

TÜRKİYE'DE BÜTÇE AÇIKLARI VE BU AÇIKLARIN FİNANSMANI

Yrd.Doç.Dr. Şevki ÖZBİLEN
SÜ.İİBF. Öğretim Üyesi.

Bütçelerin birlik esasına göre, tek devlet bütçesinin gelirlerinin ve giderlerinin hesaplanması, dolayısıyla da gelişmelerin izlenebilmesi arzu edilmektedir. İşte bu amaçla yapılan hesaplamalar, konsolide bütçeyi oluşturmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, Türkiye'de 1985- 1994 yılları arasında Konsolide bütçe açıklarının gelişim süreci içerisindeki açıkların ve bu açıkların finansman kaynaklarını ortaya koymaktır.

Bu amaca yönelik olarak, konu iki ana bölüm halinde incelemeye tabii tutulacaktır. 1.Bölümde bütçe açıklarının 1985-1994 yılları arasındaki 10 yıllık zaman serisinde meydana gelen gelişmeler ortaya konulacaktır. Buna paralel olarak konsolide bütçe harcamalarının evrimi, konsolide bütçe gelirlerinin bu harcamaların karşılayabilme oranı ve oluşan açıkların hangi harcama kalemlerindeki olağan dışı artışlardan kaynaklanabileceği araştırılacaktır.

2.Bölümde ise, süreç içerisinde meydana gelen açıkların finansmanın ne şekilde ve hangi yöntemlerle yapıldığı ve finansman yöntemlerinde zaman içerisinde meydana gelen gelişmelerin değerlendirilmesi yapılacaktır.

1.BÖLÜM:

1.1-Konsolide Bütçe Harcamalarının Gelişimi:

Konsolide bütçe harcamalarının son 10 yıllık gelişimine bakıldığında zaman genellikle 1980'li yıllarda bütçenin aşırı borçlanma nedeniyle bir transfer bütçesi haline geldiği ve yatırım harcamalarının son 10 yıllık dönemde, toplam harcamalar içindeki payının azaldığı, bu eğilimin cari harcamalar için de geçerli olduğu gözlenmektedir.

Aflardaki 1 nolu tablo, bu durumu göstermek amacıyla düzenlenmiştir.

Tablo:1-Konsolide Bütçe harcamaları(1985-1994)(Milyar TL.)

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
HARCAMALAR	3599	8561	13043	21447	38871	68527	130263	223055	485249	818840
Personel	1276	1840	2996	5053	12539	26465	49291	93088	169511	264979
Dig.Cari	819	1211	1547	2407	4121	6987	11112	20014	35318	67908
Yatırım	1117	2019	2642	3564	5818	10055	17146	32186	53161	84575
Faiz Ödeme.	675	1331	2266	4978	8259	13966	24073	40298	116470	217500
Dış	427	682	1006	1819	3144	4353	7132	9753	23957	39000
Ç	247	649	1260	3159	5115	9613	16941	30545	92518	178500
Kıtlara Trans	181	138	446	1025	1223	1265	11200	8170	25850	36480
Dig. Transf.	1332	2021	3152	4420	6911	9789	17442	29755	84139	147398

Kaynak: HDTM.

*1994 yılı tahmini olarak alınmıştır.

Harcama kalemlerinin toplam içindeki oranların 10 yıllık gelişimine baktığımızda, 1985-1989 yılları arasındaki artış, belirli bir seyir takip ederek gelişimini, fakat 1989-1994 döneminde bu artış giderek hızlandı ve adeta yıldan yıla katlanarak büyüdüğü gözlenmektedir. Son on yılda konsolide bütçe harcamalarının en büyük kalemi personel harcamalarından olmaktadır. Bu gelişimde en büyük etkenin ise, siyasi amaçlı olarak kamu sektöründe yaratılan fazla istihdam olduğu söylenebilir. İkinci büyük harcama kalemi olarak faiz ödemeleri görülmektedir. Bunun nedeni de özellikle 1985 yılından itibaren giderek artan yüksek faizle borçlanma olduğu kesindir. Üçüncü büyük harcama kalemini ise diğer transfer harcamaları oluşturmaktadır. Ve son büyük harcama kalemini de yatırım harcamaları teşkil etmektedir ki özellikle 1993 yılı austos ayından itibaren iyiden iyiye etkili olmaya başlayan Ekonomik Kriz nedeniyle azaltılan yatırım harcamalarından, bitmek üzere olan yatırımlara ayrılan ödenekler olduğu tahmin edilmektedir.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı gibi, kamu cari harcamalarının en büyük bölümü personel giderlerinden olmaktadır. Personel giderleri, özellikle kısa dönemde bir bütçe yılında azaltılamaz mümkün olmayan, hatta yeni personel istihdamlarıyla giderek artan bir kalemdir. Öte yandan, bu harcamaların bir önceki mali yıla göre azaltılabilmesi de olan görülmemektedir. Çünkü, o zaman kamuoyunda meydana gelebilecek tepkiler ön plana çıkacaktır. Gerçek anlamda, enflasyonun hüküm sürdüğü bir ekonomide, personel giderlerinin enflasyonun altında bir artış göstermesi bile yeterince toplumsal tepkilere neden olabilmektedir. Kaldı ki, Türkiye ekonomisi 1970'li yıllardan beri sürekli enflasyon baskısı altında olan bir yapısal özellik kazanmış bulunmaktadır. O halde bile, personel giderlerinin azaltılamaz veya enflasyonun altında bir artış göstermesi, sosyal adalet ilkesiyle çatılma ortamı yaratmaktadır. Üstelik personel giderlerinin reel olarak azaltılamaz, kamu kesiminin istihdam ettiği personele,

çalıflmasın›n karflı›đ› olarak gerçek piyasa bedelini ödemediğinin bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Burada emek faktörü ve emeğin değeri ön plana ç›kmaktadır. Emek faktörünün gerçek piyasa değerinden ödenmemesi ise, üretimde kalite kayb›n› doğurmakta ve böylece üretimde etkinlik azalabilmektedir. Belki de kamu sektöründeki verimsizliğin ve kalitesizliğin, buradan hareketle de ifletmelerin zarar etmelerinin temelinde bu olgunun varlığ› düflünülebilir.

Günümüzde TC. Devleti, ülke içerisinde en büyük ifl veren konumundadır. En büyük ifl veren olarak, toplumun genelinde personel giderleri kanalıyla, emek piyasas› üzerindeki etkileri gözönünde bulundurulduğunda, yukarıda sözü edilen durum aç›kça ortaya ç›kacaktır.

Bu çalıflmada, bütçe yasas› eklerinden olan cetvellerden hareketle “R” cetvelindeki s›n›rlan›rmaya göre, personel giderleri ve personel giderleri d›fl›ndaki diğer cari harcamalar incelenerek analiz edilecektir.

Bilindiği gibi, “R” cetvelinde her harcama kaleminin yasal tanıml› verilmektedir. Bu tanıma göre, her harcama kalemi için verilmifl ödeneklerin nerelere ve hangi amaçlar için ödeme yapılabileceği “R” cetvelinde gösterilir(Coflkun,1994: 74-79).

“R” cetvelinde personel giderleri kapsam›na ayl›klar, sözleşmeli personel giderleri, iflçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalıflma karflı›klar›, tazminatlar ve ödülleri, ödenekler, tedavi yardım› ve cenaze giderleri ile diğer personel girmektedir. Diğer cari harcamalar ise, yolluklar, hizmet al›mlar›, tüketim mallar› ve malzeme al›mlar›, demirbafl al›mlar› ve diğer ödemelerden meydana gelmektedir.

Tablo:2-Türkiye’de konsolide bütçe gelirlerinin, Konsolide bütçe harcamalar›n› karflı›lama oran› (1985-1994) Milyar TL. olarak.

Y›llar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Kons. Bütç Gel.	4612	7154	10445	17587	31369	56573	96747	179449	351392	627000
Kons.Bütç.Gide	5399	8561	13043	21447	38871	68527	130263	223055	485249	818840
Gelir/Giderl.	0.85	0.84	0.8	0.8	0.81	0.82	0.74	0.8	0.72	0.76

Kaynak: HDTM. Hazine Ayl›k Göstergeleri, Eylül, 1994:8-13

DPT-SPO: Temel Ekonomik Göstergeler,Ağustos 1995:82-83

Görüldüğü gibi, 1985-1994 döneminde, bütçe gelirleri, bütçe giderlerini tümüyle karflı›layamad›đ› için konsolide bütçe aç›k vermektedir. İncelenen dönemde gözlenen bir gerçektir de, aç›đ›n giderek büyüdüğü ve gelirlerin giderleri karflı›lama oran›n›n giderek düflme eğilimine girmifl bulunduğudur.

Tablo:3- Türkiye de Bütçe Gelir ve Harcamaların GSMH'ya oranı.

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gelirler	0.17	0.18	0.18	0.17	0.18	0.2	0.21	0.23	0.28	0.29
Harcamalar	0.19	0.22	0.22	0.21	0.23	0.24	0.28	0.28	0.34	0.38
Personel	0.05	0.05	0.05	0.05	0.07	0.09	0.11	0.12	0.12	0.12
Diğer Cari	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03	0.03	0.3
Yatırım	0.04	0.05	0.04	0.03	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04
Faiz Ödemeleri	0.02	0.03	0.04	0.05	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06	0.1
Döfl	0.01	0.02	0.02	0.02	0.02	0.01	0.01	0.02	0.02	0.02
Ç	0.01	0.01	0.02	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.04	0.08
KıT"lere trans	0.006	0.003	0.008	0.01	0.007	0.004	0.02	0.01	0.01	0.02
Diğer Transf.	0.05	0.05	0.05	0.04	0.04	0.03	0.04	0.04	0.06	0.07

Kaynak: DPT-SPO-Temel Ekonomik Göstergeler. Ağustos,1995:81-83
HDTM-Hazine Aylık Göstergeleri, Eylül,1994:8

Konsolide bütçe harcamalarının personel ve diğer cari giderler olarak dağılımının GSMH ile olan 10 yıllık oransal ilişkisi Tablo:3'de gösterilmiştir. 1985-1994 döneminde personel harcamalarının GSMH oranı, dokuz yıllık ortalaması %9,2 gibi bir değerle belirlenirken, gelirler ancak %2,3 gibi bir seviyede kalmıştır. Diğer cari giderler ise, %2,7 seviyesinde gerçekleşmiştir. Görülüyor ki, harcamalar kaleminin en büyük bölümü, giderek artan personel harcamalarından oluşmaktadır. Onun hemen ardından %9 ile faiz ödemeleri gelmektedir. Yatırım harcamaları ise, yine aynı dönemde payını küçülterek dalgalı bir seyir izlemiştir ve 1985-1987 döneminde %4'lerde olan GSMH'ya oranı 1988-90 döneminde azalmıştır fakat, 1990-1994 döneminde tekrar 1985-87 dönemindeki seviyesine ulaşmıştır. Bu durum yatırımlarda son on yıllık dönemde fazla bir artış olmadığını göstermektedir.

Tablo:4-Konsolide Bütçe Harcamaları Oluşturan Harcama Kalemlerinin Toplam İçindeki Payları (%). Milyar TL.

Yıllar	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
KONS.BÜTÇE HARC.	5399	8561	13043	21447	38871	68527	130263	223055	397180	818840
PERSONEL	23.6	21.5	23	23.4	32.3	38.6	37.8	41.7	36.4	30.9
Diğer Cari	15.2	14.1	11.8	11.2	10.6	10.2	8.5	9	8.8	12.1
YATIRIM	20.7	23.6	20.3	16.6	15	14.7	13.2	14.4	11.8	9.6
Faiz Ödemeleri	12.5	15.5	17.4	23.2	21.2	20.4	18.5	18.1	18.4	18.3
Döfl	7.9	8	7.7	8.5	8.1	6.4	5.5	4.4	5	6
Ç	4.6	7.5	9.7	14.7	13.2	14	13	13.7	13.4	12.3
K.T.LERE TRANS.	3.3	1.6	3.4	5	3.1	1.8	8.6	3.7	5	8.7
Diğer TRANSF.	24.7	23.7	24.1	20.6	17.8	14.3	13.4	13.1	19.6	20.4
	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

KAYNAK: DPT-SPO:temel ekonomik göstergeler. agustos,1995:81-84

HDTM:Hazine Aylık Göstergeleri, Eylül, 1994:14

Tablo:5-Bütçe Harcama Kalemlerinin Toplam İçindeki Oranların Dönemsel Analizi

Dönemler	1984/1989	1990/1994
Personel	24.58	38.62
Diğer Cari	13.1	9.13
Yatırım	19.08	13.52
Faiz	16.92	18.85
-Döfl	(7.87)	(5.33)
-Ç	(9.07)	(13.52)
K.T.Transferler	3.95	4.78
Diğer Transf.	22.37	15.1
	100	100

Kaynak:DPT ve HDTM Aylık Raporlar.

Tablodan da görüleceği gibi, personel harcamaları harcama kalemleri toplam içindeki payı 1984-89 döneminde 24.58 iken, bu oran 1990-94 döneminde 38.62 ye çıkmıştır. Yani, personel harcamaları, konsolide bütçe içinde harcama kalemi olarak hala ilk sırayı iftgal etmektedir ve giderek artan bir seyir izlemektedir. İkinci sırayı ise, yine faiz ödemeleri almaktadır. Görülüyor ki, iç borç faiz ödemeleri 1984-1989 döneminde 9.07 iken, bu oran 1990-1994 döneminde 13.52 seviyesine yükselmiftir. Yine döfl borç faiz ödemeleri 1984-1990 döneminde 7.87 iken, 1990-1994 döneminde 5.33 seviyesine gerilemiftir. Bu haliyle konsolide bütçe özellikle son

dönemlerde sıkça yapılan tanımlamasıyla sanki bir maafl ve faiz ödeme bütçesi olarak nitelendirilmek durumuyla karşı karşıya kalmıştır.

1.2- Konsolide Bütçe Gelir ve Harcamalar Değişim Oranları

Bu gün gelinen noktada kamu kesiminin karşılaftı sınıtların giderilmesinde flüphesiz her bir kamu kesiminin üstleneceği görev de tabiatıyla kendi görelü büyüklüğü ile orantılı olacaktır. Konsolide bütçe, kamu kesimi içindeki görelü önemi nedeniyle gerek giderler, gerekse gelirler yönünden oldukça karmaşık ve yaygın bir etkileşime sahiptir. Konsolide bütçenin de bir devlet bütçesi olması nedeniyle bu etkileşim normal kabul edilmelidir.

İimdi, konsolide bütçe gelirleri ve harcamaların yıllar içindeki değişim oranlarını incelediğimizde, bu etkileşimi görmemiz mümkün olduğu gibi, harcamaların yıllar itibariyle de gelirlere nazaran daha hızlı arttığını da görmemiz mümkün olacaktır. Aftadaki tablo bu amaca yönelik olarak hazırlanmıştır.

Tablo:6-Konsolide Bütçe Gelir-Harcama Değişim Oranları(1985-1994)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Gelirler	0.64	0.55	0.46	0.68	0.78	0.8	0.71	0.85	0.64	0.55
Harcamalar	0.43	0.59	0.52	0.64	0.81	0.76	0.9	0.71	0.49	0.57
Personel	0.42	0.44	0.63	0.69	1.48	1.11	0.86	0.89	0.78	0.52
Diğer Cari	0.38	0.48	0.27	0.56	0.71	0.69	0.59	0.8	0.56	0.62
Yatırım	0.62	0.81	0.31	0.35	0.63	0.73	0.7	0.88	0.75	0.54
Faiz Ödeme	0.53	0.97	0.7	1.2	0.66	0.69	0.72	0.67	0.46	0.65
Defl	0.62	0.6	0.47	0.81	0.73	0.38	0.64	0.37	0.81	0.52
Ç	0.39	1.63	0.94	1.51	0.62	0.88	0.76	0.8	1.05	1.7
Kıtlara Transf.	-34	-24	2.23	1.3	0.19	0.03	7.85	-27	0.73	1.58
Diğer Transf.	0.5	0.52	0.56	0.4	0.56	0.42	0.78	0.68	1.45	0.65
GSMH	0.51	0.42	0.49	0.72	0.69	0.69	0.58	0.71	1.65	-
TEFE(DİE)	43.2	29.6	32	68.3	64	52	55	62	0.58	-

Kaynak: Berksoy, T. "Türkiye'de Bütçe Açıklar ve bu açıkların Finansmanı." 9.Maliye Sempozyumu Tebligleri (içinde).

Tabloyu incelediğimiz zaman, ortaya çıkan sonuçlar şu şekilde sıralamamız mümkün olacaktır.

-Konsolide bütçe harcamalarının yıllara göre artış eğilimi, genel olarak konsolide bütçe gelirlerindeki artış oranlarının üstünde seyretmektedir. 1988 yılına kadar gelirler, harcamalara göre daha yüksek bir seviyededir. Ancak, 1988 yılından itibaren, gelirlerin giderek azalmaya başladığı ve harcamaların daha büyük boyutlar kazandığı gözlenmektedir. Tablo da her ne kadar 1992 yılına kadar gelirlerde bir artış görülmekte ise de, bu gelirlerin büyük bir kısmının

personel harcamalarına gittiği dikkati çekmektedir. Özellikle 1988 yılından sonra, personel harcamaları, gelir artışı oranlarından çok daha hızlı bir artış göstermiştir. Yatırım harcamaları 1987 yılından sonra azalmaya başlamış ve gelir artışı oranlarının gerisinde bir artış göstermiştir. Konsolide bütçe harcama kalemlerinin, personel harcamalarından sonra ikinci büyük birimini teşkil eden faiz ödemeleri 1989 yılına kadar gelir artışı oranının üzerinde bir artış göstermiş ancak 1989 yılından itibaren bu artış oranının, gelir artışı oranının gerisinde kaldığı gözlenmiştir. 1993 yılından itibaren devletin dış borç imkanlarının giderek azalması nedeniyle olsa gerek, bu dönem de dış borç faiz ödemeleri giderek azalırken, devletin iç borçlanmaya açıklık vermesinden olsa gerek, iç borç faiz ödemeleri artış eğilimine girmiştir. 1994 yılında, iç borç faiz ödemelerinde belirli bir azalma gözlenmektedir. Bunun nedenini devletin bankalarla yaptığı anlaşmalar sonucu, iç borçların büyük bir kısmının konsolide edilmesinde aramak gerektiği kanısındayız. Kârlara yapılan transferlerin ise, 1987-1988 ve 1991 den itibaren genel olarak gelir artışı oranlarının üzerinde bir artış gösterdiği gözlenmektedir.

Bu açıklamalar konsolide bütçe harcamalarında meydana gelen artışların ana kaynakları hakkında yeterli bilgi verebilmektedir.

1.3-Konsolide Bütçe dengesi (Açık):

Konsolide bütçe gelir ve harcamaları beraberince konsolide bütçe dengesini meydana getirmektedir. Bu ilişkide gelirler lehine bir fark, bütçe fazlası oluştuğunda tersine harcamalar diğer gelirleri aşıyorsa, o zaman bütçe açığından söz edilmektedir. İncelemeye konu ettiğimiz 1985-1994 yılları arasındaki 10 yıllık devrede bütçe açıkları, aşağıdaki tabloda görüldüğü şekilde gerçekleşmiştir.

Tablo :7-Konsolide Bütçe Açıkları (Milyar TL.)

1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
-167	-787	-1407	-2598	-3860	-7502	-11954	-33516	-47434	-133857	-191840

Kaynak:HDTM.Hazine Aylık Göstergeleri. Ocak,1995.

Görüldüğü gibi, 1980 yılından itibaren, konsolide bütçe açıkları, 1981 ve 1982 yıllarındaki küçük bir azalıştan sonra, yıllar itibarıyla katlanarak giden bir artış eğilimi göstermektedir. Bu artış, özellikle 1992 yılından itibaren hızlanmış ve -47,434 den 1993 yılında -133,857 ve 1994 yılında ise -191,840 seviyelerine çıkmıştır.

1.4- Nakit Dengesi (Açık):

Konsolide bütçe dengesi yukarıda belirttiğimiz gibi konsolide gelir ve harcamalar arasındaki fark olmasına karşın, nakit dengesi, bütçe dengesinden farklı bir kavramdır. Nakit dengesine ulaflabilmek için bütçe emanetleri ve avanslardaki gelişmeyi de dikkate almak gerekir. Bütçe emanetleri, mali yıl sonuna kadar verile emrine bağlanmıştır ancak henüz alacaklıya ödenmemiş olan tutarlar ifade eder. Dolayısıyla bütçe dengesinde, harcamalar arasında görünen bu tür tutarlar, nakit dengesinde tersine fon yaratıcı kaynaklara dönüşmektedirler. Emanet hesapları fiilkin olduğu sürece, nakit dengesi ile bütçe dengesi arasında gelir yönünden nakit dengesi lehine bir fark olacaktır. Bu fark geçici bir farktır. Emanete alınan paralar ödendiği zaman, bir borç ödeme etkisi yaparak bu fark ortadan kalkar.

Bütçe dengesinin diğer önemli bir kalemini teşkil eden Avanslara gelince, Avanslar, nakit dengesini bozan bir etki yaparlar ve aslında bütçe açığının bir unsuru olmaları gerekir. Aşağıdaki tablo bu durumu gösterebilmek amacıyla düzenlenmiştir.

Tablo:8- Konsolide bütçe Dengesi-Nakit Dengesi (Milyar TL.)

Yıllar	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
Bütçe dengesi	-167	-787	-1407	-2598	-3860	-7502	-11954	-33516	-47434	-133857	-191840
Bütçe emanet.	-38	-62	-227	-911	-36	-38	-1161	-3555	-778	-10905	
Avanslar	-23	-178	-424	-878	-117	-677	-1561	-3465	-11227	-3151	
Nakit dengesi	-152	-904	-1604	-2566	-3941	-8141	-12354	-33426	-59439	-126103	-191840

1994* Program.

Kaynak:- HDTM. Hazine Aylık Göstergeleri, Eylül 1994

Tabloda, bütçe emanetlerinin geçici fon yaratma özelliği açıkça görülmektedir. Bu nedenle, bazı yıllar nakit açık bütçe açığından daha düşük görünmektedir.

İimdi de bütçe açık ve bütçe nakit açığının GSMH'ya oranlarını, daha sonra da bütçe nakit açıklarında bir önceki yıllara göre oluşan oransal değişimleri ve nihayet bu iki tür açığın GSMH esnekliklerinin gelişimini görelim.

Tablo:9-Bütçe Açık ve Nakit Açıklarının GSMH'ya oranları (%).

Yıllar	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*	Ort.
B.Açık/GSMH	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.04	0.07	0.06	0.09	0.09	0.4
Nakit Açık/GSMH	0.03	0.03	0.04	0.04	0.04	0.05	0.04	0.07	0.07	0.09	0.09	0.4

*1994 Program.

Kaynak: HDTM. Hazine Aylık Göstergeleri, Eylül 1994.

Görülüyor ki, yukarıda sözünü ettiğimiz bütçe emanetlerinin geçici nakit etkisiyle, Bütçe Açık/GSMH arasındaki orana kıyasla, Nakit Açık/GSMH oranı daha küçük çıkmaktadır.

Bütçe ve nakit açığında yıllara göre meydana gelen değişimleri, aynı yıllar enflasyon oranlarıyla mukayese ettiğimizde, genel eğilimin, açılardaki artış oranının, enflasyon oranının çok üzerinde olduğu görülmektedir(Özbilen,1994:231).

Tablo:10-Bütçe ve Nakit Açıklarının GSMH Esneklikleri (1980-1993).

Yıllar	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Bütçe Açıkl.	0.81		1.88	1.73	0.68	1.36	0.85	3.1	0.42	0.38
Nakit Açıkl.	2.06	0.23	1.83	1.22	0.75	1.55	0.75	2.95	0.93	

Tabloya göre, esneklik rakamlarının ortalamasına baktığımız zaman, bütçe açıkları için bu rakamların 1.54, Nakit açıkları için ise 2.58 olduğunu görürüz. Bu da göstermektedir ki 1980-1993 yılları arasındaki bütçe ve nakit açıklarındaki artış oranı aynı dönemler GSMH artış oranının üzerindedir. Diğer taraftan, nakit açıkları artış oranı da bütçe açıkları artış oranının üzerindedir. Bu sonuç bize bütçe emanetlerinin nakit açıklarını düzeltici etkisine rağmen ortaya çıkmakta olduğunu göstermektedir.

Öyleyse, hangi açık gerçek açıkları yansıtmaktadır. Bütçe açıkları mı? Nakit açıkları mı?

Olayı şu şekilde formüle edersek;

Bütçe Açık + Avanslar - Bütçe Emanetleri = Nakit Açık = Finans İhtiyacı.

Bu durumda, finansman sağlanması gereken açık, nakit açıkları olarak ortaya çıkmaktadır. Öyle ki bütçe emanetleri geçici fon etkisi yaratarak -Avansların da durumuna bağlı olarak- bütçe açıklarını küçülebilmektedirler. Fakat, emanetlerin ödenmesiyle beraber bu fark ortadan kalkmaktadır. Yani, bir başka deyişle gerçek açık, bir sonraki döneme ertelenmektedir.

Bu açıklamaya göre, gerçek bütçe açığının konsolide bütçe gelir ve giderleri arasındaki fark ile avanslar toplamından meydana gelen tutar olması gerektiğini ve ancak bu tutarın bize gerçek bütçe açığı hakkında fikir verebileceğini düşünebilir miyiz?

Bu önermeye göre hesaplanan açıklar, uygulamadaki bütçe ve nakit açıklar ile karşılaştırıldığında ortaya şöyle bir tablo çıkmaktadır,

Tablo: 11-Bütçe-Nakit Açıklarının Alternatif Bütçe Açığı ile karşılaştırılması(1980-1993)Milyar TL).

Yıllar	1980	1985	1986	1987	1988	1990	1991	1992	1993
Bütçe Açığı(1)	-167	-787	-1407	-2598	-3860	-11954	-33516	-43606	-53310
Nakit Açığı	-152	-904	-1604	-2566	-3941	-12354	-33424	-55623	-53310
Alternatif(2)	-190	-945	-1831	-3476	-3977	-13515	-36981	-54681	
Büt.Aç. Sapm 2/1*	14	23	30	34	3	13	10	25	

* % olarak alınmıştır.

Kaynak: HDTM ve DPT ,Aylık ekonomik göstergeleri,1994.

Bu hesaplama göre, yeni bütçe açığının nisbi bütçe açığından ortalama sapması %20 civarında görülmektedir. Yani, konsolide bütçe açığı anılan dönemde ortalama %20 daha fazla olmaktadır. Bu da, %20 ilave finans ihtiyacı anlamına gelmektedir.

II. BÖLÜM

2.1-Türkiye de Konsolide Bütçe açıklarının finansmanında, finansman yapılan açıklar, birinci bölümde incelendiği gibi, bütçe nakit açıklardır. Yani, bütçe emanetleri ve avansların da hesaba katılmasıyla ortaya çıkan nakit bütçe finansman açıklardır.

Bütçe açıklarının finansmanı üç şekilde gerçekleştirilebilir

1-Dış borçlanma: Daha önceden belirtilen hizmetler için, program ve proje kredileri olarak çeşitli ülkelerden ve uluslararası finans kurumlarından sağlanan serbest veya kontrollü kredilerdir.

2-İç borçlanma: Vadeleri genelde bir yıldan beş yıla kadar olan ve yapılacak her bütçe yılı için bütçe kanununda belirtilen borçlanma senetleridir.

3-Kısa Vadeli Borçlanma: Uygulama alanında hazine bonoları ve merkez bankası avansları flekinde yapılmaktadır. Genelde vadeleri bir yıla kadar olan kısa vadeli borçlanmalardır. Öte yandan merkez bankası avansları da, bilindiği gibi cari yıl bütçe ödeneklerinin toplamının %15'ini geçemez.

Konsolide bütçe nakit açıklarının finansmanında, ana kalem kısa vadeli borçlanma araçlarıyla yapılan finansmandır. Bunlar, Hazine Bonoları ve Merkez Bankası Avanslarıdır. Bu borçlanma türü, vadesi bir yıldan uzun iç borçlanma izlemektedir. Öte yandan, dış borçlanma ile finansmanın payı ise oldukça küçük kalmaktadır. Afladaki tabloda bu durumu açıkça görmek mümkündür.

Tablo:2.1-Konsolide Bütçe Açığı Finansman ve Finansman Araçlarındaki Gelişim.(1980-1994) Milyar TL.

Yıllar	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994*
Nakit Açık.(Fn. iht.)	152	904	1604	2566	3941	8141	12354	33426	59439	126110	191840
Dış Borçlar.	18	-227	-6	-266	176	-404	41	1921	4038	21062	1000
İç Borçlar	-13	497	476	896	2433	5982	7942	2279	15408	20135	26512
Kısa vad. Borçl.	143	498	925	1268	1064	1452	2263	23509	41389	75251	164328
Merkez Bank.	(103)	(266)	(257)	(355)	(457)	(675)	(331)	(10719)	(17394)	(53010)	(63539)
Hazine Bonosu.	(40)	(668)	(668)	(913)	(389)	(995)	(193 2)	(12790)	(23978)	(22241)	(100789)

*1994 yılı Program.

Kaynak:HDTM Hazine Aylık Göstergeleri,Eylül 1994.

İimdi de finansman araçlarındaki yıllara göre deflasyon oranlarını inceleyelim. Afladaki tablo bu amaçla hazırlanmıştır.

Tablo:2.2. Konsolide bütçe Nakit Açığı ve Finansman Araçlarındaki Deflasyon Oranları (1980-1994).

Yıllar	1980	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Nakit Açık.(Finans iht.)	2.1	0.12	0.77	0.6	0.54	1.07	0.52	1.71	0.66	-0.04
Dış Borçlar.	100	-	-	-	-	-	-	45.9	1.05	0.67
İç Borçlar	-	2.63	-0.04	0.99	1.71	1.46	0.33	-0.71	5.76	2.18
Kısa vad. Borçl.	3.21	0.05	0.86	0.37	-0.16	0.36	0.56	9.39	0.76	0.98
Merkez Bank.	2.43	0.4	-0.03	0.38	0.1	-0.32	0.28	31.4	0.62	0.55
Hazine Bonosu.	900	-0.19	1.89	0.37	-0.57	1.56	0.94	5.62	-	-

Kaynak: HDTM.Hazine Aylık Göstergeleri,Eylül 1994.

Dış borçlanma ile finansmanda 1980-1992 yıllarında, uzun vadeli iç borç ile finansmanda 1985, 1988 1989 ve 1993 yıllarında kısa vadeli borçlanma ile finansmanda ise, 1980, 1991 yıllarında belirgin sçramalar görülmektedir.

SONUÇ:

1980-1994 yılları arasındaki devrede konsolide bütçe açıkları ve bu açıkların finansman konusunun incelendiği bu çalışmada ortaya çıkan sonuçlar şu şekilde sıralanabilir:

-Belirlenen dönemde konsolide bütçe gelirleri, konsolide bütçe harcamaların karşılayamaz hale gelmiş ve ortaya bir konsolide bütçe finans ihtiyacı çıkmıştır. Günümüzde bu ihtiyacın giderek büyüdüğü gözlenmektedir.

-Bütçe harcamaları içerisinde ana kalem personel harcamalarıdır. Bu harcama kalemi artarak giderek artmaktadır. Bunu özellikle 1989 yılından itibaren artarak kazanan borç faizleri ve bunun içinde iç borç faizleri izlemektedir. Öte yandan yatırım harcamalarının giderek azaldığı gözlenmektedir.

-Personel harcamaları artmış oran, özellikle 1987 yılından sonra bütçe gelirleri artmış oranın çok üzerinde seyretmeye başlamıştır.

-Konsolide bütçe gelir ve giderleri arasında, giderler lehine oluşan bütçe açığına oluşturmaktadır. Ancak, finansman yapılan açık bütçe açığı değil, nakit açığıdır.

-Nakit açığı genelde yanlıştır olabilir. Bunun nedenin de bütçe emanetlerinin geçici fon yaratma etkisi olabilir. Bu nedenle, daha net sonuçlar alınmak istenirse, bütçe açığına bakmak gerekecektir. Bunun daha gerçekçi olacağı düşünülmektedir.

-Açıkların finansmanında temel araç, merkez bankası avansları ve hazine bonolarıdır. Bunu, 1987 yılından itibaren bir yıldan daha uzun vadeli iç borçlanma, sonra da dış borçlanma izlemektedir. 1993 yılı sonu itibarıyla dış borçlanmada ortaya çıkan tıkanıklık, iç borçlanmayla giderilmeye çalışılmaktadır.

-Bütçe açığından bir adım daha ileri giderek, avans fleklinde yapılan ödemelerin ilgili yıl bütçesinde negatif etki yarattığı, bu nedenle bütçe açığı ve avanslar toplamının finansmana konu gerçek açık kabul edilmesi gerektiği düşünülmektedir.

-1990 sonrasında, özellikle 1991 yılından sonra tüm finansman araçlarında keskin sçramaların meydana geldiği gözlenmektedir. Bu da açıkların yoğunluğunu giderek artırdığını göstermektedir.

KAYNAKLAR:

COFKUN,Gülay.-Devlet Bütçesi-Türk Bütçe Sistemi. Turhan Kitabevi.Ankara,1994.

HDTM. -Hazine Aylık Göstergeleri.

DPT.-Temel Ekonomik Göstergeler. Mayıs, 1995

HDTM.-Baflıca Ekonomik Göstergeler.Ocak 1994.

BERKSOY,T.-"Türkiyede Bütçe Açıklar." 9. Maliye sempozyumu tebligileri(çinde).1993

ATAÇ,B.-ATAÇ,E.-"Türkiyede 1963-1991 Döneminde Personel, Eğitim , Sağlık ve Savunma Harcamalarının Analizi." 9.Maliye Sempozyumu Tebligleri (içinde).