştir. Amaç, durgunluk içindeki ekonomiyi genişleme safhasına sokmak, devlet harcamaları ile özel sektör harcamalarındaki yetersizlikleri gidererek ekonomiyi tam istihdam düzeyine getirmektir.

Devletin bu safhada izleyeceği bütçe politikasının ayırıcı özelliği; devlet harcamalarının artması, vergi yükünün hafifletilmesi yoluyla devlet gelirlerinin azalmasıdır. Vergi indirimleri özel tüketim harcamalarını artırır. Sosyal yardımlar özel tüketim harcamalarını genişleterek teşebbüslerin tam randımanla faaliyette bulunmalarını sağlar. Devlet giderleri artar, gelirleri azalırken, harcamalarını ancak borçlanmaya başvurmak suretiyle, yani açık bütçe politikası izleyerek artırabilir. Bu suretle, milli ekonomiden çekilmiş atıl fonlar devlet yatırımları ve cari giderleri vasıtasıyla yeniden ekonomiye akıtılır. Ulusal üretim düzeyi yükselerek ekonomideki işsizlik sona erer (Türk, 1997:349).

Keynesyen iktisada yönelik eleştiriler, bir kısım Keynesyen iktisatçıların Keynesyen teoriyi yeniden yorumlayarak eleştirilerin giderilmesi için yeni çalışmalar yapmalarına neden olmuştur. 70'li yıllara gelindiğinde enflasyon ve işsizlik, kamu harcamalarındaki önlenemez artışlar ve bütçe açıkları gibi ekonomik sorunlar yaşanmaya başlanmıştır. Böylece temelinde liberal görüşün yattığı yeni iktisadi düşünce akımları ortaya çıkmıştır. Neo klasik iktisadi düşünce olarak nitelendirilen bu düşünce akımları Keynes'e ve Keynesyen iktisatçılara farklı eleştiriler getirmişlerdir. Bunlardan biri Arthur Laffer'in önderliğinde arz yönlü iktisatçılar tarafından geliştirilmiştir. Arz yönlü iktisat teorisine göre ekonomik sorunların temelinde üretimin talebe cevap verememesi yatmaktadır. Üretimi artıracak en uygun politika da, vergi indirimleri politikasıdır. Arz yönlü iktisadın Keynesyen teoriyle ayrıldığı temel noktalardan biri, devlet bütçesinin denk olduğu bir ortamda vergi indirimlerinin yapacağı etki konusundadır. Keynesyen teoriye göre, bütçe denk olduğunda kamu harcamalarının değişmeksizin vergi indirimlerine gidilmesi, harcanabilir geliri artıracığından toplam talep de artacaktır. Oysa arz yönlü iktisatçılar böyle bir durumda vergilerin azalmasına rağmen kamu harcamaları devam ettiğinden bütçe açıklarının oluşacağını ve bunun da toplam tasarrufu azaltacağını savunurlar. Çünkü oluşan bütçe açığı tasarrufla finanse edilecek, bu da tüketimdeki artışı engelleyecektir.

Arz iktisadının temel politik önerilerinden biri bütçe açığı ile para arzındaki artış arasındaki geleneksel kurumsal ilişkinin ortadan kaldırılmasıdır. Arz iktisadına göre açık bütçenin zorunlu olarak enflasyonist olması gerekmez. Önemli olan bütçe açığı değil, bu açığın nasıl finanse edildiğidir. Bütçe açıklarının para arzını artırmasına engel olmalıdır. Para arzı, ulusal ekonominin büyümesine bağlı olarak, yavaş ve

istikrarlı bir artış göstermeli, bütçe açıkları ile ilişkisi olmamalıdır (Savaş, 1993:255). Reagan döneminde ABD’de uygulanan arz yönlü iktisat teorisi, vergi gelirlerinin düşmesi nedeniyle bütçe açıklarına neden olmuştur. Bunun nedeni, vergi indirimleri ile birlikte harcamaların azaltılmaması ve sıkı para politikasına geçilmemesidir. Fakat İngiltere’de Thatcher döneminde uygulanan bu teori, uygulanan sıkı para politikası ile birlikte başarılı sonuçlar vermiştir.

Milton Friedman’ın öncülüğünde geliştirilen Monetarist yaklaşım ise enflasyon , bütçe açıkları vb. ekonomik sorunların temelinde yanlış para politikalarının yattığını ileri sürmektedir. Devletin para ve maliye politikaları ile ekonomiye müdahalesi yanlıştır. Bu nedenle devletin maliye ve para politikalarını uygulamak yerine, denk bütçe uygulamasının daha yerinde olduğunu, bütçe açığının olması halinde de, bu açığın finansmanının para arzı artışları ile karşılanmaması gerektiğini savunurlar. Çünkü enflasyonun temel nedeni, hükümetlerin para arzını aşırı ölçüde artırmalarıdır. Bu nedenle para arzı artışları kontrol altına alınmalıdır. Bunun için Milton Friedman, para arzının her yıl üretim artış hızına eşit bir oranda artırılmasını savunmuştur.

Bir grup monetarist iktisatçı enflasyonu farklı bir açıdan değerlendirerek Rasyonel Beklentiler Teorisini (Rational Expectations Theory) geliştirmişlerdir. J.F.Muth, Robert Lucas ve Thomas Sargent bu teorinin savunucularındandır. Bu iktisatçılar devletin uyguladığı ekonomi politikalarına karşı bireylerin davranışlarını analiz etmişlerdir. Buna göre, bireyler devletin politikalarına karşı rasyonel beklentilere sahiptirler. Böylece devletin uyguladığı politikalara karşı aktif bir tavır alarak, bu politikaları etkisiz hale getirirler. Burada bireylerin ekonomi ile ilgili tam bilgilendirilmiş oldukları varsayılmaktadır. Bu nedenle enflasyonist ortamda para ve maliye politikalarının etkinliği olmayacaktır. Eğer sadece devlet adalet, savunma, güvenlik gibi temel görevleri üstlenirse para arzı artışına yol açan kamu harcamaları da azaltılmış olur.

Rasyonel Beklentiler Teorisi, Keynesyen Teori’ye ve Keynesyen makro modellere 1960’larda başlayan ve oranı gittikçe artan enflasyon ve işsizlik nedeniyle şiddetli eleştiriler yöneltmiştir. Bu olay, modası geçmiş sayılan sıkı para ve dengeli bütçe gibi klasik ilkelerin bir sonucu olarak doğmamıştır. Aksine modern Keynesyen doktrinin enflasyon riski taşımamasına rağmen, reel büyümeyi ve artan istihdamı vaad eden geniş bütçe açıklarını ve yüksek oranlı parasal genişlemeyi gerektiren politikalar sonucu ortaya çıkmıştır (Savaş, 1993:234).

1960’lı yıllarda yaşanan ekonomik sorunlara çözüm olarak geliştirilen, öncülüğünü 1986 Nobel Ekonomi Ödülü sahibi James M. Buchanan’ın yaptığı çağdaş iktisadi yaklaşımlardan biri de Kamu Tercihi Teorisi’dir. Kamu Tercihi yaklaşımının temelinde Neo-Klasik iktisatçıların geliştirdiği “Piyasa Başarısızlığı Teorisi” (Market Failure)’ne karşılık geliştirdikleri “Devletin Başarısızlığı Teorisi” vardır. Nasıl ki piyasa başarısızlığı teorisine göre piyasa tek başına, tam rekabetin yokluğu, dışsal ve içsel ekonomilerin ve tam kamusal mal ve hizmetlerin varlığı nedeniyle sosyal refahın optimizasyonunda başarısız ise ve bu nedenle devlete ihtiyaç varsa,

devletin başarısızlığı teorisine göre devlet de tek başına optimumu sağlayamaz. Çünkü seçmenler siyasi karar alma sürecine karşı ilgisizdirler ve eğitim seviyelerinin farklılığı, tek yanlı bilgi sunumu vb. nedenlerle bilgisizdirler. Bunların dışında baskı ve çıkar gruplarının varlığı, ortanca seçmenlerin toplumun büyük bir kesimini oluşturması nedeniyle bu seçmen grubuna yönelik politikalara ağırlık verilmesi gibi nedenler siyasi karar alma sürecinde optimum kararların alınmasını engellemektedir.

Kamu tercihi iktisatçıları devletin büyümesinin nedenlerini ve sonuçlarını analiz etmişlerdir. Onlara göre kamu sektörünün büyümesi birtakım ekonomik ve politik yozlaşmalara neden olur. Ekonomik yozlaşmalardan biri bütçe açıklarıdır. Çünkü kamu sektörünün yeni fonksiyonlar üstlenmesi kamu harcamalarının kamu gelirlerinden daha hızlı bir şekilde artmasına neden olmaktadır. Bütçe açığı meydana gelince bunun finansmanı sorunu ortaya çıkmaktadır. Bütçe açıklarının finansmanı vergiler, iç ve dış borçlar veya para basımı yoluyla karşılanabilir. Vergilerin artırılması kişisel anlamda ödenen verginin gelire oranını ifade eden vergi yükünün artmasına neden olacaktır. Özellikle vergiler daha çok belli bir kesimden alınıyorsa, bu kesimin vergi yükünün daha da artmasına neden olacaktır. Oysa ağır vergi yükünün tasarrufları ve dolayısıyla yatırımları olumsuz yönde etkilediği, vergi kaçakçılığına yol açarak kayıt dışı ekonomiye neden olduğu bilinmektedir. Vergiler yerine dış borçlanmaya ağırlık verilmesi halinde, borç ödemeleri sırasında döviz rezervlerinin azalmasına ve milli gelirin azalmasına neden olur. Yüksek miktarda iç borçlanma ise faiz oranlarının artmasına yol açar. Bu da üretim ekonomisinden rant ekonomisine geçilmesine ve üretimde azalmaya yol açar. Para arzının artırılması ise enflasyonu beraberinde getirecektir. Öte yandan devletin büyümesinin rüşvetin artması, rant kollama faaliyetlerinin genişlemesi, partizanlık, hizmet kayırmacılığı gibi politik hastalıklara yol açması söz konusudur. Çünkü devletin bir ölçüden sonra büyümeye devam etmesi denetimsizliğe, kırtasiyeciliğe, verimsizliğe ve siyasi gücün belli ellerde toplanmasına neden olacaktır.

Kamu tercihi iktisatçılarına göre bu ekonomik ve siyasi sorunları gidermenin tek yolu, devletin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmasıdır. Kamu tercihi iktisatçıları bu çerçevede devletin güç ve yetkilerinin anayasalarla sınırlandırılmasını öngören “Anayasal İktisat Teorisi”ni geliştirmişlerdir.

#### **4. BÜTÇE AÇIKLARININ NEDENLERİ**

Devletin toplam gelirleri ile toplam giderleri arasındaki fark, kamu açıklarının klasik tanımını oluşturmaktadır. Bu tanım ayrıca “Kamu Kesimi Borçlanma Gereği”ni vermektedir. Bütçe açığı ise, bir mali yıldaki bütçe içerisinde yer alan bütçe gelirleri ile bütçe giderleri arasındaki giderler lehine olan farktır. Bütçe gelirleri; vergi gelirleri (gelirlerden, servetten, mal ve hizmetlerden ve dış ticaretten alınan vergiler), vergi dışı normal gelirler (devletçe yönetilen kurumlar hasılatı ve devlet payları, devlet patrimonasının gelirleri, faizler, taviz ve ikrazlardan geri alınanlar ve cezalar) ve özel gelirler (hibe ve yardımlar) ve fonlardır. Bütçenin giderleri ise; personel, diğer cari, yatırım harcamaları, faiz ödemeleri, KİT'lere yapılan transferler

ve diğer transfer kalemlerinden oluşmaktadır.

Devlet kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere mal ve hizmet üretmek zorundadır. Bu üretim bir kısım harcamalarının yapılmasını ve bunun finansmanı için bir kısım gelirlerin toplanmasını gerektirir. Bütçe de, devletin bir yıldaki gelir ve gider tahminlerini gösteren ve gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılması için hükümete yetki ve izin veren bir belge olduğuna göre, devletin bir kısım gelir ve giderleri bütçe içerisinde görülebilecektir. Devletin giderleri toplam kamu kesiminin milli ekonomi içerisindeki payının belirlenmesinde bir gösterge olarak kullanılır. Yani kamu kesiminin büyüklüğü; toplam kamu harcamalarının GSMH'ya veya GSYİH'ya oranı ile bulunur.

Konsolide bütçe dengesi, konsolide bütçe gelir ve harcamaları arasındaki fark olmasına karşın nakit dengesi, bütçe dengesinden farklı bir kavramdır. Nakit dengesine ulaşmak için bütçe emanetleri ve avanslardaki gelişmeyi de dikkate almak gerekir. Bilindiği gibi, bütçe emaneti mali yıl sonuna kadar verile emrine bağlanmış ancak henüz alacaklıya ödenmemiş tutarları ifade eder. Dolayısıyla bütçe dengesinde harcamalar arasında gözükken bu tür tutarlar nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşürler. Emanet hesapları şişkin olduğu sürece nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında gelir yönünden nakit dengesi lehine bir fark ortaya çıkar. Hiç kuşkusuz bu fark geçici bir farktır. Emanete alınan paralar ödendiği zaman bir borç ödeme etkisi yaratarak bu fark ortadan kalkar. Avanslara gelince, üçüncü kişilerle yapılan taahhüt işlemlerinde iş bedelinin belli bir kısmının peşin olarak önceden ödenmesidir. Gerçek anlamda finanse edilmesi gereken bütçe açığının hesaplanmasında, bütçe açığına avans ödemelerinin de eklenmesi gerekmektedir.

Şüphesiz bütçe farklı nedenlerle açık verebilir. Bütçenin en önemli gelir kaynağı olan vergiler, vergi sisteminin bozukluğu veya vergi idarelerinin etkisizliği nedeniyle yeterince toplanamıyorsa bütçe açıkları meydana gelir. Öte yandan deprem, sel gibi doğal afetler ve savaşlar nedeniyle kamu harcamalarının artması ve ekonomik faaliyetlerin azalması nedeniyle vergi gelirlerinde de azalış olması bütçe açıklarına neden olabilir. Yine ülkede o dönemde yaşanan ekonomik durgunluk devresinde giderler artmaya devam ettiği halde, gelirlerde azalma olması nedeniyle bütçe açıkları meydana gelir. Görüldüğü gibi bütçe açıklarının bir kısmı gelirlerdeki azalmadan, bir kısmı da gider artışlarından kaynaklanmaktadır. Konuyu harcamalar açısından değerlendirdiğimizde, kamu harcamalarındaki artış devletin büyümesinin bir göstergesidir. Çünkü devletin büyüklüğü, toplam kamu harcamalarının GSMH'ya ya da GSYİH'ya oranı ile hesaplanmaktadır. Kamu harcamaları arttıkça devletin büyüklüğü de artmaktadır.

Devletin büyümesi ile ilgili farklı teoriler ortaya atılmıştır. Bununla ilgili ilk teori Wagner Kanunu olarak bilinen Alman iktisatçı Adolph Wagner'in geliştirdiği teoridir. Bu teoriye göre; kamu harcamalarındaki artışın ve dolayısıyla devletin büyümesinin temel nedeni, toplumun sosyal gelişmesidir. Bu gelişme ile birlikte toplumun tam kamusal (güvenlik, adalet gibi) ve yarı kamusal (eğitim, sağlık gibi) nitelikteki mal ve hizmetlere olan talebindeki artış ve devletin özel tekelleri önlemek

amacıyla tekel niteliğindeki mal ve hizmetlerin üretimini üstlenmesi kamu harcamalarının artmasına neden olmaktadır. Yine Sam Peltzman'a göre piyasada gelir dağılımında adaletin sağlanamaması nedeniyle devletin gelirin yeniden dağılımını sağlama fonksiyonunu üstlenmesi kamu harcamalarını artırmaktadır. George Stigler ise siyasal iktidarın, toplumun en geniş kesimini oluşturan ve önemli bir oy potansiyeline sahip olan ortanca seçmenlerin oylarını almak amacıyla bu seçmen grubuna yönelik harcamalarda bulunmasının kamu harcamalarını artırdığını savunmuştur.

Tüm bu nedenler yanında tarih boyunca yaşanan savaşlar, ekonomik krizler, enflasyon, kalkınma çabaları, nüfus artışları, bölgesel dengesizlik sorunu, refah devleti anlayışı ile birlikte sosyal transfer harcamalarının artması gibi nedenler toplam kamu harcamalarının artmasına ve devletin büyümesine neden olmaktadır. Bu noktada bütçe uygulamaları ile politika, seçimler ve bürokrasi arasındaki ilişkiler de bütçe açıklarının varlığı ve boyutlarını belirlemede önemli bir yere sahiptir.

#### **4.1. POLİTİKA VE BÜTÇE AÇIKLARI**

Siyasal karar alma sürecinde yer alan dört aktör; seçmenler, politikacılar, bürokratlar ve baskı ve çıkar gruplarıdır. Bu aktörler arasında politik süreçte ortaya çıkan karmaşık ilişkiler bütçe açıklarının oluşumu ve boyutları üzerinde önemli etkilere sahiptirler.

Klasik ve onun uzantısı olan liberal doktrinin benimsediği homo economicus (ekonomik insan) anlayışına göre, bireyler her zaman rasyonel kararlar verirler. Bu nedenle her zaman çıkarlarını maksimize etmeye çalışırlar. İnsan doğuştan böyle bir özelliğe sahiptir. Buna göre seçmenler her zaman devletin sunacağı hizmetlerden en yüksek faydayı almayı ve refah seviyelerini yükseltmeyi, politikacılar seçmenlerine hoş görünecek politikalar yürüterek oylarını artırmayı, bürokratlar bütçe maksimizasyonu ile daha yüksek maaş, daha iyi çalışma koşulları vb. sağlamayı, baskı ve çıkar grupları ise politikacıları etkileyerek alınan kararların kendi lehine olmasını amaçlamaktadırlar. Bu anlamda politik süreçte her zaman mübadelenin söz konusu olduğu söylenebilir.

Ekonomik çıkarlarını korumak ve artırmak isteyen seçmen bunun ancak politikacının faaliyetleri ile gerçekleşeceğini bilir. Buna karşılık politikacı, seçimi kazanıp siyasi iktidarı ele geçirmenin ancak, daha çok seçmenin oyunu almakla mümkün olacağını bilinci içindedir. Bu durumda "kişisel çıkar-oy alışverişi" kendi gündeme gelir. Seçmen kendi çıkarına hizmet edecek olana oy vermeyi, politikacı da oy kazanabilmek için seçmenlerin çıkarına uygun davranmayı ve "ver oyunu al istediğini" ilkesine uygun davranmayı tercih eder (Savaş, 1993:3).

Devletin ekonomiye müdahalesinin artması ile birlikte daha çok fonksiyon üstlenmesi, harcamaların artmasına, o da bütçe açıklarına neden olmuştur. Bunun temelinde seçmenlerle politikacılar arasındaki karşılıklı çıkar ilişkisi vardır. Ekonomi ile politikanın bu kadar iç içe olması, devletin ekonomide daha çok yer



alması ile birlikte ekonomiyi daha politize hale getirmiştir. Bu durum devletin vergileme, borçlanma, para basma ve bütçe yapma şeklindeki ekonomik hak ve yetkilerinin de politik bir araç haline gelmesine yol açmıştır.

Bütçe gelir ve gider kalemlerinden oluştuğuna göre konuyu bütçe gelirleri ve bütçe giderleri açısından ele alabiliriz. Bütçe gelirlerinin en önemlisi vergi gelirleridir. Devlet gerçekleştirdiği hizmetlerin bedelini yararlananlardan değil, ödeme gücüne sahip tüm vatandaşlardan alır. Fakat bireyler kendilerinden mümkün olduğunca az vergi alınmasını, buna karşılık kendilerine mümkün olduğunca çok hizmet verilmesini isterler. Siyasal iktidarlarda bunu bildiklerinden oy kaybetmemek için vergileri arttırmak istemezler. Konuya harcamalar yönünden yaklaştığımızda, politikacılar daha çok seçmenlere hoş görünecek harcamalarda bulunurlar. Politikacıların bu şekilde daha az vergi alıp daha çok harcama yapmaları bütçe açıklarına yol açar. Bunun temel nedeni, *"siyasal iktidarın bu oy kazandıracak politikaları uygulayabilecek kadar çok güç ve yetkiye sahip olmasıdır."*

Gerek parti içi gerek partiler arası rekabet süreci bu rekabetten galip çıkan adaylara geniş yükümlülükler yüklemekte, adaylar bir kez kamu kaynakları üzerinde yetki sahibi olunca, bu kaynakları kollektif talepleri karşılayacak kamu malları üretmek yerine, yükümlülüklerini yerine getirmek ve siyasi desteğin sürmesini sağlamak üzere kullanmaktadır (Atiyas ve Sayın, 1997:8).

Süreç içinde yaratılan yükümlülüklerin genel olarak iki çeşit olduğu söylenebilir. Birincisi "partizan yükümlülükler"dir. Adayların gerek parti içi gerek partiler arası rekabette kendilerine destek olan ve kendileriyle kişisel alışveriş içinde olan kişilerle (örneğin delegeler, aracılar) yarattığı borçlar genellikle bu niteliktedir. Yaratılan ikinci tip yükümlülüğe de "popülist yükümlülükler" denebilir. Bunlar, özellikle adaylar ile kişisel bağı olmayan seçmen kitlelerine karşı yaratılan yükümlülüklerdir. Bu tür yükümlülükler bütçede farklı biçimlerde ifadelerini bulur. Örneğin herhangi bir delegenin yakınına kamu kesiminde iş bulunursa, bütçenin personel harcamaları bölümünü etkiler. Buna karşılık, örneğin çay üretiminin yoğunlaştığı bir bölgenin halkına verilen yüksek taban fiyatı vaadi gerçekleştiğinde, ya bütçenin KİT transferleri kaleminde gözükebilir ya da büyük bir ihtimalle bütçede hiç gözükmez, onun yerine Ziraat Bankası'nın Hazine' den alacağı haline gelir. Gerek popülist, gerek partizan yükümlülükler bütçe sisteminin öngörülen hedeflerine ulaşamamasına yol açan etkenler arasında başta gelir (Atiyas ve Sayın, 1997:17). Öte yandan sınırsız siyasal gücün bütçe açıklarına yol açmasında, kamu harcamalarının ve kamu gelirlerinin sadece bir kısmının bütçe içinde yer alması yani bütçenin kapsamının dar olması nedeniyle denetim ve meclisin onayı dahilinde olmayan harcamalarda bulunulmasına neden olmaktadır.

## 4.2. SEÇİMLER VE BÜTÇE AÇIKLARI

Seçmenlerle siyasal iktidar arasındaki karşılıklı çıkar ilişkisi en çok seçimler öncesinde su yüzüne çıkmaktadır. Devlet vatandaş ilişkilerinde iki ana yetki devrinden söz etmek mümkündür. İlkinde vatandaşlar asil, siyasetçiler ise vekil

durumundadır. Vatandaşlar siyasetçilere, belirli kurallar içinde ülkeyi vatandaşlar adına yönetmek üzere yetki verirler. Bu ilişkide siyasetçilerden (ve onların davranışlarını etkileyen siyasi kurumlardan) beklenen, toplumdaki farklı grup ve bireylerin tercihlerini bir biçimde bütünleştirerek vatandaşların beklentilerine uyan kamu politikaları üretmektir. Buna siyasi sorumluluk denilebilir. Siyasetçilerin ürettiği politikaları hayata geçirmek ise büyük ölçüde kamu idaresinin yani bürokrasinin işidir. Dolayısıyla, politikaların hayata geçirilmesi, bu sefer siyasetçilerin asıl, bürokrasinin ise vekil olduğu ikinci bir vekalet ilişkisini içerir. Burada bürokrasiden beklenen üretilen politikaları en etkin biçimde hayata geçirmesidir. Bu ilişkide yönetsel sorumluluk olarak adlandırılabilir (Atıyas ve Sayın, 1997:6).

Siyasetçilerin siyasi sorumluluklarını yerine getirmesinde seçmenlerin elindeki en önemli koz, seçimlerdir. Seçimler sayesinde seçmenler verdikleri yetkiyi siyasal iktidardan alabileceklerdir. Bu nedenle siyasal iktidar seçim öncesinde kısa vadede oy kazandıracak politikaları uygulamaya koyacaktır. Kamu tercihi literatüründe bu olaya "politik miyopluk etkisi" denir. Yerel yönetimlerde belediyelerin seçim öncesi altyapı hizmetleri yerine park gibi seçmenin gözüne hoş görünecek hizmetler vermeleri buna en güzel örnektir. Ayrıca siyasal iktidar yeniden seçilebilmek için bütçe ödeneklerini kendi seçim bölgelerine tahsis edebilir. Bu ise literatürde "hizmet kayırmacılığı" olarak geçmektedir.

Seçim öncesi vaatler yarışı bütçe üzerindeki etkisini doğrudan gösterir. Bu dönemde vergi oranları oy kaybetmemek için artırılmaz, fakat harcamalarda büyük bir artış olur. Örneğin seçim öncesinde memur maaşlarına zam yapılır, tarım ürünlerindeki destekleme fiyatları artırılır. Gelirlerde artış olmaksızın bütçe harcamalarının artması bütçe açıklarına yol açar. Bunlar etkisini en çok personel harcamaları ve transfer harcamalarındaki artış üzerinde gösterir. Bu da yatırım harcamalarına ayrılan payı azaltır.

Seçim sonrası ise seçim öncesinde neden olunan açıkları kapatmak için kemer sıkma politikası uygulanır. Yani harcamalar kısılr, vergiler artırılır. Seçim öncesi uygulanan bu seçim kazandırıcı politikalara "seçim ekonomisi" ya da iktisat diliyle "politik konjonktür hareketleri" denir. William Nordhauss'un geliştirdiği politik konjonktür hareketleri teorisine göre, kamu harcamalarının en önemli artış nedeni seçim öncesinde uygulanan bu tür politiklardır.

### **4.3. BÜROKRASİ VE BÜTÇE AÇIKLARI**

Bürokrasi, siyasi iktidarın aldığı politikaları uygulamaya koymakla görevlidir. Bürokratların siyasal karar alma sürecindeki nihai amacı, bütçe maksimizasyonudur. Çünkü bürokrasi gelirini siyasal iktidarca tahsis edilen bütçeden alır. Dolayısıyla bütçe maksimizasyonu; ücret artışı, daha çok prestij, daha rahat bir çalışma ortamı demektir. Tıpkı seçmenlerin bir kısım yetkilerini politikacılara devretmesi gibi, politikacılarla bürokratlar arasında da benzer ilişkiler vardır.

Siyasetçiler ile bürokratlar arasında görülen bu ilişkilerin önemli özelliklerinden biri, vekiller ile asillerinin amaçlarının aynı olmaması, hatta birçok durumda çelişmesidir. Örneğin siyasetçi belirli bir hizmet veya transferin belirli bir seçmen kitlesine en etkin bir biçimde sunulmasını isterken, bunu hayata geçirecek olan bürokratin hedefi ise kendi nüfuz alanını genişletmek veya kendisine verilen görevi yerine getirirken mümkün olduğu kadar az çaba harcamak veya rant sağlamak ya da eğer bu görev kendi inançları ile çelişiyorsa, buna karşı çıkmak, direnmek veya baltalamak olabilir. Dolayısıyla amaçlar çelişebilmekte, çıkar çatışmasına yol açabilmektedir (Atiyas ve Sayın, 1997:5).

Bürokratların da özel çıkar maksimizasyonu peşinde koşmaları yani bütçeyi genişletme eğilimlerinin devletin büyümesine neden olduğu Gordon Tullock ve Anthony Dows tarafından geliştirilen “Bürokrasinin Ekonomi Teorisi” adlı yaklaşımda incelenmiştir.

Bürokratlara karar almada geniş takdir hakkının verilmesi söz konusu olmuştur. Fakat bürokrasinin etkinliğini ölçecek çok somut bir ölçüt yoktur. Genelde bürokrasiye daha çok yetki, daha geniş bir bütçe ve daha çok imkan verilmesi halinde toplumun ihtiyaçlarının daha iyi karşılanacağı savunulmuş ve takdir yetkisi genişletilmiştir. Öte yandan bürokrasinin verimliliğini ölçmede yararlanılacak verilerin de yine bürokratlarca verilmesi, bu verilerin ne kadar sağlıklı olduğu konusunda şüpheler taşımaktadır.

Bütçe maksimizasyonu modeli oldukça etraflı bir biçimde Niskanen tarafından araştırılmıştır. Araştırmada, belli genellemeler yerine kişisel olarak yapılan bazı yargılamalar vardır. Bürokratların kendi bütçelerini genişletmek istemeleri kendi çabalarının asli tabiatıdır. Özellikle bürolar tarafından sunulan mal ve hizmetlere olan talep arttıkça harcamaların üzerindeki baskılar da artmaktadır (Sakal, 1997:443).

Özetle hükümetlerin yetkilerinin artması, hükümetin politikalarını uygulayacak olan bürokratların kendi bütçelerini maksimize etmek istemelerine neden olmaktadır. Bu da bütçelerin genişlemesine yol açacaktır.

## 5. BÜTÇE AÇIKLARININ SONUÇLARI

Konjonktürle mücadelede bütçe politikalarından yararlanılması ekonomi üzerinde önemli etkiler yapmaktadır. Keynesyen teori ile birlikte konjonktüre uygun olarak bütçe açıklarına ve bütçe fazlarına izin verilmesi, politikacılar tarafından farklı şekilde yorumlanmış ve açık bütçeli demokrasiler haline gelmiştir. Yıllık bütçe dengliği yerine önerilen ekonomik denklik yani toplam arz toplam talep eşitliği ve yatırım tasarruf eşitliği, politikacıların oylarını maksimize edebilmek ve yeniden seçilebilmek için bütçe açıklarını bir araç olarak kullanmalarına neden olmuştur.

Bütçe açıklarının sürekli bir hale gelmesi ekonomide farklı sonuçlara yol açmaktadır. Bütçe açıklarının yol açtığı sonuçlar, bu açıkların finansmanı ile

yakından ilgilidir. Finansman şekline bağlı olarak bütçe açıklarının tasarruflar ve yatırımlar üzerinde önemli bir etkisi vardır. Bütçe açıklarının iç borçlanma ile finansmanı tercih edildiğinde, bu ilk etkisini faiz oranları üzerinde gösterecektir. İç borçlanma ile birlikte faiz oranları artacaktır. Bu durum özel yatırımların azalmasına yol açar.

Devletin özel piyasalardan borçlanması özel kesim üzerinde iki şekilde etkide bulunmaktadır. Bunlar iktisat dilinde “crowding-out” ve “crowding-in” etkisi olarak ifade edilmektedir. Devletin özel piyasalardan borçlanmasının özel kesim üzerinde olumsuz etki yapması crowding-out etkisi (dışlama etkisi) olarak adlandırılmaktadır. Buna göre devletin özel piyasalardan büyük miktarlarda borçlanması halinde özel kesime yatırım yapacak kaynak bırakmayacak ve bu da özel kesimin yatırım yapmasını engelleyecektir. Kamu yatırımları özel yatırım yapılmasını teşvik ederse crowding-in etkisi oluşacaktır. Örneğin kamunun alt yapı yatırımları yapması özel yatırımların maliyetlerini düşürerek gelirini artırabilir. Fakat bütçe kaynaklarının özellikle gelişmekte olan ülkelerde yatırım harcamalarından çok personel harcamalarına ve borç faiz ödemelerine gittiği de bir gerçektir.

Devlet finans piyasalarındaki yetersizlikleri gidermek, finansal kurumları meydana getirmek ve gerekli düzenlemeleri yapmak için finans piyasalarına müdahalede bulunmaktadır. Bu müdahaleler özellikle finansal krizlerin yaşandığı dönemlerde ağırlık kazanmaktadır. Fakat normal koşullarda da finans piyasaları üzerindeki kamu müdahalesi bu piyasaların işleyişini olumsuz yönde etkilemektedir. Kamu kesiminin finans piyasalarından yüksek faizle borçlanması, hem piyasadaki faiz oranlarının yükselmesine neden olmakta hem de crowding-out etkisi oluşturmaktadır.

Barro Hipotezi'ne yada Ricardian Denklik Teorisi'ne göre, bütçe açıklarının iç borçlanma ile finanse edilmesi ekonominin tasarruf-tüketim dengesini etkilemez. Çünkü bireyler bu borçların ileride vergiler artırılarak finanse edileceğini bilirler. Bu nedenle ilerideki vergi borcunu düşünerek tasarruflarını azaltmazlar. Dolayısıyla iç borçlanma ile finansman toplam talep üzerinde hiçbir etki yapmayacaktır. Bütçe açığının borçlanmayla veya vergilerle karşılanması ekonomide benzer etkiler yapar. Robert Barro'ya göre kamu harcamalarının artırılması nedeniyle oluşan bütçe açıklarının iç borçlanmayla finansmanı halinde bu borcu faiziyle birlikte ileride ödeneceğini ve bunun da vergiler artırılarak sağlanabileceğini bildiklerinden vergi öderken zorlanmamak için tasarruflarını artırır.

Ricardian Denklik Teorisinin geçerli olabilmesi nesillerarası karşılıklı transferlerin olmasına bağlıdır. Bu noktada teori birtakım eleştirilere uğramaktadır. Bunların başında nesillerarasındaki miras zincirinin hiç kesilmeden devam edeceği konusu gelmektedir. Bireylerin kamu borçlanma politikaları karşısında tepkide bulunmaları, sanki sürekli böyle bir durumla karşılaşabilecekleri düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Ancak, bu bir yana bırakılırsa, vergilerde yapılan herhangi bir indirim veya vergiler sabitken kamu harcamalarının artması durumunda ortaya çıkan bütçe açığının iç borçlanma yoluyla finansmanı net servette bir artışa neden olacaktır (Baro, 1989:47).

Hükümetlerin para basma yetkisine sahip olması bütçe açıklarının bu yolla finansmanını mümkün kılmıştır. Böylece bütçe açıkları, parasal büyüme ve enflasyon arasındaki zincirleme ilişki ortaya çıkmıştır. Bütçe açıklarının para arzı artırılarak karşılanmasının yapacağı etki konusunda farklı yaklaşımlar ortaya atılmıştır. Klasik iktisatçılara göre, fiyatlar ve ücretler esnek olduğu sürece ekonomi kendiliğinden tam istihdam seviyesinde dengeye gelir. Dengenin bozulmaması için para arzının üretim artışlarına uygun miktarlarda artırılması gerekir. Bu şekilde para arzının artırılması enflasyona neden olmayacaktır. Para politikası da para arzı ekonomik büyümeye uyum sağlayacak şekilde uygulanmalıdır. Klasik iktisadın kurucusu olarak kabul edilen Adam Smith, para miktarı çoğalınca fiyatların yükseleceğini belirterek Klasik Miktar Teorisi'ni benimsemiştir. David Ricardo'ya göre de paranın değeri, miktarı ile ters orantılıdır. Ekonomik istikrar için para miktarı sınırlı tutulmalıdır. Ricardo, mal miktarı değişmezken para arzının artırılarak fiyatların artışını önlemek için paranın altına bağlanması yani altın karşılığı olması gerektiğini savunmuştur. Keynes ise Klasiklerin para arzındaki artışın sadece fiyatları artıracığı görüşünün ancak ekonomi tam istihdam düzeyinde ise mümkün olabileceğini savunmuştur. Oysa tam istihdam özel bir durumdur. Ekonomiler genellikle eksik istihdam seviyesinde bulunurlar. Para arzındaki her artış enflasyona neden olmaz. Çünkü artan para miktarı nedeniyle artan kişisel gelirin bir kısmı harcanmayıp spekülasyon ve ihtiyat güdüsüyle elde tutulacaktır. Monetarist yaklaşıma göre ise Keynes'in ifade ettiği gibi, para arzının artması başlangıçta faiz haddini düşürebilir. Fakat para arzı ile birlikte harcamalar da artacağından fiyatlar yükselecektir. Bununla birlikte gelirler de artacak, gelir ve fiyat artışlarının etkisiyle faiz haddi yükselecektir. Bu şekilde faiz haddini düşürmek için para arzının artırılması enflasyonist etki yapacaktır. Bu nedenle para otoritesi fiyat istikrarını sağlamak için para arzını büyüme hızına göre ayarlamalıdır.

Şüphesiz enflasyonun tek nedeni para arzındaki artışlar değildir. Fakat bugüne kadar yapılan çalışmalar enflasyonun temel nedeninin para arzının üretim artışından daha hızlı bir şekilde artırılması olduğunu doğrulamaktadır.

Parasal istikrarın yani fiyat istikrarının sağlanabilmesi için parasal disiplinin olması gerekir. Parasal disiplinin sağlanması konusunda farklı öneriler getirilmektedir. Bunlardan bugün için en geçerli olanı, emisyonu gerçekleştiren merkez bankalarına hükümetlerin müdahalesinin önlenmesine yönelik olarak merkez bankalarının özerkliğinin sağlanmasıdır. Bütçe açıklarının varlığı merkez bankalarının özerkliğini etkileyen faktörlerden biridir.

Bütçe açığının kapatılması için vergi gelirlerini artırılması veya kamu harcamalarının kısılması gerekir. Fakat gelişmekte olan ülkelerde gelir düzeyinin düşük olması sonucunda vergilerin artırılması ve kamu harcamalarının kısılması tepki uyandırdığından bütçe açıklarının finansmanında önemli ölçüde merkez bankası kaynaklarına başvurulmaktadır. Ayrıca vergilerin artırılmasının ve harcamalarının kısılmasının bireylerle politikacılar arasındaki çıkar ilişkisi nedeniyle mümkün olmaması merkez bankası özerkliğini daha da önemli bir hale getirmektedir. Yasalarla merkez bankası özerkliğinin sağlanamayacağı savunularak

parasal disiplinin sağlanabilmesi için, döviz rezervi karşılığı sabit kur üzerinden para çıkaran “Para Kurulu”nun oluşturulması, ulusal paranın değerinin altına bağlanmasını öngören “Altın Para Standardı”na geri dönülmesi, merkez bankasının para basma konusundaki monopol yetkisinin kaldırılarak özel bankalara da para basma yetkisinin verilmesini içeren “Serbest Bankacılık Sistemi”nin uygulamaya konulması ve Anayasal İktisatçılar tarafından savunulan, devletin para basma konusundaki yetkisinin anayasal normlarla sınırlandırılmasını içeren “Parasal Anayasa” gibi öneriler ileri sürülmüştür. Parasal anayasa önerisi, anayasal iktisatçılar tarafından devletin ekonomik alandaki vergi, harcama, borçlanma ve para basma yetkilerinin sınırlandırılması için önerdikleri “Ekonomik Anayasa”nın bir bölümünü oluşturmaktadır. Dolayısıyla anayasal iktisatçıların savunduğu “Denk Bütçe Anayasası” ile “Parasal Anayasa” birbirini tamamlayıcı niteliktedir.

Öte yandan bütçe açıkları ekonomik büyüme ve kalkınmayı da olumsuz yönde etkilemektedir. Çünkü açıkların finansmanın iç borçlanmayla karşılanmasının yol açtığı crowding out, özel yatırımların ve dolayısıyla üretim seviyesinin düşmesine neden olmaktadır. Bu da bir yılda milli gelirdeki artışı ifade eden büyüme hızının azalmasına yol açmaktadır.

Ayrıca bütçe açıkları gelir dağılımı üzerinde de olumsuz etki yapmaktadır. İç borçlanmayla finansmanda bireylerden borçlanılması halinde ödenen yüksek faizler, gelir dağılımının devlete borç veren yüksek gelirli kişiler lehine bozulmasına neden olur. Böylece bütçe açıklarının yol açtığı enflasyon nedeniyle bozuk olan gelir dağılımı daha da bozulacaktır. Ödenen borç faizlerinin vergilerle karşılanması durumunda özellikle ücretli kesim üzerinde vergi yükünün ağır olduğu gelişmekte olan ülkelerde, bu kesimin vergi yükünün daha da artmasına ve her iki kesimin gelir düzeyi ve hayat standartları arasında uçurumlara yol açacaktır.

## 6. SONUÇ

Devlet anlayışındaki değişikliklerle birlikte, bu değişikliğin mali yansımaları ifade eden bütçe anlayışı da önemli değişikliklere uğramıştır. Siyasal iktidarı kamu geliri toplama ve harcama yapma konusunda yetkilendiren bütçe, demokrasi mücadelelerinin bir uzantısı olarak gelişmiştir. Tarih boyunca bütçe hakkının elde edilişi de bu mücadele ile birlikte ortaya çıkmış ve anayasalarda yerini almıştır.

Önceleri Klasik iktisadın görüşleri doğrultusunda denk olması benimsenen bütçe, devletin ekonomideki payı ile birlikte yerini ekonomik denklige bırakmış ve açık bütçeler olağan hale gelmiştir. Siyasal iktidarın ekonomik alandaki yetkilerinin genişlemesinin yarattığı en önemli sonuç, ekonominin daha çok politize olmasıdır. Artık kamu harcamaları ve kamu gelirleri, toplumsal ihtiyaçları karşılamak ve kamu hizmetlerinin finanse etmenin yanında politika amaca da hizmet eder hale gelmiştir. Bunun sonucu da bütçe açıkları olmuştur. Bütçe açıklarının hem gelir hem de harcama boyutu olmakla birlikte, açıkların oluşumunda gelir yetersizliğini ve fazla harcamaları etkileyen seçim ekonomisi gibi politik etkenler de önemli bir rol oynamaktadır.

Bütçenin politize olmasını önlemeye yönelik öneriler, Kamu Tercih Teorisi iktisatçıların geliştirdiği, Anayasal İktisat Teorisi içerisinde yer almaktadır. Bu teori bugün için ABD ve AB çerçevesinde Maastricht Anlaşması ile sınırlı ölçüde uygulama alanı bulmakla birlikte, günümüzde bütçe açıklarının yol açtığı olumsuz sonuçları göz önüne alınarak, bütçenin politik amaçlı kullanımının önlenmesi yönünde bir görüş birliği olduğu söylenebilir.

#### KAYNAKÇA

ATİYAS, İzak; Şerif Sayın, **Siyasi Sorumluluk, Yönetmel Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru**, İstanbul: TESEV Yayını, Boyut Matbaacılık, 1997.

BARRO, Robert J., “Ricardian Approach to Budget Deficits”, **Journal of Economic Perspectives**, Volume: 3, Number: 2, Spring 1989.

BAYIR, Ahmet, **Bütçe Hükümleri “Anayasa Benzerleri ve Anayasalarda 1808-1982”**, T.C. Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1993/13, Ankara Üniversitesi Basımevi, 1993.

EKER, Aytaç; Asuman Altay; Mustafa Sakal, **Maliye Politikası**, İzmir: Anadolu Matbaası, 1997.

GÜRSOY, Bedri, **Kamusal Maliye-Bütçe**, İkinci Cilt, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 436, S.B.F. Basın ve Yayın Okulu Basımevi, 1980.

KARAKAŞ, Eser; Elif Sonsuzoğlu, **“Çeşitli Ülkelerde Anayasal İlkeler ve Türk Vergi Sisteminin Bu Açıdan Değerlendirilmesi”**, XIII. Türkiye Maliye Sempozyumu’nda Sunulan Tebliğ, 1998.

SAKAL, Mustafa, “Kamu Bütçesinin Genişlemesinde Bürokrasinin Rolü”, **Nezihe Sönmez’e Armağan**, İzmir: 1997.

SAVAŞ, Vural Fuat, **Anayasal İktisat**, İzmir: TAKAV Matbaacılık, 1993.

SÖNMEZ, Nezihe, **Kamu Bütçesi ve Bütçe Politikası**, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1994.

TOLLISON, Robert.; Richard Wagner, “Balanced Budget and Beyond”, **Deficits**, Ed. James M. Buchanan, Charles K. Rowley, Richard Tollison, Basic Blackwell, 1986.

TÜĞEN, Kamil, **Devlet Bütçesi**, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1997.