

1990 MALİ YILI BÜTÇE KANUN TASARISI'NIN DEĞERLENDİRİLMESİ

Kâmil TÜĞEN (*)

ÖZET

Bu makalede, 1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı çeşitli yönlerden ele alınıp incelenmektedir.

Makalede önce giriş niteliğinde bütçe ile ilgili bazı bilgiler verildikten sonra bütçe-program plân ilişkisi ortaya konulmakta, 1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı tanıtıldıktan sonra da değişik açılardan bazı değerlendirmeler yapılmaktadır.

GİRİŞ

Bütçe, devletin gelecek bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir kanundur. Bütçe vasıtasıyla devlet, topluma karşı üstlendiği görevleri yerine getirmeye çalışmaktadır. Bu görevler ise bizzat para harcamakla mümkün olmaktadır.

Diğer yandan, demokratik parlamenter sistem içinde devlet bütçesi, parlamentonun millet adına egemenlik hakkını kullandığı araçların başında gelmektedir. Bu, maliye literatüründe "bütçe hakkı" olarak da anılmaktadır. Parlamento, bütçe hakkını diğer bir ifadeyle bütçe konusundaki hak ve yetkilerini, kendi içinde çıkardığı hükümetler aracılığıyla fiilen kullanmaktadır.

Öte yandan, anayasalarda da devlet hayatını ve yönetim şeklini ilgilendiren diğer hususlara nazaran bütçe ile ilgili ayrıntılı hükümlere yer verilebilmektedir. Örneğin ülkemizde 1982 Anayasasının Mali ve Ekonomik Hükümler kısmındaki 161. maddede, "Devletin ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları, yıllık bütçelerle yapılır." 162. maddede ise, "Bakanlar Kurulu, genel ve katma bütçe tasarıları ile milli bütçe tahminlerini gösteren raporu, mali yılbaşından en az yetmişbeş gün önce T.B.M.M.'ne sunar" ifadeleri kullanılmaktadır. Bu yıl da hükümet 1990 Mali yılına ilişkin tasarımı anayasanın öngördüğü tarihte parlamentoya sunmuş bulunmaktadır. Halen bütçe tasarısı üzerinde parlamento çalışmaları devam etmektedir.

(*) Yrd.Doç.Dr., D.E.Ü. İ.İ.B.F. Maliye Bölümü

Biz de bu makalemizde, bütçenin parlamentodaki görüşülme usûlleri üzerinde durduktan bütçe-program-plân ilişkilerini ele alıp yeni yıl bütçesini çeşitli yönleriyle değerlendirdikten sonra bazı sonuçlara ulaşmaya çalışacağız.

II. BÜTÇENİN PARLAMENTODA GÖRÜŞÜLMESİ

Şu anda parlamento çalışmaları devam eden yeni yıl bütçesinin mali yılbaşı olan 1 Ocak 1990 tarihine kadar karara bağlanması gerekmektedir. Zira 1982 Anayasasının 162.maddesinin üçüncü fıkrasında; "Bütçe Komisyonunun ellibeş gün içinde kabul edeceği metnin, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde görüşülüp mali yılbaşına kadar karara bağlanması" belirtilmektedir. Bu nedenle, komisyondan geçerek meclis genel kuruluna intikal eden bütçe tasarısının, meclis genel kurulunda görüşülüp onanması safhasında parlamento kendi kendini -özellikle zaman açısından- sınırlandırmıştır. Eskiden sadece iç tüzüklerde yer alan bu sınırlamalar, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra doğrudan anayasalara konan hükümlerle belirlenmiştir. (Feyzioğlu, 1986:10). Hemen burada, bütçe kanun tasarısının meclis genel kurulunda onanmaması veya bütçe çalışmalarının zamanında tamamlanamaması halinde "geçici bütçe" uygulamasına gidilebileceğini vurgulamalıyız.

Prof.Dr.Bedî Necmettin Feyzioğlu'na göre "bütçe hakkının" parlamento tarafından kullanılması yönünden ülkeler "Kara Avrupası"(Kontinental Avrupa) ve "Anglosakson" ülkeleri şeklinde başlıca iki gruba ayrılmaktadır (Feyzioğlu, 1986: 15-16): Kara Avrupası ile ülkemizde yürütülen birinci sistemde, parlamentolar bütçe hakkını esas itibariyle bütçe tasarısının görüşülüp onanması safhasında kullanırlar. Bütçe tasarısı kanunlaştıktan sonra, onun uygulama sonuçları Kesin Hesap Kanun Tasarısı olarak parlamentoya sunulduğunda henüz tasarı halindeyken bütçe üzerinde yapılan hararetli görüşmeler çoktan unutulmuştur. Aslında bu ilgisizliğin nedenleri arasında; bütçe tasarısının onanması ile kesin hesap kanun tasarısının meclise gelişi arasına çok uzun bir zaman aralığının girmiş bulunması, meclisteki çalışmaların yavaş yürütülmesi ve bu arada yapılan seçimlerle yeni bir hükümetin işbaşına gelmiş olabileceği sıralanabilir.

Nitekim Ülkemizde 1961 Anayasasının 128. maddesinde; "kesin hesap kanun tasarıları, kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemiş ise, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak en geç bir yıl sonra Bakanlar Kurulunca, T.B.M.M.'ne sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç altı ay içinde T.B.M.M.'ne sunar" denilmekteydi. Ancak uygulamada kesin hesap kanun tasarıları Muhasebe-i Umumiye Kanunu (M.U.K.)'nca 17 aylık, 1961 Anayasası ile belirlenen 12 aylık süreden genellikle daha

önce hazırlanıp meclise ve Sayıştaya sunulmuştur. Bu durumda, kesin hesap kanun tasarılarının mecliste görüşülüp onanmasında ortaya çıkan gecikmeler Sayıştay'dan, Bütçe Komisyonları ve T.B.M.M. Genel Kurullarından ileri gelmiştir (Feyzioğlu, 1987 :285).

Bu gecikmeleri önlemek amacıyla 1982 Anayasası'nın 164.maddesiyle, "Kesin hesap kanunu tasarıları kanunda daha kısa bir süre kabul edilmemişse, ilgili oldukları mali yılın sonundan başlayarak, en geç 7 ay sonra, Bakanlar Kurulunca T.B.M.M.'ne sunulur. Sayıştay, genel uygunluk bildirimini, ilişkin olduğu kesin hesap kanunu tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde T.B.M.M.'ne sunar. Kesin hesap kanunu tasarısı, yeni yıl bütçe kanun tasarısıyla birlikte Bütçe Komisyonu gündemine alınır. Bütçe Komisyonu, bütçe kanunu tasarısıyla kesin hesap kanunu tasarısını Genel Kurula birlikte sunar. Genel Kurul, kesin hesap kanunu tasarısını yeni yıl bütçe kanunu tasarısıyla beraber görüşerek karara bağlar" hükmü getirilmekte, kesin hesap kanun tasarılarının bundan böyle gecikme olmaksızın kanunlaşması sağlanmış olmaktadır. Bu bakımdan, 1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı ile birlikte 1988 Yılı Kesin Hesap Kanun Tasarısı, parlamentoda birlikte görüşülüp karara bağlanma durumundadır.

İkinci gruba mensup Anglosakson sistemini kabul eden ülkelerde ise, parlamentolarca bütçe hakkının kullanılması, bütçe tasarısının görüşülmesi safhasından ziyade bütçe hesaplarının kontrolü ve denetimi safhasında belirir. Bu sistemde örneğin İngiltere'de Avam Kamarası, hükümetin sunduğu bütçe tasarısı üzerinde pek değişiklik yapmaya yeltenmez. İç tüzükle ilgili 66 sayılı karar, bütçeyi tesbit yetkisini tamamıyla hükümete vermiştir. Öyle ki, hükümetçe önerilmedikçe, Avam kamarası bütçeye dair hiç bir teklifi görüşemez. İngiliz yazarlarından bazıları Avam Kamarası yetkisindeki bu sınırlamayı o kadar aşırı görürler ki, milletin uzun mücadeleler sonunda Kraldan aldığı bütçe hakkını hükümete devir ve teslim etmiş bulunduğunu ileri sürerler. İngiltere'de ve Anglosakson sistemini kabul eden diğer ülkelerde parlamento bütçe hakkını esas itibariyle bütçe kesin hesaplarının kontrolünü süratli ve etkili bir şekilde yapmak suretiyle kullanmayı tercih etmektedir. (Feyzioğlu, 1986: 15-16).

Bütçenin parlamentodaki görüşülme şekliyle ilgili olarak yaptığımız bazı açıklamalardan sonra şimdi de, bütçenin plânla dolayısıyla plânın yıllık dilimini oluşturan programla uyumluluğu konusuna değinelim.

III.BÜTÇE-PROGRAM-PLAN İLİŞKİSİ

Türkiye`de hükümetçe hazırlanan bütçelerin beş yıllık kalkınma planları ve bunların yıllık dilimlerini oluşturan programlarla sıkı bir ilişkisinin olması gerekmektedir.

1960 tarih ve 91 sayılı D.P.T.(Devlet Plânlama Teşkilâtı) Kuruluş Kanunu'nun 15. maddesine; "yıllık programlar, bütçeler ve iş programlarından önce hazırlanır.Bütçelerle iş programlarının hazırlanmasında Planlama Teşkilâtının yıllık programları ile kabul edilmiş esaslara uyulur" hükmü konulmuştur (Tüğen,1986: 124). Bu durumda bütçenin plânla ilişkisi, bütçenin plânın yıllık uygulama şeklini gösteren programa uygun olmasıyla kurulmaktadır. Yine, 27 Şubat 1979 tarih ve 16563 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 24 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyle M.U.K.'nun 28.maddesine eklenen ikinci fıkra ile de, bütçeler ile kalkınma plân ve programlarının bağlantısı kurulmak istenmiştir. Eklenen bu fıkraya kadar, M.U.K.'da plânla ilgili herhangi bir hükme rastlanmaktaydı. Bu şekilde plânlı devrede zorunlu olan bir bağlantı kanun hükmüne dayandırılmıştır. Şöyle ki; bütçeler, kalkınma plân ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları gözönünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanacak ve uygulanacaktır (Feyzioğlu, 1980: 149).

İşte, 1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı da bu esaslar çerçevesinde hazırlanmıştır. Aşağıdaki tabloda, bütçe-program uyumunu 1989 yılı ile birlikte başlangıç ödenekleri itibariyle görmek mümkündür.

TABLO: 1 1989 ve 1990 YILLARI KONSOLİDE BÜTÇE-PROGRAM HEDEFİ KARŞILAŞTIRMASI

	(Milyar TL.)			
	1989	1989	1990	1990
Cari Hizmet Öd.	Program	Bütçe	Program	Bütçe
Personel	Hedefi	Ödeneği	Hedefi	Teklifi
Diğer Cari	11240.0	11244.9	27302.0	27302.0
Yatırım Ödeneği	7000.0	6996.1	20000.0	20000.0
Transfer Ödeneği	4240.0	4248.8	7302.0	7302.0
TOPLAM	5286.0	5287.6	9088.0	9088.0
	16394.0	16400.9	26874.0	26874.0
	32920.0	32933.4	63264.0	63264.0

Kaynak: 1990 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1989, s.7.

Tabloda görüldüğü gibi, bütçe harcama kategorileri ile yıllık program hedefleri arasında başlangıç ödenekleri itibariyle belirli bir uyum göze çarpmaktadır. Ancak uygulama döneminde çeşitli nedenlerle (ek ödenek alınması, isabetsiz tahminler vb. gibi) bu başlangıçtaki uyumdan sapmalar olabilmektedir. Örneğin, 1985-1986-1987-1988 yıllarında başlangıç ödenekleri itibariyle bütçe ve program hedefleri yönünden belirli bir uyumdan yine söz edilebilmekle beraber yılsonu gerçekleştirmeleri dikkate alındığında özellikle gelir gerçekleştirmelerine göre harcama gerçekleştirmelerinde artış yönünde % 7.9 ile % 15.7'lik sapmalar ortaya çıkmıştır.(1988 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını: 62) Bu sapmalar yüzünden bütçe açıklarının da artacağı rahatlıkla söylenebilir.Nitekim, bütçe açıklarının GSMH'ya oranı 1985 yılında % 2.8 iken bu rakam 1987 yılında % 4'e yükselebilmektedir (1988 Yıllık Ekonomik Rapor, Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını:74).

Bu açıklamalardan sonra 1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nın yapısını ele almaya çalışalım.

IV. 1990 MALİ YILI BÜTÇE KANUN TASARISININ YAPISI

1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nın yapısını, gider ve gelir bütçelerini ayrı ayrı incelemek suretiyle ortaya koyabiliriz.

A.GİDER BÜTÇESİ

1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı 63.264 milyar TL'lik bir büyüklüğe sahiptir (GSMH'nın yaklaşık % 22.5'u). Bu miktarın 62.789 milyar TL'lik bölümünü genel bütçe, 9.639 milyar TL'lik bölümünü de katma bütçe ödenekleri oluşturmaktadır. Ayrıca, katma bütçeli idarelere 9.164 milyar TL'lik hazine yardımı öngörülmektedir.

Konsolide bütçe ödeneklerinin ekonomik dağılımı ve bütçe içindeki yüzdesi ise şöyle bir durum ortaya çıkarmaktadır:

Personel Harcamaları.....	20.000 Milyar TL.	% 31.6
Diğer Cari Harcamalar.....	7.302	" " % 11.5
Yatırım Harcamaları.....	9.088	" " % 14.4
Transfer Harcamaları.....	26.874	" " % 42.5

Söz konusu harcamaların bütçe başlangıç ödeneklerine göre bir önceki yıla nazaran artış oranları; personel harcamalarında % 185.9, diğer cari harcamalarda % 71.9, yatırım harcamalarında % 71.8, transfer harcamalarında ise % 63.9 olmaktadır.

Toplam bütçe ödeneklerinin bir önceki yıldaki bütçe başlangıç ödeneklerine göre artış oranı % 92, dönem sonu ödeneği itibariyle de % 70 dolayındadır (Önder, 1989: 1).

Konsolide bütçe ödeneklerinin idari-fonksiyonel dağılımı 1989 yılı ile kıyaslandığında ise şöyle bir tablo ortaya çıkmaktadır.

TABLO: 2

KONSOLİDE BÜTÇE ÖDENEKLERİNİN İDARİ
FONKSİYONEL DAĞILIMI (1989-1990)

(Milyar TL.)

	1989 ÖDENEĞİ	% PAY	1990 TEKLİFİ	% PAY
Genel Hizmetler	8.016	24.3	14.246	22.5
Savunma	4.335	13.2	8.766	13.9
Adalet-Emniyet	1.160	3.5	2.613	4.1
Tarım-Orman-Köy	1.455	4.4	2.834	4.5
Su İşleri	1.880	5.7	3.076	4.9
Karayolları	922	2.8	1.717	2.7
Bayındırlık	160	0.5	317	0.5
Ulaştırma	263	0.8	458	0.7
Madencilik	138	0.4	257	0.4
Eğitim	4.018	12.2	10.931	17.3
Sağlık	906	2.8	2.464	3.9
Kültür-Turizm	188	0.6	517	0.8
Sosyal Hizmetler	198	0.6	468	0.7
Kon.Borç Faiz Öd .	9.294	28.2	14.600	23.1
Konsolide Bütçe	32.933	100.0	63.264	100.0

Kaynak:1990 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi,Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1989,s.10.

Konsolide bütçe ödeneklerinin idari-fonksiyonel dağılımı değerlendirildiğinde 1989 yılına göre genel hizmetler, su işleri, karayolları, ulaştırma hizmetleri ödeneklerinde, konsolide bütçe borç faiz ödemelerinde bir düşüş görülürken; en göze çarpan artış eğitim hizmetlerine ilişkin ödeneklerde görülmektedir (% 12.2'den % 17.3'e). Eğitime ayrılan ödenekleri nispi artışlarla sağlık, savunma, adalet-emniyet hizmetleri izlemektedir. Eğitim hizmetlerine ayrılan ödeneklerdeki önemli artışların arızî bir sıçramadan öteye ciddi bir politika değişmesinin ilk adımı olduğu yolunda bazı değerlendirmeler de bulunmaktadır (Uluatam, 1989: 30). Herhalükârda, eğitim ve sağlık hizmetleri gibi bütçelerde yıllardır ihmal edilen hizmetlere ayrılan ödeneklerdeki artışlar memnunluk vericidir.

B GELİR BÜTÇESİ

1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nın gelir bütçesini oluşturan başlıca kalemleri genel ve katma bütçe gelirleridir. Bütçe tasarısında bütçenin finansmanı için, 53.385 milyar TL'si genel bütçe, 475 milyar TL'si de katma bütçe geliri olmak üzere 53.860 milyar TL'lik kaynak öngörülmüş geriye kalan 9.404 milyar TL'nin net istikraz hasılatı ile karşılanması hedeflenmiştir. 1989 yılında bu miktarın 4.5 Trilyon TL olduğu dikkate alınırsa net istikraz hasılatı yoluyla karşılanacak bütçe açığının zaman içinde kazandığı boyut kendiliğinden ortaya çıkar.

Genel bütçe gelirinin 43.650 milyar TL'si vergi gelirlerinden, 7.100 milyar TL'si vergi dışı normal gelirlerden, 2.635 milyar TL'si de özel gelir ve fonlardan karşılanacaktır. Aşağıdaki tabloda bu durum 1989 yılı ile karşılaştırmalı olarak yer almaktadır.

**TABLO.3 KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN 1989 YILI
TAHSİL AT TAHMİNİ, 1990 YILI BÜTÇE TEKLİFİ VE
ARTIŞ**
(Milyar TL.)

Gelirin Çeşidi	1989 Yılı Tahsilat Tahmini	1990 Yılı Bütçe Teklifi	Artış %
Konsolide Bütçe Gelirleri	31256.3	53860.0	72.3
A.GENEL BÜTÇE GEL.	30956.3	53385.0	72.5
a)Vergi Gelirleri	25870.0	43650.0	68.7
b)Vergi Dışı Nor.Gelir.	2616.3	7100.0	171.4
c)Özel Gel.ve Fonlar	2270.0	2635.0	16.1
d)Diğer Gelirler	200.0		
B.KATMA BÜTÇE GEL.	300.0	475.0	58.3

NOT: 1)1990 Yılı ile aynı bazda mukayese edebilmek için, 1989 yılı Katma Bütçe Gelirlerine 500 milyar lira " Özel Kanun Gelirleri" dahil değildir.

Kaynak: 1990 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1989, s.16.

Tablodan görüldüğü gibi, bütçenin finansmanında en büyük kaynak, vergi gelirleri olmaktadır. Vergi gelirleri içinde ise gelirden alınan vergiler ön planda gelmektedir. Tablo: 4'de vergi gelirlerinin tahmini dağılımı gösterilmiştir.

**TABLO:4 KONSOLİDE BÜTÇE GELİRLERİNİN 1989 YILI
TAHSİLAT TAHMİNİ, 1990 YILI BÜTÇE TEKLİFİ
VE ARTIŞ ORANLARI**
(Milyar TL.)

GELİRİN ÇEŞİDİ	1989 Yılı Tahsilat Tahmini	1990 Yılı Bütçe Teklifi	Artış %
KONSOLİDE BÜTÇE GEİ TOP. (1+35)	31256.3	53860.0	72.3
1.GEN.BÜT.GEL.TOP(2+25+31+34)	30956.3	53385.0	72.5
2-VER.GEL.TOP.(3+6+9+17+24)	25870.0	43650.0	68.7
3.GELİRDEN ALINAN VERGİLER(4-5)	12850.0	22550.0	75.5
4.Gelir Vergisi	8850.0	15550.0	75.7
5.Kurumlar Vergisi	4000.0	7000.0	75.0
6.SERVETTEN AL.VER.(7-8)	220.0	360.0	63.6
7.Motorlu Taşıtlar Vergisi	180.0	300.0	66.7
8.Veraset ve İntikal Vergisi	40.0	60.0	50.0
9.MAL VE HİZ.AL.VERGİLER (10-16)	7850.0	13730.0	74.9
10.Dah.Al.Katma Değ.Vergisi	4200.0	7250.0	72.6
11.Ek Vergi	530.0	900.0	69.8
12.Taşıtlar Alım Vergisi	200.0	350.0	75.0
13.Akaryakıt Tüketim Vergisi	730.0	1280.0	75.3
14.Ban.ve Sig.Muameleleri Ver.	700.0	1250.0	78.6
15-Damga Vergisi	890.0	1600.0	79.8
16-Harçlar	600.0	1100.0	83.3
17-Dış Tic.Al.Ver.(18-23)	4935.0	6985.0	41.5
18-Gümrük Vergisi	950.0	1350.0	42.1
19-Akaryakıt Gümrük Ver.	20.0	30.0	50.0
20-Tek ve Maktu Vergi	10.0	15.0	50.0
21-İthalde Alınan K.D.V.	2550.0	3670.0	43.9
22-İthalat Damga Ver.	1150.0	1550.0	34.8
23-Rıhtım Resmi	255.0	370.0	45.1

24-KALDIRILAN VER.ARTIKLARI	15.0	25.0	66.7
25-VERGİ DIŞI NOR.GEL.TOP.(26-30)	2616.3	7100.0	171.4
26-Kurumlar Has.ve Dev.Payı.	160.0	380.0	137.5
27-Devlet Patrimuvanının Gel.	470.0	2900.0	517.0
28-Faizler, taviz ve ikraz Ger.Al.	320.0	610.0	90.6
29-Cezalar	700.0	1290.0	84.3
30-Çeşitli Gelirler	966.3	1920.0	98.7
31-ÖZEL GEL.VE FON TOP.(32-33)	2270.0	2635.0	16.1
32-Özel Gelirler	115.0	160.0	39.1
33-Fonlar	2155.0	2475.0	14.8
34-DİŐER GELİRLER	200.0	-	-
35-Katma Bütçe Gelirleri	300.0	475.0	58.3

Not: 1.1990 yılı ile aynı bazda mukayese edebilmek için 1989 yılı Katma Bütçe Gelirlerine 500 Milyar lira "Özel Kanun Gelirleri" dahil değildir.

Kaynak: 1990 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1989, s.17.

Tablo: 4 incelendiğinde, 43.650 milyar TL'lık vergi gelirleri içindeki en büyük pay, 22.550 milyar TL'ile gelir üzerinden alınan vergilere aittir. Gelir üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 51.7'dir.Servet üzerinden alınan vergilerin 360 milyar TL'ye, mal ve hizmetlerden alınan vergilerin 13.730 milyar TL.'ye, dış ticaretten alınan vergilerin de 6.985 milyar TL.'ye yükselmesi beklenmektedir.

Vergi dışı normal gelirlerde ortaya çıkan dikkat çekici artışta, Hazine arazilerinin sertifika ile satışına başlanmasının da etkili olduğu söylenebilir. Arsa sertifikası satışından 1990 yılında 2.9 milyar TL.'lik gelir elde edileceği tahmin edilmektedir. T.B.M.M.'ne sunulan 1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nda yer alan vergi dışı normal gelirler içindeki "Devlet patrimuvanının gelirleri" böylece % 517'lik bir artış gösterebilecektir (Ekonomik Bülten, 30 Ekim-5 Kasım 1989: 1).

Katma bütçeli idarelerin 1990 yılı gelir tahminleri ve gelir tahminlerinin ödeneklerine oranına baktığımızda ise aşağıdaki durumla karşılaşılmaktadır

TABLO: 5 KATMA BÜTÇELİ İDARELERİN 1990 YILI GELİR TAHMİNLERİ VE GELİR TAHMİNLERİNİN ÖDENEKLERİNE ORANI
(Milyon TL.)

DAİRELER	ÖDENEKLER	HAZINE	ÖZ	HAZINE	ÖZ	(1)
TOPLAMI	YARDIMI	GELİRLER	YARDIMI	GELİRLER		
(2)	(3)	(2/1)	(3/1)			
Tarım Reformu Genel Md.	28.229	27.629	600	97.9	2.1	
Vakıflar Genel Md.	87.074	37.074	50.000	42.6	57.4	
Çevre Genel Müdürlüğü	7.843	7.838	5	99.9	0.1	
Gençlik ve Spor Genel Md.	126.558	116.558	10.000	92.1	7.9	
Karayolları Genel Md.	1.716.909	1.691.909	25.000	98.5	1.5	
Devlet Su İşleri Genel Md.	3.075.833	3.005.833	70.000	97.7	2.3	
Hudut ve Sahiller Sağ.Gen.Md.	17.942	-	17.942	-	100.0	
Orman Genel Müdürlüğü	262.842	84.566	178.276	32.2	67.8	
Köy Hizmetleri Genel Md.	1.707.359	1.672.359	35.000	98.0	2.0	
Petrol İşleri Genel Md.	5.013	5.002	11	99.8	0.2	
Sosyal Hizmetler CEK.Gen.Md	170.707	100.707	70.000	59.0	41.0	
Telsiz Genel Müdürlüğü	6.724	-	6.724	-	100.0	
Yüksek Öğretim Kurulu	126.640	126.500	140	99.9	0.1	
Ankara Üniversitesi	184.067	183.177	890	99.5	0.5	
Orta Doğu Teknik Üniversitesi	87.856	87.306	550	99.4	0.6	
Hacettepe Üniversitesi	192.080	191.530	550	99.7	0.3	
Gazi Üniversitesi	111.295	110.750	545	99.5	0.5	
İstanbul Üniversitesi	249.467	243.572	895	99.6	0.4	
İstanbul Teknik Üniversitesi	103.426	102.726	700	99.3	0.7	
Boğaziçi Üniversitesi	46.814	46.514	300	99.4	0.6	
Marmara Üniversitesi	78.872	78.447	425	99.5	0.5	
Yıldız Üniversitesi	36.257	35.987	270	99.3	0.7	
Mimar Sinan Üniversitesi	25.855	25.633	222	99.1	0.9	
Ege Üniversitesi	134.728	134.428	300	99.8	0.2	
Dokuz Eylül Üniversitesi	93.335	93.125	210	99.8	0.2	
Trakya Üniversitesi	44.765	44.355	410	99.1	0.9	
Uludağ Üniversitesi	81.744	81.444	300	99.6	0.4	
Anadolu Üniversitesi	107.507	107.107	400	99.6	0.4	
Selçuk Üniversitesi	68.187	67.887	300	99.6	0.4	
Akdeniz Üniversitesi	51.980	51.630	350	99.3	0.7	
Erciyes Üniversitesi	48.547	48.297	250	99.5	0.5	
Cumhuriyet Üniversitesi	48.366	47.966	400	99.2	0.8	

Çukurova Üniversitesi	89.348	88.948	400	99.6	0.4
19 Mayıs Üniversitesi	54.782	54.562	220	99.6	0.4
Karadeniz Üniversitesi	68.389	67.979	410	99.4	0.6
Atatürk Üniversitesi	97.455	96.855	600	99.4	0.6
İnönü Üniversitesi	28.925	28.675	250	99.1	0.9
Fırat Üniversitesi	47.319	46.959	360	99.2	0.8
Dicle Üniversitesi	61.421	61.061	360	99.4	0.6
Yüzüncü Yıl Üniversitesi	29.661	29.356	305	99.0	1.0
Gaziantep Üniversitesi	27.545	27.415	130	99.5	0.5
Toplam	9.639.666	9.164.666	475.000	95.1	4.9

Kaynak: 1990 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, Ankara, 1989,s.18.

Tablo: 5'den anlaşılacağı gibi, katma bütçeli idareler içinde öz gelirleri en yüksek olan idareler; Orman Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlardır. Bunların dışındaki kuruluşlar (bütünüyle üniversiteler) hizmetlerini büyük ölçüde hazine yardımları ile yürütülebileceklerdir. Hazine yardımının öz gelirlere oranı üniversitelerde çok yüksek rakamlara ulaşmaktadır.

V.1990 MALİ YILI BÜTÇE KANUN TASARISI İLE İLGİLİ DEĞERLENDİRMELER

1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı ile ilgili bazı değerlendirmelerimizi şöylece sıralayabiliriz:

- Bütçe, yıllık programla başlangıç ödenekleri bakımından belirli bir uyuma sahiptir. Bu durum bütçe-plân ilişkileri açısından olumludur. Ancak bu durumu ihtiyatla değerlendirmeyi gerektirecek bazı hususlar bulunmaktadır. Zira, 1990 bütçesinin varsayımlarından biri de gelecek yıl ekonominin büyüme hızının % 5.7 olacağıdır. 1989 yılında ekonominin büyüme hızı Devlet İstatistik Enstitüsü (D.İ.E.) tarafından binde 16, Devlet Plânlama Teşkilâtı (D.P.T.) tarafından da % 1.8 olarak tahmin edilmiştir.

Yatırımları, özellikle imalat sanayii yatırımları giderek daralan bir ekonomide gelecek yıl büyüme hızının % 5.7'ye ulaşması ilk bakışta kolay görünmemektedir. Yatırımlardaki nispi azalışın 1990 yılında da süreceği beklenebilir. Gerçekten, 1990 bütçesinde de teklif edilen yatırım ödeneklerinin toplam ödenekler içindeki payı % 14.4'e kadar düşmektedir. Böyle bir yapı içinde, 1990 bütçesiyle ilgili veriler, 1990 bütçesinin de % 75-80 enflasyon oranı varsayımı ile hazırlandığını ortaya koymaktadır. (Akgüç, 1989: 11)

- Diğer yandan, 1990 yılı programında % 42'lik (Aralık 1989-Aralık 1990 sonu itibariyle) bir enflasyon oranı öngörülmüştür. 1990 bütçesinin 1989'a göre % 92'lik bir genişleme gösterdiği düşünülecek olursa, 1990 yılında kamu hizmetlerinde reel anlamda % 50'lik (Ocak ayları itibariyle yıllık ortalama enflasyon oranı- % 54- dikkate alındığında da % 38'lik) bir artıştan söz edilebilir. Fakat ekonomimizin karşı karşıya bulunduğu iç ve dış koşullar söz konusu enflasyon oranlarının çok ihtiyatla değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır. Nitekim Ağustos 1989 itibariyle 12 aylık enflasyon oranı toptan eşya fiyat indeksindeki gelişmelere göre % 74.7'dir.

-Öte yandan, bütçe başlangıç ödeneklerinin ekonomik dağılımına göre bir önceki yılı nazaran en fazla artış oranı personel harcamalarında görülmektedir. Bu, bütçeden, kamu personelinin hayat standartlarını yükseltmeye yönelik harcamaların önemli ölçüde artırılacağı (yıl içinde özellikle temmuz başında), memur kadrolarında -başta Milli Eğitim Bakanlığı olmak üzere- genişlemelerin gerçekleştirileceği gibi düşüncelere götürmektedir. Transfer harcamalarında diğer harcamalara göre ortaya çıkan nispi düşüklük, hükümetin borç ve sübvansiyon politikalarında daha dikkatli olacağı ve sağlam kaynaklardan finansman ihtiyacını gidermeye çalışacağı izlenimini uyandırmaktadır.

-Vergi gelirlerinde önemli bir artış öngörülmektedir (bir önceki yıla göre % 68.7). Gelir İdaresi Geliştirme Fonu'nun da etkisiyle, vergi idaresinin bina, araç, gereç, otomasyon ve personel eğitimi yönünden hızla iyileştirilmeye çalışılacağı ifade edilmektedir. Mükellef ile vergi idaresi arasında köprü oluşturacak. "Serbest Muhasebecilik, Serbest Muhasebeci Mali Müşavirlik ve Yeminli Mali Müşavirlik" müessesesinin yasal bir statüye ve fonksiyonel bir işlerliğe kavuşturulması, Vergi İstihbarat Arşivinin kurulması, vergi sistemindeki matrah ve ölçülerin, oranların, enflasyona göre ayarlanması vergi gelirleri artışını olumlu yönde etkileyecek gelişmelerdir. Ne var ki, bütçe harcamalarının vergi gelirlerine nazaran daha büyük ölçüde artmasının öngörülmesi bütçe açıklarının önemini korumasına ve çok defa başlangıçta belirlenen rakamların üzerine çıkılmasına yol açabilecektir.

-9.4 Trilyon TL.olarak öngörülen bütçe açığının (GSMH'nın % 3.3'ü) daha yukarılara çıkması ihtimali söz konusudur. Nitekim, 1989 yılında 4.5 Trilyon TL. (GSMH'nın % 2.5'u) olarak başlangıçta bir bütçe açığı öngörülmüşken bu rakamın yıl sonuna doğru 6.5 Trilyon TL.'ye (GSMH'nın % 4.3'ü) yükselmesi beklenmektedir (Güngör, 1989: 2). Aynı rakamın 8.380 Trilyon TL. olarak gerçekleşebileceği de ileri sürülmektedir (Dışbank Economic Review, Summer/ Fall 1989, Volume 4).

- Kamu kesimi genel dengesi içinde yer alan; Kamu Ortaklığı, Toplu Konut, Geliştirme ve Destekleme, Akaryakıt Tüketim, Savunma Sanayii Destekleme, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik, Destekleme ve Fiyat İstikrar, Kaynak Kullanımını Destekleme, Petrol Arama ve Petrolle İlgili Faaliyetleri Düzenleme Fonları ile 24.3.1988 tarih ve 3418 sayılı kanunun 29.maddesi uyarınca Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisinden Genel Bütçeye gelirli ödenek kaydedilen miktar 1989 yılında 13.631 milyar lirayı bulmaktadır.1990 yılında bu miktarın tahmini olarak 24 Trilyon TL.'ye (1990 bütçesinin yaklaşık % 26.3'ü, 1990 yılı GSMH hedefinin % 11.69'u) ulaşması beklenmektedir. Bu büyüklükteki fon kaynaklarının bütçe dışında tutulması, bütçenin genellik ve birlik ilkelerini ihlâl etmeye devam etmektedir.

IV.SONUÇ

Günümüzde bütçenin gider yönü, gelir yönünden daha fazla önem kazanarak, kaynakların etkin ve optimal kullanılması, önceliklerin çok iyi belirlenmesi temel bir konu olmaktadır. Bu bakımdan, çok sayıda gelişmekte olan ülkede olduğu gibi ülkemizde de kalkınma planları ve bunların yıllık dilimlerini oluşturan programlarla bütçelerin daha uyumlu bir hale gelmesi üzerinde durulmaktadır. Böylece ekonomideki kaynaklar makro dengeler içinde tahsis edilmekte ve harcamacı kuruluşlara bu çerçevede belirli ödenekler ayrılmaktadır.

Ne var ki, ülkemizde, programlarla bütçeler arasında başlangıçta belirli bir paralellik kurulmasına karşın uygulama dönemindeki sonuçlar farklı olabilmektedir. Bu yüzden program hedefinden sapmalar her bütçe uygulama döneminde olağan hale gelebilmektedir. Bu sapmalarda gerek ekonomik istikrarsızlık ve belirsizlikler, gerekse harcamaların zamanında ve etkin bir şekilde yapılamamasının, sağlam kaynaklardan yeterli ölçüde finanse edilememesinin rolü bulunmaktadır.

Söz konusu sorunlar gelişmiş ülkeleri de belirli ölçüde ilgilendirmektedir. Örneğin OECD ülkelerinde bütçe ile ilgili sorunların bariz bir şekil almasında bu ülkelerdeki ekonomik istikrarsızlık ve daralmaların etkisi

olmuştur. Bu sorunların bütçeye yansımaları, genellikle, yatırım harcamalarının kısıtlanması, transfer harcamalarının cari ve yatırım harcamaları aleyhine sürekli genişleme göstermesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.

Bu değerlendirmelerin ışığı altında, 1990 Mali Yılı Bütçe Kanun Tasarısı'nın beraberinde çeşitli sorunları da getirdiği söylenebilir. Ancak, eğitim hizmetlerine ayrılan ödeneklerdeki, personel harcamalarındaki dikkat çekici artışlar ve transfer harcamalarının artışını frenlemeye yönelik çabalar, yeni yıl bütçesinin gelecek açısından ümit verici olumlu yönlerini meydana getirmektedir. Bu olumlu gelişmelere kamu gelirlerini -özellikle vergileri- artırmayı amaçlayan çalışmalar eklenebilir.

L'APPRÉCIATION DU PROJET DE LOI DE FINANCES DE 1990 EN TURQUIE

Dans cet article, nous avons essayé d'examiner le projet de loi de finances de 1990 en Turquie des points de vue des divers aspects.

D'abord, nous avons donné quelques explications de base sur le budget et les liaisons de "Budget-Programme-Plan" Ensuite nous avons présenté le nouveau projet de loi de finances avec nos appréciations.

KAYNAKÇA

- Akgüç, Öztin (1989) : "1990 Bütçesi ve Enflasyon", **Milliyet Gazetesi**, 18 Ekim 1989.
- Feyzioğlu, Bedî N. (1980): "Muhasebe-i Umumiye Kanununda Yapılan Değişiklikler", **Maliye Enstitüsü Konferansları-yirmialtıncı seri-sene 1979/1980**, İ.Ü. yayınlarından No. 2717, İktisat Fak. Yayın No. 463, Maliye Ens. Yayın No.64, İstanbul.
- Feyzioğlu, Bedî Necmettin (1986): " Bütçe ve Parlamento", **İ.Ü.İktisat Fakültesinin düzenlediği Maliye Sempozyumuna sunulan tebliğ**, 27-28 Ekim 1986, Antalya.
- Güngör, Tefvik (1989): "1990 Bütçesi, **Dünya Gazetesi**, 18 Ekim 1989.
- Önder, İzzettin (1989): "1990 Mali Yılı Bütçesi ve Demokrasi", **Ekonomik Bülten**, 20-26 Kasım 1989.
- Tüğen, Kamil (1986): **Program Bütçe Uygulamasında Bütçe-Plân İlişkilerinin Değerlendirilmesi (Türkiye'deki Uygulama)**, (Basılmamış Doktora Tezi), İzmir
- Uluatam, Özhan(1989): "1990 Yılı Bütçesi ve Beklentileri", **İşveren**, Cilt XXVIII, Sayı: 2, Kasım 1989.
- : **Devlet Bütçesi T.C.Anadolu Üniversitesi Yayınları No.76, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları No.23, Ünite 21 (Prof.Dr.Bedi N.Feyzioğlu tarafından yazılmıştır.)**, Ankara 1987.
- 1990 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, T.C.Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını, Ankara, Ekim 1989.
- 1988 Yıllık Ekonomik Rapor**, T.C.Maliye ve Gümrük Bakanlığı Yayını, Ankara, Ekim 1988.
- 1961 Anayasası**, Derleyen: Mümtaz Soysal, 3 Baskı, Doğan Yayınevi, Ankara, 1977.
- 1982 Anayasası**, Kanun No.2703, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.
- Ekonomik Bülten**, 30 Ekim- 5 Kasım 1989.
- Dış Bank Economic Review**, Summer/ Fall 1989, Volume 4.