



DEVLET BÜTÇESİNDE YILSONU HARCAMA ARTIŞI: ARALIK ATEŞİ OLGUSU VE TÜRKİYE AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

*INCREASE IN YEAR-END SPENDING IN PUBLIC BUDGET:
THE CONCEPT OF DECEMBER FEVER AND ITS EVALUATION
FOR TURKEY*

Halis KIRAL¹
Mevza KURTULMUŞLAR²

ÖZ

Mali yıl bitimine doğru kamu harcamalarında yıl ortalamasının oldukça üstünde bir artış görülmesi olarak tanımlanan "aralık ateşi", kamu kaynaklarının verimsiz ve etkin olmayan bir biçimde kullanılma riskini de artırmaktadır. Bu çalışmanın amacı, aralık ateşinin kavramsal çerçevesini, bu kavramı açıklayıcı teorileri ile birlikte ele almak ve konuyu Türkiye açısından analiz etmektir. Çalışma sonucunda, stoklanabilir mal alımları hariç cari giderler için kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla aralık ayında aşırı harcama eğiliminde olmadıkları ancak, mevsimsel koşullar ve yatırımcı kurumlara yedek ödenekten yapılan aktarmaların yıl sonuna doğru gerçekleşmesi sebebiyle sermaye giderlerinde aralık ayında harcama artış eğilimi olduğu tespit edilmiştir.

¹ Dr. Öğr. Üyesi, Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, SBF, Ekonomi Bölümü, halis.kiral@asbu.edu.tr; ORCID: 0000-0001-7022-872X

² Arş. Gör., Ankara Sosyal Bilimler Üniversitesi, SBF, Ekonomi Bölümü, mevza.kurtulmuslar@asbu.edu.tr; ORCID: 0000-0002-0547-1587

Gönderim Tarihi/Submitted: 23.03.2020

Revizyon Talebi/Revision Requested: 10.04.2020

Son Revizyon Tarihi/Last Revision Received: 18.04.2020

Kabul Tarihi/Accepted: 19.04.2020

Sorumlu Yazar/Corresponding Author: Kiral, Halis

Atf/To Cite: Kiral, Halis ve Mevza Kurtulmuşlar (2020), Devlet Bütçesinde Yıllık Harcama Artışı: Aralık Ateşi Olgusu ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, Sayıştay Dergisi, Cilt: 31, Sayı: 116, s.7-31

Anahtar Kelimeler: Aralık Ateşi, Artırımlı Bütçe, Bütçenin Yıllık Olma İlkesi, Ödenek Devri

ABSTRACT

December fever, which is defined as an increase in public expenditures well above the average of the year at the end of the fiscal year, also raises the risk of inefficient and idle use of the public resources. The aim of this study is to take the conceptual framework of the december fever from the theoretical perspective and to analyze the issue for Turkey. According to the findings of our study, public institutions tend not to spend excessively in december in order to use all of the budget allocated to them for current expenses, except for the purchases of storable goods but there is a tendency to increase the end-of-year spending in capital expenditures due to the seasonal conditions and transfers made from contingency appropriation reserve allowance to investor institutions towards the end of the year.

Keywords: December Fever, Incremental Budgeting, the Principle of Annuality, Transfer of Allowance.

GİRİŞ

Mali yıl sonunda kamu harcamalarında görülen aşırı artış olarak bilinen “aralık ateşi” (december fever) kavramı, mali yıl bitimi ile kullanım hakkı sona eren bütçe ödeneklerinin tamamının ilgili yılda kullanımına dair yönelimi ifade etmektedir (Eichenauer, 2016:1). Kamu kurumları tarafından mali yıl bitiminde kullanılmayan ödenek kadar bir sonraki yıl bütçelerinde azalışa gidilme ihtimali, kurumların aralık ayına doğru harcanmayan bütçe ödeneklerinin tamamını harcamaya teşvik etmektedir. Bu eğilimin en önemli sebepleri ise; bütçenin yıllık olma ilkesinin bir gereği olarak harcanmayan ödeneklerin ertesi yıla devrinin mümkün olmaması ve artırımlı bütçe (incremental budgeting) gerçeğidir. Genel olarak bütçe türü ne olursa olsun artırımlı bütçe çoğu ülkede görülen yaygın bir olgudur (Wildavsky, 1964: 309, Schick, 1983: 1). Artırımlı bütçe, bir sonraki yıl bütçe ödenekleri hesaplanırken mevcut yıla ait ödeneklerden harcanan kısımlarının belli oranda artırılmasını ifade etmektedir. Kullanılmamış bütçe ödeneklerinin bir sonraki mali yıla devredilemiyor olması ve dahası bir sonraki mali yılda kullanılmayan ödenek kadar kurumların bütçelerinde azaltmaya gidilme beklentisi (artırımlı bütçe) kurumların bütçelerini mali yıl bitimine kadar tamamen harcamaları yönünde teşvik etmektedir.

Mali yıl bitimine doğru diğer ayların ortalamasının çok üstünde artış gösteren kamu harcamaları sonucunda edinilen mal ve hizmetlerin daha düşük kaliteli olması veya daha düşük öncelikli projelerin tercih edilme riski sebebiyle

aralık ateşi kavramı daha da önemli hale gelmektedir (Liebman ve Mahoney, 2017: 3516). Kamu bütçesinden aceleye getirilmiş ve iyi planlanmamış bir harcama eğilimi olarak da tanımlanabilen aralık ateşi kamu kaynağının verimsiz hatta savurganca kullanımına da sebep olabilmektedir (McPherson, 2007: 1).

Bu çalışmanın amacı, aralık ateşi kavramının teorik çerçevesi ile birlikte ele alınması ve Türkiye yansımalarının incelenmesidir. Bu kapsamda, giriş bölümünün ardından çalışmanın birinci bölümünde, aralık ateşinin kavramsal çerçevesi, sebepleri ve sonuçları ele alınacaktır. İkinci bölümde, aralık ateşinin teorik altyapısı incelenecektir. Üçüncü bölümde aralık ateşinin Türkiye bağlamında değerlendirmelerine yer verilecektir. Son bölümde ise, aralık ateşine ilişkin değerlendirmeler ve yıl sonu harcama eğiliminin azaltılmasına yönelik politika önerileri ve değerlendirmelere yer verilecektir.

1. ARALIK ATEŞİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE, SEBEPLER VE SONUÇLAR

Bütçenin temel ilkelerinden biri olan yıllık olma ilkesi, bütçenin uygulanması için verilen iznin belli bir süre (mali yıl) ile sınırlandırılmasını ifade etmektedir. Yıllık olma ilkesinin bir gereği olarak da ödeneklerin ertesi yıla devrinin mümkün olmadığı ülkelerde mali yıl bitimine doğru kamu harcamalarında yıl ortalamasına kıyasla önemli ölçüde artış gözlenmektedir.

Kamu kurumlarının bütçelerinin mali yılla sınırlı olması ve kullanıl(a)mayan bütçenin bir sonraki yıla devredilemiyor olması ile söz konusu bütçe “kullan ya da kaybet” (use it or lose it) şeklinde nitelendirilmektedir (Eichenauer, 2016: 2). Dahası bir sonraki mali yılda kullanılmayan ödenek kadar kurumların bütçelerinde azaltmaya gidilme ihtimali (artırımlı bütçe) kurumları bütçelerini mali yıl bitimine kadar tamamen harcamaları yönünde teşvik etmektedir. Harcamaların mali yılın son aylarına doğru artış göstermesi ve on ikinci mali ayda yılın diğer aylarına göre ödeneği bitirmeye odaklı bir harcama politikasının izlenmesi yapılan harcamanın niteliğini de etkilemektedir. Başka bir ifadeyle, kamu kurumlarının mali yıl bitimi harcama eğilimlerinde nicel olarak bir artış nitel olarak bir düşüş gözlemlenmektedir. On ikinci mali ayda daha az öncelikli projelere veya daha düşük kaliteli mal ve hizmet alımlarına ödenek aktarma ihtimalinin arttığı gözlemlenmektedir (Baumann, 2019: 707). Kamu kurumlarının harcamalarında mali yılın sonlarına doğru meydana gelen bu asimetric artış, mali yılın takvim yılı

ile aynı olduğu ülkelerde “aralık ateşi” (december fever) olarak isimlendirilmektedir (Eichenauer, 2016: 20). Ancak, mali yılın takvim yılı ile aynı olmadığı ülkeler de bu kavram farklı isimler ile de ifade edilebilmektedir. Örneğin, Kanada Hazine Kurulu Başkanı Tony Clement, ülkesinde 31 Mart ile sonlanan mali yılda yaşanan yıl sonu harcama artışına dikkat çekmek için “Mart Çılgınlığı” (March Madness) ifadesini kullanmıştır (Yahoo News, 2012). Ayrıca, “Bahar İndirimi” (Spring Sale), “Noel Mevsimi” (Christmas Season) veya “Kuyruklu Piyano Sendromu” (Grand Piano Syndrome)³ da devlet bütçelerinde mali yıl bitiminde görülen aşırı artışı tanımlamak için kullanılan kavramlar arasındadır (Eichenauer, 2016: 20).

Ödenek devrinin olmaması ve artırımlı bütçenin yanı sıra, aralık ateşinin bir diğer sebebi de kamu kurumlarının performans değerlendirmelerinin mali harcamaları da kapsamı ve hatta bürokratların kendilerini bu konuda siyasi baskı altında hissetmeleridir. Bu durumda, harcanmamış ödeneklerin kamu kurum yöneticilerini siyaseten zor durumda bırakması da söz konusu olabilmektedir (Hyndman vd. 2007: 5). Mali yıl bitimi harcamaları bu sebeple “harcama ikilemi” olarak da adlandırılmaktadır (McPherson, 2007: 29). Örneğin, Rusya’da Saint Petersburg Valisi Georgy Poltavchenko, şehrindeki kamu kurum yöneticilerini 2014 mali yılı ödeneğinin sadece %92,4’ünü harcadıkları ve geri kalan ödenekleri harcamayıp “israf ettikleri” için kamuoyu önünde suçlamış ve yöneticilerin ikramiyelerini vermemiştir (NTV News, 2015).

Aralık ateşi olgusuna, kamu kuruluşlarının ihtiyatlı davranması ve ödeneğin belirli bir kısmını olası harcamalara karşın “kara gün akçesi” (ihtiyati tasarruf) olarak ellerinde tutması da sebep olmaktadır (Liebman ve Mahoney, 2017: 3511). Beklentinin dışında bir harcama talebi ile karşılaşmadığında ise yine gelecek dönemde bütçe kesintisi yaşamamak adına kalan ödenekler düşük öncelikli veya daha az nitelikli projelere harcanabilmektedir. Bununla birlikte, bütçe harcamasına ilişkin planlama kapasitesi ve bürokratik etkinlikteki yetersizlikler de mali yıl bitimi harcama artışının sebepleri arasında gösterilmektedir (Eichenauer, 2016: 8).

ABD Deniz Yüksek İhtisas Okulu’nda yapılan bir çalışmada çeşitli bakanlık çalışanları ile görüşmeler yapılmış, mali yıl bitimi harcama artışı ve olası sebeplerine dair araştırma yürütülmüştür. On ikinci mali ayda gerçekleştirilen harcamalardaki aşırı artışa dikkat çekilen çalışmada, bu durumun önüne geçilebilmek için Washington ve Oklahoma eyaletlerinde ve Adalet Bakanlığı’nda uygulanan ödenek devri politikasının genişletilmesi tavsiye edilmiştir (McPherson, 2007: 52).

³ Kuyruklu Piyano Sendromu: British Council’in yurt dışı merkezlerinde mali yılın son ayı olan Mart ayında alınan kuyruklu piyanoların yıl sonu harcama artışı olduğuna işaret etmektedir (Eichenauer, 2016: 20).

Liebman ve Mahoney (2017: 3510) yaptığı çalışmada, ABD’de 2004 ila 2009 yılları arasında federal hükümetin gerçekleştirdiği bilişim teknolojileri ihalelerini incelemiş ve mali yılın 52. haftasında asimetrik bir harcama artışı olduğunu gözlemlemişlerdir. Mali yılın son haftasında gerçekleşen harcamaların diğer elli bir haftanın ortalamasının 4,9 katı olduğunu ortaya koymuşlardır. Kurdukları teorik modeli söz konusu proje satın almaları ile test ederek; kamu harcamalarında aralık ateşi olgusunun mevcut olduğu, yıl sonu harcama artışının kalitesinin daha düşük olduğu ve ödenek devri ile yapılan harcamaların kalitesinin artabileceği sonucuna ulaşmışlardır. Başka bir ifadeyle, mali yıl bitimindeki harcama artışı ile verimsiz ve etkin olmayan bir kaynak kullanımı söz konusuysen, ödeneğin devri ile bu durumun önüne geçilebileceğini belirtmişlerdir.

Baumann (2019: 707) tarafından Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda’da yapılan çalışmada ise devlet bütçesindeki sermaye harcamalarının %16’sının sadece on ikinci mali ayda gerçekleştiği tespitlerine yer verilmiştir. Yazar, aralık ateşinin görülmesinin asıl sebebinin kurumların ödenek kullanımını ihtiyati tasarruf olarak mali yılın ikinci yarısına saklamasından çok, kamu çalışanlarının ataletinden kaynaklı olduğunun altını çizmiştir. Bu durumda, ihtiyati tasarrufun önüne geçebilmek için önerilen ödenek devri izinlerinin on ikinci ayda gerçekleşen harcamalardaki artışa engel olamayacağını iddia etmiştir.

Fitzenberger vd. (2016: 2) tarafından yapılan çalışmada ise, Almanya’da uygulanan eğitim programlarında da aralık ateşinin varlığı gözlemlenmiştir. Ayrıca, mali yılın on ikinci ayında görülen aşırı harcamaların niteliğinin de araştırıldığı çalışmada, mali yıl bitimine doğru harcanmayan ve elde kalacağı anlaşılan ödenek ile yapılan kısa dönemli eğitim programlarından mezun olan kişilerin, diğer dönemlerde yapılan programlara kıyasla bu programlardan daha az faydalandığını tespit etmişlerdir. Bu kapsamda, önceden planlanmış uzun dönemli eğitim programlarında katılımcılara emek piyasasında katma değeri yüksek eğitimler verilirken, ödeneği bitirmeye yönelik daha kısa süreliğine açılan programların ise katılımcılara yeni bir kabiliyet kazandırmaktan uzak olduğunun altı çizilmiştir. Böylece, kamu harcamalarında mali yıl bitimine doğru görülen aşırı artışın aynı zamanda kamu kaynağının verimsiz kullanılmasına da yol açtığı kanıtlanmıştır (Fitzenberger vd., 2016: 33).

Türkiye için yapılan çalışmada ise Kartalçı (2009: 298) tarafından Türkiye’nin 2006-2008 yıllarına ilişkin bütçe harcamaları incelenmiş ve “aralık ayı sendromu”nun bütçe süreci, yasal düzenlemeler ve gelenekselleşmiş

davranışlardan kaynaklandığı ve asıl sebebin “Maliye Bakanlığı’nın bütçe uygulamalarını aşırı şekilde yönlendirmesi” olduğunun altı çizilmiştir.

Kartalci (2009) hariç olmak üzere aralık ateşine ilişkin çalışmalar genel olarak belli bir harcama kalemi (Baumann, 2019) veya program (Fitzenberger vd., 2016; Frakes ve Wasserman, 2016) özelinde aralık ateşi olgusunun varlığına ilişkin analiz yapmışlardır. Bu çalışmada, bir taraftan aralık ateşine ilişkin geliştirilen teorik yaklaşımlar literatürde ilk kez bir arada ele alınarak, diğer taraftan Türkiye’nin bütçe uygulamalarında temel gider kalemleri düzeyinde aralık ayında kamu harcamalarında artış olup olmadığı ve eğer artış varsa bu artışın sebepleri analiz edilerek literatüre katkı sağlanacaktır.

2. ARALIK ATEŞİNİN TEORİK TEMELLERİ

Yıl sonu harcama artışının genel bir tespit olmanın ötesine geçmesi ile birlikte literatürde sistematik çalışmalar ve sebeplerine ilişkin teori ve modeller de geliştirilmeye başlanmıştır. Bu teori ve modeller arasında; vekâlet teorisi, öteleme modeli, ihtiyati tasarruf modeli ve bürokratik teori yer almaktadır.

2.1. Vekâlet Teorisi

Aralık ateşini açıklayan teorilerden ilki vekâlet teorisidir. Yıl sonu harcamalarında görülen aşırı artışın önüne geçilebilmesi kamu harcamalarında tasarruf sağlanacağı için yasama organının menfaatineyken, bütçenin yıllık olma ilkesi ve artırımlı bütçe gerçeği sebebiyle olası gelecek yıl ödenek kesintisinin önüne geçilmesi ve bu sebeple ödeneğin tamamının kullanılması ise yürütmenin menfaatinedir (Douglas ve Franklin, 2006: 47; Bakırtaş ve Nazlıoğlu, 2019: 105). Bütçenin bir hükümet programı olması sebebiyle bütçe ödeneğinin verileden az harcanması siyaseten hedeflenen politika ve programların gerisinde kalındığına dair yorumlamalara da sebebiyet vermektedir.

ABD Savunma Bakanlığı çalışanları ile yapılan bir anket çalışmasında mali yılın on ikinci ayında yaşanan harcama artışının verimsiz ve etkin olmayan bir şekilde gerçekleştiği tespit edilmiş ve bu durum vekâlet teorisi ile açıklanmıştır (McPherson, 2007: 21). Söz konusu çalışmada, teoride olduğu gibi, ABD Kongresi asıl, federal devlet kurumları ise vekil durumundadır. Asılın amacı, federal devlet kurumlarına tahsis edilen ödeneğin hükümet programı çerçevesinde vekilleri aracılığıyla harcanmasıdır. Vekillerin amacı ise, bir sonraki mali yılda bütçe kesintisi yaşamamak için mali yılda tahsis edilen ödeneğin tamamını harcamaktır.

Asıl ve vekilin bu iki amacının birbiriyle uyuşmadığı zamanlarda ise, asıl-vekil sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durumda, vekilin kendi faydasını maksimize edecek şekilde ve sadece bütçe ödeneklerini bitirmeye yönelik kamu harcaması yapması da söz konusu olabilir. Böylece hem yıl sonu harcama artışı gerçekleşmiş hem de bu harcamaların niteliği sorgulanır hale gelmiştir.

Liebman ve Mahoney (2017: 3515) tarafından yapılan çalışmada da aralık ateşi olgusu vekâlet teorisi bağlamında kurgulanan model ile açıklanmıştır. Kurgulanan bu modelde, bütçeyi tasarlayan ABD Kongresi asıl, yürütmenin altındaki federal kamu kurumları ise vekildir. Hem asılın hem de vekilin maksimize etmek istedikleri kendi fayda fonksiyonları vardır. Her iki fayda fonksiyonunda harcanan ödenek miktarı bir değişken olarak dâhil edilmiştir. Ancak tahsis edilen ve harcanan ödenek her zaman birbirine eşit olmamaktadır. Bu durumda, harcanacak ödenek miktarında her zaman bir belirsizlik bulunmaktadır. Bu belirsizliğin model içerisinde bertaraf edilebilmesi için beklenen harcama miktarı hesaplanmıştır. Yapılan bu modelleme ile aralık ateşi olgusuna vekalet teorisi çerçevesinden teorik bir temel kazandırmayı amaçlamışlardır.

Douglas ve Franklin (2006: 63), vekâlet teorisi aracılığıyla Oklahama'da 1997 yılında yapılan yasal düzenleme ile bütçenin ödenek devrine imkân tanınmasının etkilerini inceledikleri çalışmalarında, hem yasama organı (asıl) hem de harcamacı kuruluşların (vekil) bu düzenlemeden faydalarının çatışmasının ödenek devri ile engellenerek avantajlı çıktıkları sonucuna ulaşmışlardır. Vekillere asıl tarafından tanınan ödenek devri ile harcamalara esneklik kazandırılmış, tasarruf teşvik edilmiş, vekillerin harcama planlamaları gelişmiş ve müsrif mali yıl bitimi harcamalarında düşüş gözlemlenmiştir. Söz konusu kamu yararları ile hem asılın amacı hem de vekilin faydası ortak bir paydada buluşmuştur.

Aralık ateşi sorununa yönelik önerilen çözümlerden biri olan ödenek devri, mali yıl bitiminde harcan(a)mayan ödeneğin en azından belirli bir kısmının gelecek döneme devrinin mümkün kılınmasıdır. Ancak, ödenek devri ile birlikte bir sonraki bütçe ödeneğinde ödenek devrinin herhangi bir azaltıcı etkisinin olup olmaması ve ödenek devrine bir üst sınır getirilip getirilmemesi konusunda literatürde henüz bir netlik bulunmamaktadır. Ödeneğin devrine imkân sağlanarak mali yıl bitimine doğru gerçekleşen harcama artışının önüne geçildiği, kurumların tasarruf sağladığı, daha iyi planlamanın yapıldığı ve gayri nakdi kredi ve yükümlülüklerle karşı bir esneklik payı kazanıldığına ilişkin ülke uygulamaları mevcuttur (Douglas ve Franklin, 2006: 54).

Öte yandan, ödenek devrinin olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Ödenek devri ile harcamacı kurumların yasamanın bütçe hakkını azaltıcı yönde hareket edebilmelerinin de önü açılabilir. Planlamadaki olası zafiyet ve yasama organının bütçe üzerindeki etkisinin azalması ile birlikte kamu kurumlarının daha az öncelikli ihtiyaçlarını gidermesine ve daha öncelikli ihtiyaçlarını ise ödenek devri ile ötelemesine sebep olabilecektir.

Ödenek devri ile ilgili dikkate alınması gereken bir diğer olumsuz yön ise ödenek devri hakkının kurumların tasarruf seviyelerinde düşüşe yol açabilmesidir. Örneğin, İngiltere’de 1998-1999 mali yılında kabul edilen “Yıllık Esnekliği” düzenlemesi sonucunda kamu kurumları önceki yıllara ait harcanmamış ödeneklerinin tümünü kullanma hakkına sahip olmuşlardır (Crawford vd., 2009: 48). Ancak, yıllık esnekliği düzenlemesi sonrasında kurumların tasarruf seviyelerinde ciddi oranda düşüşler görülmüştür (Hyndman vd., 2007: 31). Bunun üzerine, ödenek devri sistemi yeniden gözden geçirilmiş ve sınırlandırılmıştır. Bu kapsamda, yeni “Bütçe Değişim Sistemi” 2011-2012 mali yılı içinde yürürlüğe girmiş ve kurum ödeneklerinin % 0.75’i (büyük idareler için) ile % 4 (daha küçük idareler için) aralığında değişen oranlarda ödenek devri hakkı getirilmiştir (HM Treasury, 2013).

2.2. Öteleme Modeli

Aralık ateşini açıklayan teorilerden biri de öteleme (procrastination) modelidir. Bu modele göre, yıl sonu harcama artışının temel nedeni kamu çalışanlarının satın alma, ihale, ödeme ve muhasebe kaydı gibi ödenek harcamalarına esas işlemlerde gösterdikleri atalettir. Ancak, kamu çalışanlarının ataletinden kaynaklı olarak yıl içinde gerçekleşen harcamaların mali yıl bitiminde yapılmış gibi muhasebeleştirilmesi (ötelenmesi) durumunda asimetrik on ikinci ay harcama artışından çok, asimetrik yıl sonu muhasebe kayıt işlemlerinin varlığından söz edilebilir (Frakes ve Wasserman, 2016: 3; Baumann, 2019: 708).

Frakes ve Wasserman’ın (2016: 4) mikro veri kullanarak ABD Patent Ofisi üzerine yaptıkları çalışmada, son teslim tarihine iki hafta kalan işlerin neredeyse yarısının son teslim gününde tamamlandığı gözlemlenmiştir. Bu çalışmaya göre, kamu çalışanlarının sergiledikleri atalet yapılan işin kaydedilmesi aşamasında gözlemlenmektedir.

Öteleme modeli ile aralık ateşini açıklayan teorik çalışmalar da mevcuttur. Örneğin, Baumann (2019: 714) hem harcamacı kuruluş hem de yasama organı

için fayda fonksiyonları kurgulayarak öteleme modeli ile yıl sonu harcama artışını teorik olarak açıklamıştır. Devamında Birleşik Krallık verisini kullanarak gerçekleştirdiği kalibrasyon ile söz konusu modeli test etmiş ve öteleme modelinin Birleşik Krallık ve Kuzey İrlanda için geçerli olduğunu ispatlamıştır.

2.3. İhtiyati Tasarruf Modeli

Kamu kurumlarının gelecekteki harcama taleplerinin belirsiz olması idarecileri kamu bütçelerini harcama konusunda ihtiyatlı olmaya itmektedir. Mali yıl içerisinde gerçekleşebilecek harcama taleplerindeki artış, harcamacı kuruluşların mali yılın ilk döneminde ihtiyatlı bir tasarruf içerisine girmelerine, ikinci dönemde ve özellikle mali yıl bitimine doğru ise beklenen olası harcama artışının gerçekleşmemesi durumunda ödeneklerin tamamını bitirmek için daha düşük öncelikli ve daha niteliksiz kamu harcamalarına yönelmelerine yol açmaktadır.

On ikinci mali ay harcama artışını ihtiyati tasarruf modeli yardımıyla açıklayan Liebman ve Mahoney (2017: 3510), yaptıkları çalışmada aralık ateşinin varlığını 52. mali haftada gerçekleşen harcamaların ortalama haftalık harcamaların 4,9 katına çıktığını göstermişlerdir. Ayrıca yapılan bu harcama artışı sonucunda kamu harcamalarının kalitesinin de düştüğünü kanıtlamışlardır. Yazarlar, ihtiyati tasarruf modelinin etkilerini bertaraf edici bir ödenek devri çözümünü model içinde çözerek hem aralık ateşinin önüne geçilmesi hem de ödenek harcama kalitesinin artırılması yönünde öneriler geliştirmişlerdir.

2.4. Bürokratik Teori

Aralık ateşini açıklayan teorilerden sonuncusu ise bürokratik teoridir (Eicheanuer, 2016:8). Bu teori kamu sektörü büyüklüğü, yönetim kalitesi ve idari kapasite gibi çeşitli kamu yönetimi değişkenleri ile yıl sonu harcama artışını ilişkilendirmektedir.

Bu yeni yaklaşıma dair literatürde çalışma oldukça sınırlıdır. Eicheanuer (2016: 3) 27 OECD ülkesinin 2002-2013 yılları arasında Dünya Bankası emanet fonuna donör ülke olarak yaptıkları uluslararası yardımları aralık ateşi olgusu kapsamında incelemiştir. Çalışmada mali yıl bitimi harcama artışının uluslararası yardım kalemleri için de geçerli olduğu sonucuna ulaşmış ve bu sonuç yönetim kalitesi ile ilişkilendirmiştir. Yazar, kurumsal yönetim kalitesi yüksek olan ülkelerde aralık ateşi eğiliminin sınırlı olduğu, yönetim kalitesi düşük olan ülkelere ise bu eğilimin nispeten yüksek olduğu yönünde bulgulara ulaşmıştır.

Kurumsal yönetim kalitesi ve idari kapasiteyi artırarak aralık ayı harcamalarını sınırlandırmak için yıl ortası bütçe gözden geçirmeleri önerilmektedir (Douglas ve Franklin, 2006: 48). En fazla altı ayda bir gerçekleşecek olan bütçe değerlendirmeleri ile kamu kurumlarının yapacakları harcamaların yıl geneline daha dengeli bir biçimde dağıtılmasının izlenmesi ve böylece kurumların mali yılın son aylarında yoğunlaşan asimetrik harcama eğilimlerinin önüne geçilmesi hedeflenmektedir. Yıl sonu harcama artış eğilimi gösteren kurumlar verimsiz harcamaları gerçekleştirmeden tespit edilebilecek ve verimsiz kaynak kullanımının önüne geçilebilecektir. Böylece kamu kaynaklarının kullanımı etkin ve verimli hale getirilirken bürokrasinin planlama kapasitesi ve kurumsal yönetim kalitesi de arttırılacak ve kamuda hesap verilebilirlik ilkesi yaygınlaştırılmış ve derinleştirilmiş olacaktır.

3. TÜRKİYE’DE BÜTÇE HARCAMALARININ ARIKLIK ATEŞİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bütçenin yıllık olma ilkesi T.C. Anayasası’nın 161’inci maddesi ile hüküm altına alınmıştır. Bu ilke, bütçe ile verilen ödeneklerin verildiği yıl içinde kullanılabilceği ve kullanılmayan ödeneklerin ertesi yılda harcanmayacağı anlamına gelir (Mutluer vd., 2005: 95). Nitekim 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 20’nci maddesinin (f) bendine göre cari yılda kullanılmayan ödenekler iptal edilir. Böylece, harcamacı kuruluş tarafından harcan(a)mayan ödeneğin bir sonraki yıla devri mümkün olmamakla beraber iptal edilerek harcama hakkı kaybedilmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2016: 59-60). Başka bir ifadeyle, cari yıl ödenekleri cari yılda yapılan işler için kullanılmalıdır (Tümer ve Demirbaş, 2018: 80).

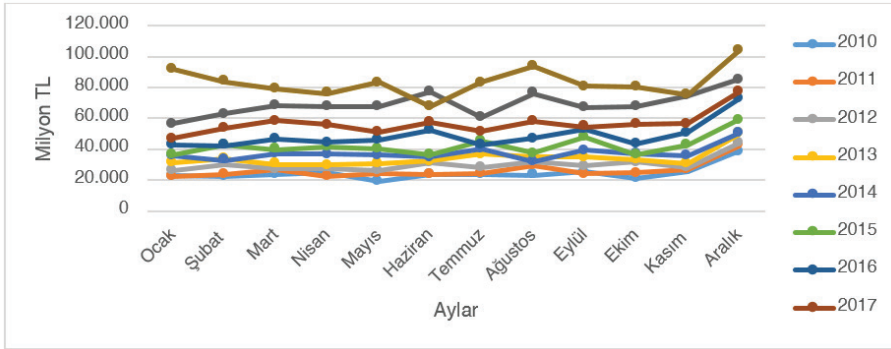
Mevzuatımızda çeşitli kanunlarla ödenek devrine izin verilerek bütçenin yıllık olma ilkesine istisnalar getirilmiştir. Yılı bütçe kanunlarında belirtilen tertiplerde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımların ertesi yıl bütçesinin aynı tertibine devren ödenek kaydedilmesi, 5018 sayılı Kanun’un 35’inci maddesi kapsamında açılmış akreditiflere ilişkin kredi artıklarının ertesi yıla devredilmesi ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Yüksek Disiplin Kurulu ile İl Yatırım ve Hizmetlerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun’un 28/A maddesi gereği Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı aracılığıyla yapılan il yatırım ve hizmet tertiplerinde yer alan ödeneklerden harcanmayan kısımların ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydedilmesi bütçenin yıllık olma ilkesinin istisnaları arasında sıralanabilir.

Merkezi Yönetim Bütçesi içinde ertesi yıla devredilen ödenek toplamının on ikinci mali ay ödenek toplamına oranı 2015 yılı için %3.4, 2016 yılı için %3.4, 2017 yılı için %3.2 ve 2018 yılı içinse %0.1 olarak gerçekleşmiştir (Sayıştay, 2015; Sayıştay, 2016; Sayıştay, 2017; Sayıştay, 2018). Dolayısıyla, 2017 yılı için bütçe ödeneklerinin %96'lık ve 2018 yılı içinse %99.9'luk oranından o yıl içinde kullanılmayan kısmı bir sonraki yıla devri mümkün olmamış ve iptal edilerek kurumların o ödenekleri kullanma hakkı sona ermiştir ("kullan ya da kaybet").

Bütçenin yıllık olma ilkesinin yanı sıra artırımlı bütçe pratiğinden dolayı bir sonraki mali yılda kullanılmayan ödenek kadar kurumların bütçelerinde azaltmaya gidilme ihtimali kurumları bütçelerini mali yıl bitimine kadar tamamen harcamaları yönünde teşvik etmekte ve bu durum mali yıl bitimi harcama artışına (aralık ateşi) neden olmaktadır.

Bu kapsamda, aralık ateşi olgusu Türkiye açısından değerlendirilecek olursa, Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin aylık seyri incelendiğinde aralık ayında diğer aylara kıyasla artış olduğu gözlenmektedir (Şekil 1). Merkezi Yönetim Bütçesinin farklı yapıdaki kurumların farklı özellik gösteren harcamalarından oluştuğu göz önüne alındığında aşağıda temel gider kalemleri bağlamında Türkiye'de kamu harcamalarında aralık ateşi olgusunun olup olmadığı ve varsa sebepleri analiz edilecektir. Bu amaçla, öncelikle personel giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan devlet prim giderleri, cari transferler ile mal ve hizmet alım giderlerinden oluşan cari giderler daha sonra sermaye giderlerindeki (varsa) yıl sonu harcama artış eğilimleri incelenecektir.

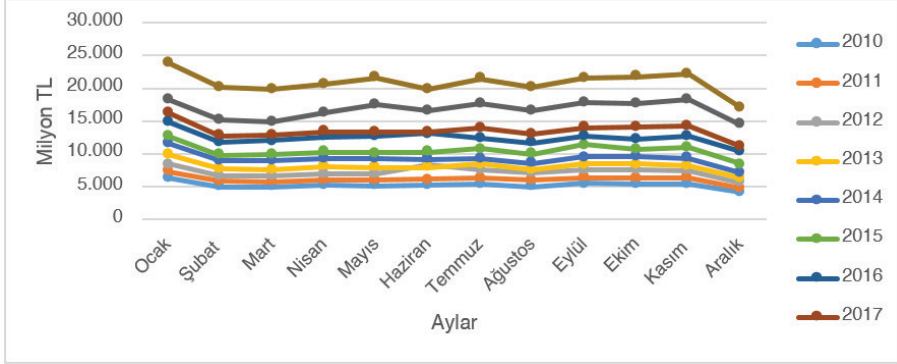
Şekil 1. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019)

Cari giderler arasında yer alan personel giderleri (Şekil 2), Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan devlet prim giderleri (Şekil 3) ile görev zararları ve hazine yardımlarını kapsayan cari transferler (Şekil 4) gibi yıl boyunca yapılan düzenli ödemelerde aralık ateşi olgusunun görülmemesi doğaldır.

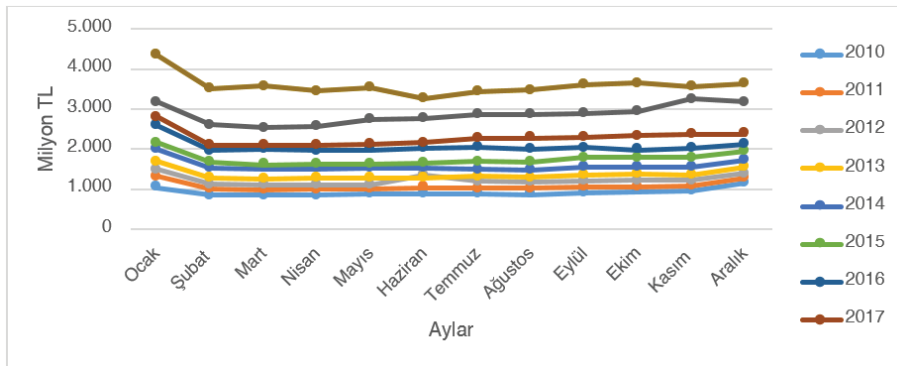
Şekil 2. Personel Giderleri



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Genel itibarıyla personel giderleri aylar itibarıyla benzer seyir izlemekle birlikte aralık ayında düşüş ve ocak ayında artış görülmektedir (Şekil 2). Bu durum, Devlet memurları ile diğer kamu görevlilerine 15 Aralık-14 Ocak dönemleri için yapılacak ödemelerin yarısının ödemenin yapıldığı yıl bütçesine gider olarak kaydolması, kalanının ise avans hesaplarına alınarak takip eden mali yılbaşında bütçeye gider yazılmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca, hem yeni öğretmen alımları hem de öğretmenlerin ek ders ödemelerinin etkisiyle personel giderlerinde eylül ayı itibarıyla göreceli bir yükseliş seyri görülmektedir.

Şekil 3. Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Prim Giderleri

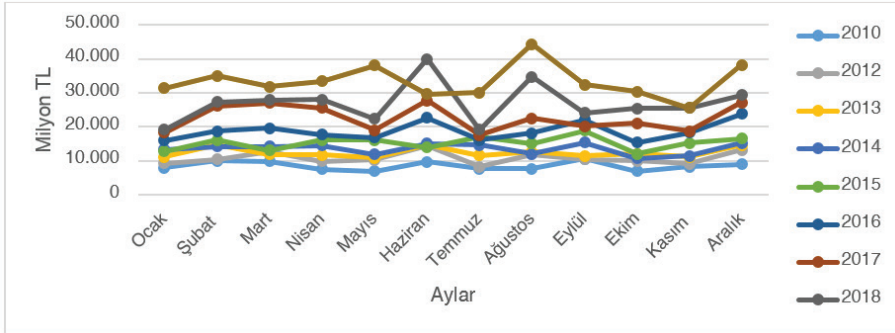


Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Sosyal Güvenlik Kurumuna Devlet Prim Giderlerinde ise, personel giderlerine benzer biçimde yıl genelinde dengeli bir seyir gözlenmektedir. Ancak, personel giderlerinden farklı olarak aralık ayında düşüş söz konusu değildir. Bunun sebebi ise, memuriyete giriş tarihleri 2008 Ekim ayı sonrasında olan ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununa tabi personelden haklarında fiili hizmet zammı öngörülenler için prim kesintileri her ay düzenli olarak yapılmaktayken, 2008 Ekim ayı öncesinde memuriyete giren ve 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine tabi olan personelin fiili hizmet zammı prim kesintilerinin aralık ayında toplu olarak yapılmasıdır.

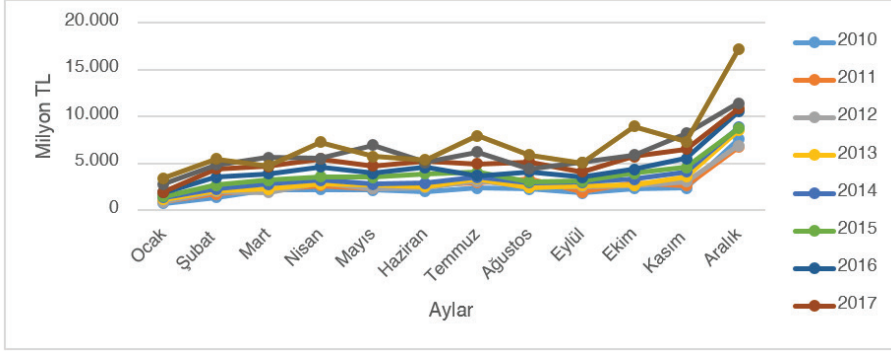
Sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla karşılıksız olarak yapılan ödemelerden oluşan cari transferlerde aralık ayında belirgin bir artış görülmektedir (Şekil 4). Bunun sebebi ise, cari transferlerde önemli bir paya sahip olan Sosyal Güvenlik Kurumlarına görev zararları karşılığında yapılacak ödemelerin yılın geneline yayılmasıdır. Benzer biçimde, yurt içi ve yurt dışı eğitim kurumlarında okutulan Türk ve yabancı uyruklu öğrencilerin burs ve harçlıkları ile genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylardan oluşan gelirden ayrılan paylar gibi kalemlerin de yıl boyunca yapılan düzenli ödemeleri içermesidir.

Şekil 4. Cari Transferler



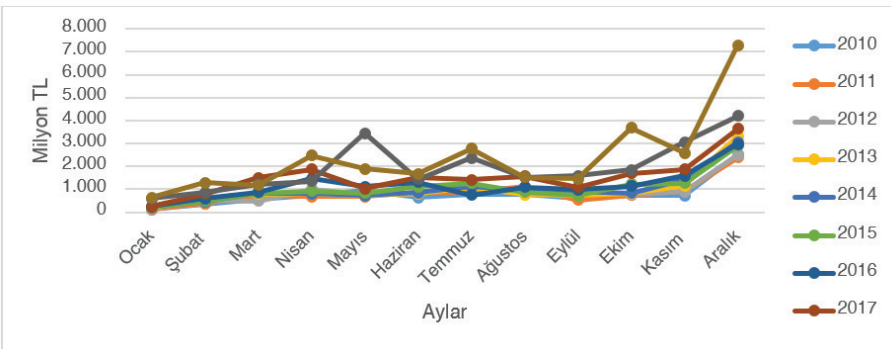
Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Cari giderler arasında yer alan bir diğer önemli harcama kalemi olan mal ve hizmet alım giderleri incelendiğinde ise aralık ayı harcamalarında yılın geri kalanına kıyasla önemli ölçüde artış görülmektedir (Şekil 5). Aşağıda mal ve hizmet alım giderleri içinde yer alan önemli bütçe gider kalemleri bağlamında bu durum detaylı olarak incelenmektedir.

Şekil 5. Mal ve Hizmet Alım Giderleri

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Mal ve hizmet alım giderlerinin altında yer alan "Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Alımları, Yapımları ve Giderleri" kaleminde mali yıl bitimine doğru harcama artışı yoğun olarak görülmektedir (Şekil 6). Bunun en önemli sebebi ise güvenlik ve savunmaya yönelik mal, malzeme ve hizmet alımları ile aynı amaçlı bakım ve onarım giderlerinin parasal limite bakılmaksızın bu bölümde toplanmasıdır (SBB, 2019a). Diğer bir ifadeyle, güvenlik ve savunmaya yönelik yapılacak (askeri lojman yapımı hariç) yatırımlar sermaye giderlerinde değil, cari giderlerin altında izlenmektedir. Dolayısıyla, mal ve hizmet alım giderleri altında yer alan "Güvenlik ve Savunmaya Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Alımları, Yapımları ve Giderleri" kalemi yıl sonu harcama artış eğilimi açısından daha çok sermaye giderlerine benzer özellik taşımaktadır.

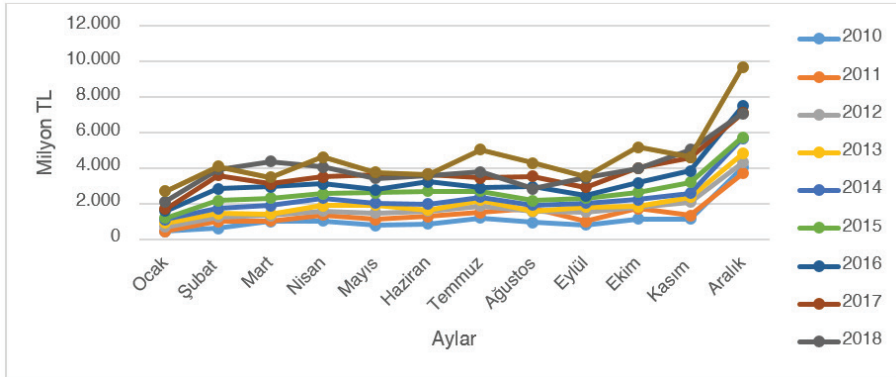
Şekil 6. Savunma Giderleri

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

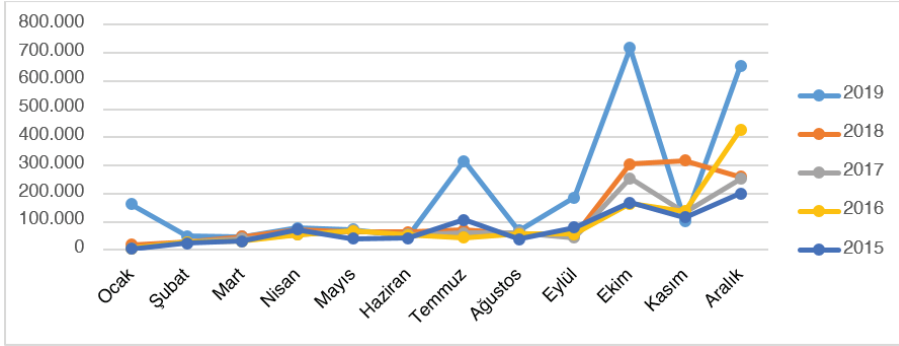
Öte yandan, “Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Hedef Planının Gerçekleştirilmesi Maksadıyla Gelecek Yıllara Sâri Taahhütlere Girişme Yetkisi Verilmesi Hakkında Kanun” un 3. maddesine göre çıkarılan yönetmelik çerçevesinde ve aynı şekilde 5018 sayılı Kanunun 35. maddesi kapsamında Emniyet Genel Müdürlüğü, Jandarma Genel Komutanlığı ile Sahil Güvenlik Komutanlığına yönelik çıkarılan yönetmelik uyarınca bu kurumlar avanslarını devrederek bir yıldan daha uzun sürede kapatma imkânına sahipler. Kanun kapsamındaki kurumlar biriken avansların belirli bir miktarını her yıl bütçe gerçekleştirmeleri göz önünde bulundurarak ve genellikle Aralık ayında kapatmaları savunma giderleri kaleminde aralık ateşine sebep olmaktadır.

Diğer mal ve hizmet alım giderlerinde de mali yıl bitimine doğru harcama artış eğilimi görülmektedir (Şekil 7). Bunun en önemli sebeplerinden biri, kurumların on ikinci mali ayda kalan ödeneklerini kırtasiye ve büro malzemesi gibi stoklanabilir mal alımları için kullanmasıdır (Şekil 8). Ancak, yıllık ihtiyaçtan fazla alınan kırtasiye ve büro malzemelerinin depolama ve bozulma sorunu söz konusu olabilecektir.

Şekil 7. Diğer Mal ve Hizmet Giderleri



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Şekil 8. Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları

Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2015-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

Öte yandan, kamu kurumları mali yıl bitimine doğru ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla yaptıkları stoklanabilir malzeme alımlarını daha çok doğrudan temin yöntemiyle gerçekleştirmektedir. Kamu İhale Kurumu tarafından altı aylık olarak yayımlanan veriler incelendiğinde, 2019 yılı ilk altı ayında doğrudan temin yoluyla gerçekleştirilen alımlar yaklaşık 2.2 milyar TL iken, aynı yılın ikinci altı aylık döneminde %153 oranında bir artışla yaklaşık 5.5 milyar TL düzeyine ulaşmıştır (KİK, 2019). Ancak, Kamu İhale Kurumu bu verileri altı aylık dönemler itibariyle yayımladığı için doğrudan temin yoluyla gerçekleşen alımlarda ikinci altı aylık dönemde görülen yoğunlaşmanın hangi aylarda olduğuna ilişkin veri bulunmamaktadır.

Diğer mal ve hizmet alım giderlerinde görülen aralık ateşi eğiliminin bir diğer sebebi de dönemsel olarak mali yıl bitimine doğru yapılan ihalelerin hak ediş ödemelerinin aralık ayına kalmasıdır. Örneğin, Milli Eğitim Bakanlığının bazı büyük kalemlerinde eğitim-öğretim döneminin başlamasına yakın ihaleye çıkılmakta, ihalelerin kesinleşmesi yıl sonuna yakın gerçekleşmekte ve son üç aya ilişkin hak edişlerin çoğunluğu Aralık ayında ödenmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı'nın bütçe büyüklüğü dikkate alındığında bu durumun Merkezi Yönetim Bütçesi diğer mal ve hizmet alım giderleri kalemindeki mali yılın son aylarındaki harcama artışını da etkilemesi muhtemeldir.

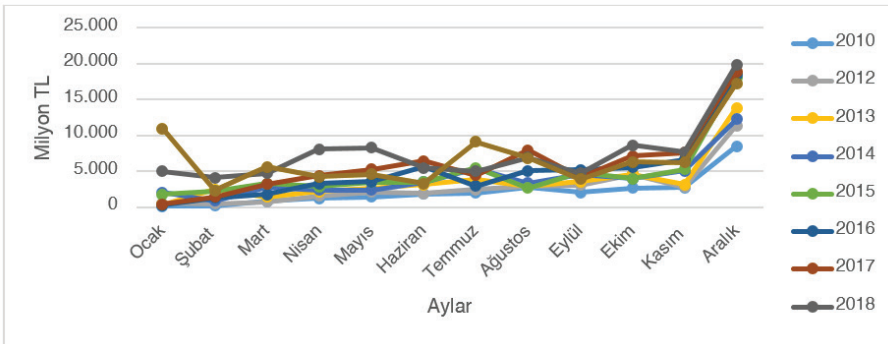
Aralık ateşi olgusunu açıklayan teorik modellerden biri olan ihtiyati tasarruf modelinde belirtildiği üzere, mali yıl içerisinde gerçekleşebilecek harcama taleplerindeki artış, harcamacı kuruluşların mali yılın ilk döneminde ihtiyatlı bir

tasarruf içerisinde girmelerine sebep olmaktadır. Ülkemizde bütçe uygulaması sırasında ihtiyati tasarruf eğilimi özellikle Milli Eğitim Bakanlığı ile Sağlık Bakanlığı gibi taşra teşkilatı tüm ülkeye yaygın olan ve taşra tertiplerinde ödenekleri fazla olan kurumlarda daha fazla gözlenmektedir. Bu kurumlarda taşra teşkilatında ortaya çıkacak öngörülemez giderlere karşılık belli oranlarda ihtiyat tasarrufu eğilimi mevcuttur. Bu kurumların bütçelerinin Merkezi Yönetim Bütçesi içindeki paylarının büyük olması sebebiyle bu kurumlarda görülen ihtiyati tasarruf eğilimi Merkezi Yönetim Bütçesinde görülen yıl sonu harcama artışını da etkilemektedir. Ancak merkez teşkilatı tertiplerindeki ödenekleri oransal olarak daha büyük olan veya hiç taşra teşkilatı olmayan kurumlarda ihtiyati tasarruftan kaynaklı mali yıl bitimi harcama eğiliminin daha düşük olduğu görülmektedir.

Genel olarak mal ve hizmet alım giderlerinde, kırtasiye ve büro malzemesi gibi stoklanabilir mal alımları hariç tutulduğunda kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla aralık ayında aşırı harcama eğiliminde olmadıkları görülmektedir.

Sermaye giderleri kalemi aralık ateşi bağlamında değerlendirildiğinde ise sermaye giderlerinde aralık ateşinin yoğun bir biçimde görüldüğü ortaya çıkmaktadır (Şekil 9). Ancak, öncelikli olarak on ikinci mali ayda görülen bu artışın muhtemel sebeplerinin incelenmesi gerekmektedir. Bu sebepler doğru bir biçimde tespit edilmeden sermaye giderlerinde görülen yıl sonu artış eğiliminin; ihtiyati tasarruftan mı yoksa yapılan yatırımın doğasından mı kaynaklandığını veya kurumların kendilerine tahsis edilen ödeneklerin tamamını kullanmak istemesinin mi etkili olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır.

Şekil 9. Sermaye Giderleri



Kaynak: Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019).

5018 sayılı Kanun'un 20'nci maddesine göre, kamu kurumları kendilerine tahsis edilen ödenekleri Cumhurbaşkanlığı tarafından belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanır. Cumhurbaşkanlığı tarafından, özellikle inşaat işlerinin mevsimsel koşullardan dolayı yaz aylarında hız kazanmasıyla sermaye giderleri ödeneklerinin oransal çoğunluğunun yılın ikinci yarısında serbest bırakıldığı görülmektedir.

Mevsimsel koşullardan etkilenen sermaye giderleri konusunda iki hususu belirtmekte yarar bulunmaktadır. Bunlardan ilki, kurumların lojman, lojman dışındaki bina ve diğer inşaat işlerini kapsayan gayrimenkul sabit sermaye mallarına ilişkin yatırımlarının mevsimsel koşullardan etkilendiği ve dolayısıyla bu kurumların bütçelerinde yer alan sermaye giderleri kaleminde on ikinci mali ayda harcama artış eğilimi görüldüğüdür. İkinci olarak da, Karayolları Genel Müdürlüğü (KGM) ve Devlet Su İşleri (DSİ) Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kurumların inşaat işlerinin yaz aylarında hızlanması sebebiyle ihale zamanı buna göre şekillenmekte ve bu işlere ait hak ediş ödemeleri de mali yıl bitiminde yoğunlaşmaktadır. Bu durumda, söz konusu kurumların bütçelerinde yer alan sermaye giderlerinde aralık ateşi söz konusu olmaktadır. Her iki kurumun da Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderleri içindeki ağırlığının fazla olması sebebiyle, bu kurumlarda görülen mali yıl bitimi harcama eğilimi Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderlerinde görülen on ikinci mali ayda harcama artışını da etkilemektedir.

KGM ve DSİ Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kurumlarda görülen mevsimsel koşullardan kaynaklı yıl sonu harcama artış eğiliminin yanı sıra, bu kurumlara yedek ödenekten yapılan aktarmaların da mali yıl bitimine doğru gerçekleşmesi sermaye giderlerindeki yıl sonu harcama artışının önemli bir sebebidir. Bilindiği üzere, 5018 sayılı Kanun'un "Yedek ödenek" başlıklı 23'üncü maddesinde, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülmeyen hizmetler için genel bütçe ödeneklerinin yüzde ikisine kadar yedek ödenek konulabileceği hüküm altına alınmıştır. Kurumların öncelikle kendilerine tahsis edilen ödenekleri kullanmaları, ödeneklerin yetersiz olması veya bütçe hazırlanırken öngörülmeyen hizmetleri yerine getirmeleri durumunda yedek ödenek tertibinden kurum bütçesine aktarma yapılması söz konusu olduğundan bu aktarmalar genellikle mali yılın on ikinci ayına doğru yapılmaktadır. Böylece, mali yıl bitimine doğru yedek ödenekten yapılan aktarmalar sermaye giderlerinde görülen yıl sonu harcama artışının önemli bir kaynağı haline dönüşmektedir.

Örneğin, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün 2019 Yılı için sermaye giderleri başlangıç ödeneği 7.736.743.000 TL iken, aynı yıl için yedek ödenekten söz konusu Genel Müdürlüğü'nün sermaye giderlerine aktarılan tutar 14.284.567.000 TL olarak gerçekleşmiştir (Tablo 1). Yedek ödenekten KGM'nin sermaye giderlerine Kurumun başlangıç ödeneğinin iki katı düzeyinde aktarma yapıldığı ve aktarmaların da genellikle mali yıl bitimine doğru gerçekleştiği dikkate alındığında hem KGM sermaye giderlerinde hem de Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderlerindeki aralık ateşi olgusunun önemli bir belirleyicisinin yedek ödenekten yapılan aktarmalar olduğu ortaya çıkmaktadır.

2019 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderleri başlangıç ödeneği 54.432.026.000 TL olarak öngörülmüş ve merkezi yönetim kapsamındaki kurumlara toplam 20.928.611.390 TL tutarında yedek ödenekten sermaye giderlerine aktarma yapılmıştır. Yedek ödenekten sermaye giderlerine yapılan aktarmaların sermaye giderleri başlangıç ödeneğine oranla büyüklüğü düşünüldüğünde aktarma yapılan dönemin sermaye giderleri kaleminde görülen on ikinci mali aydaki harcama artış eğilimini üzerindeki önemi daha iyi anlaşılmaktadır.

Tablo 1. KGM ve DSİ Genel Müdürlüğü Sermaye Giderleri

| Kurum | Yıl | Sermaye Gideri Başlangıç Ödeneği | Sermaye Giderleri İçin Yedek Ödenekten Yapılan Aktarma | Sermaye Gideri Yıl Sonu Gerçekleşme | Sapma (%) (Başlangıç Ödeneği/ Yıl Sonu Gerçekleşme) |
|-------|------|----------------------------------|--|-------------------------------------|---|
| KGM | 2018 | 10.989.850.000 | 12.198.954.000 | 25.602.642.153 | %133 |
| | 2019 | 7.736.743.000 | 14.284.567.000 | 24.791.446.642 | %220 |
| DSİ | 2018 | 10.667.000.000 | 2.355.000.000 | 13.772.758.519 | %29 |
| | 2019 | 6.318.210.000 | 1.633.459.000 | 8.315.112.668 | %32% |

Kaynak: SBB (2018), SBB (2019b), KGM (2018), KGM (2019), DSİ (2018), DSİ (2019)

Tablo 1'den görüleceği gibi, KGM bütçesi sermaye gideri kaleminde görülen 2018 yılı için %133 ve 2019 yılı için %220 oranındaki sapmalar dikkate alındığında, mali yıl bitimine doğru yedek ödenekten Kurum bütçesine aktarmak yerine Kurumun sermaye giderlerinin bütçe başlangıç ödeneğinin artırılması yolu seçilmelidir. Böylece, hem bütçenin samimiyet ve doğruluk ilkelerine daha fazla uyum sağlanacak, hem yedek ödenek 5018 sayılı Kanun ile belirtilen amaçlarına daha fazla hizmet edecek hem de ödenek kullanımlarının yıl boyunca daha

dengeli dağılımı mümkün olacaktır. Bu durumda, sermaye giderlerinde görülen yedek ödenek kaynaklı aralık ateşi sınırlandırılmış olacaktır.

Son olarak, gerek mal ve hizmet alım giderleri ve gerekse sermaye giderlerinde görülen mali yıl bitiminde gerçekleşen harcama artışının sebebi konusunda akla gelen bir diğer husus ise kamu ihale sürecidir. Kamu ihale sürecinin zaman alması sebebiyle kamu kurumlarının bütçe ödenekleri kullanmalarının on ikinci mali ayı bulması hususu sıklıkla dile getirilmektedir. Ancak Tablo 2'den de görüleceği üzere 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında belirtilen mal veya hizmet alımları ile yapım işlerine ilişkin ihale usullerine göre yürütülen kamu alımlarının altı aylık gerçekleştirmelerine bakıldığında, yılın her iki yarısı için dengeli bir dağılımın olduğu görülmektedir. Her ne kadar Kamu İhale Kurumu bu verileri altı aylık dönemler itibariyle yayımladığı için ihale usulleri ile yapılan mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin aylık gerçekleştirmeleri tespit edilemese de yılın her iki yarısında görülen dengeli dağılım ihale sürecinden kaynaklı olarak aralık ateşi olduğu yönündeki iddiaları desteklememektedir.

Tablo 2. 4734 sayılı Kanun'da Belirtilen İhale Usulleri Kapsamında Yapılan Alımlar (1000 TL)

| Yıllar | İlk 6 ay | İkinci 6 ay | İlk 6 Aya Göre Değişim |
|--------|-------------|-------------|------------------------|
| 2015 | 70.353.883 | 57.890.239 | -18% |
| 2016 | 80.525.623 | 75.135.567 | -7% |
| 2017 | 101.212.051 | 109.087.728 | 8% |
| 2018 | 98.867.840 | 99.459.477 | 1% |
| 2019 | 67.188.509 | 67.868.366 | 1% |

Kaynak: KİK (2020)

SONUÇ

Bütçenin yıllık olması, mali yılda kullanılmayan bütçe ödeneklerinin bir sonraki mali yıla devredilemiyor olması ve dahası artırımlı bütçe gerçeği sonucunda kullanılmayan ödeneklerin bir sonraki mali yıl bütçe ödeneklerinde azalmaya yol açabileceği yönündeki beklenti, kurumların bütçelerini mali yıl bitimine kadar tamamen harcamaları yönünde teşvik etmektedir. Mali yıl bitimine doğru kamu harcamalarında yıl ortalamasının oldukça üstünde bir artış görülmesi olarak tanımlanan aralık ateşi, kamu kaynaklarının verimsiz ve etkin olmayan bir biçimde kullanılma riskini de artırmaktadır.

Bu noktada önemli olan, kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla ihtiyacından fazla veya daha düşük kalitede mal ve hizmetleri almaları ya da yatırımlara yönelmeleridir. Dolayısıyla, bütçede aralık ayı ortalamasının diğer ayların üstünde olması aralık ateşi olgusunun varlığını göstermekle beraber, bu artışın arkasında yatan sebepleri net bir biçimde ortaya koymadan, aralık ateşinin kamu harcamalarında etkinlik kaybına neden olduğunu söylemek zordur. Bunu söyleyebilmek için de öncelikle Merkezi Yönetim Bütçesinde farklı yapılarıdaki kurumların farklı özellik gösteren harcamalarının analiz edilmesi gerekmektedir.

Bu kapsamda, cari giderler arasında yer alan personel giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan devlet prim giderleri ile cari transferler gibi yıl boyunca yapılan düzenli ödemelerde aralık ateşi olgusunun görülmemesi doğaldır. Cari giderler arasında yer alan bir diğer önemli harcama kalemi olan mal ve hizmet alım giderlerinde ise aralık ayı harcamalarında yılın geri kalanına kıyasla önemli ölçüde artış görülmekle birlikte, kırtasiye ve büro malzemesi gibi stoklanabilir mal alımları hariç tutulduğunda kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla aralık ayında aşırı harcama eğiliminde olmadıkları görülmektedir.

Merkezi Yönetim Bütçesi kapsamında sermaye giderlerinde aralık ateşi yoğun bir biçimde görülmektedir. Özellikle inşaat işlerinin mevsimsel koşullardan dolayı yaz aylarında hız kazanmasıyla sermaye giderleri ödeneklerinin oransal çoğunluğunun yılın ikinci yarısına kayması bu yoğunlaşmanın önemli bir sebebidir. Dahası Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kurumların inşaat işlerinin yaz aylarında hızlanması sebebiyle ihale zamanı buna göre şekillenmekte ve hakediş ödemeleri de mali yıl bitiminde yoğunlaşmaktadır. Her iki kurumun da Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderleri içindeki ağırlığının fazla olması sebebiyle, bu kurumlarda görülen aralık ateşi eğilimi Merkezi Yönetim Bütçesi sermaye giderlerinde görülen yıl sonu harcama artışını da etkilemektedir.

Karayolları Genel Müdürlüğü ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü gibi yatırımcı kurumlara yedek ödenekten sermaye giderlerine yapılan aktarmaların da yıl sonuna doğru gerçekleşmesi sermaye giderlerindeki yıl sonu harcama artışının önemli bir sebebidir. Yedek ödenekten mali yılın son aylarına doğru yapılan aktarmalar yerine, bu kurumların sermaye giderleri bütçe başlangıç ödeneklerinin daha gerçekçi belirlenmesi durumunda, sermaye giderlerinde görülen yedek ödenek kaynaklı mali yıl bitimi harcama artışı sınırlandırılmış olacaktır.

Aralık ateşi sorununa yönelik önerilen çözümlerden biri de ödenek devridir. Türkiye’de bütçe kanunları ve çeşitli kanunlar ile ödenek devrine izin veren düzenlemeler yapılmıştır. Bunların dışında o yıl içinde kullanılmayan ödeneklerin bir sonraki yıla devri mümkün olmamakta ve iptal edilerek kurumların ödenekleri kullanma hakkı sona ermektedir. Ancak, ödenek devrinin mali yıl bitimi harcamalarında artış eğilimini sınırlandırabilmesi için, bu eğilimin sebeplerinin net bir biçimde ortaya konması gerekmektedir. Aralık ateşinin sebebi, ihtiyati tasarruf güdüsü ile kurumların harcamalarını mali yılın son çeyreğine doğru kaydırmasıysa, ödenek devri izni ile hem yıl sonu harcama artışının önüne geçilmesi hem de ödenek harcama kalitesinin artırılması mümkün olabilir. Ancak, aralık ateşinin görülmesinin asıl sebebi ihtiyati tasarruftan çok kamu çalışanlarının ataleti ise ödenek devri izinleri mali yılın son aylarında gözlemlenen harcama artışını sınırlandıramayacağı gibi ödenek harcama kalitesini de artıramayacaktır. Bu sebepler net bir biçimde tespit edildikten sonra ödenek devri izinlerinin aralık ateşine karşı bir çözüm olup olamayacağı tartışması daha anlamlı hale gelecektir.

Aralık ateşine yönelik diğer politika önerisi ise yıl ortası bütçe gözden geçirmesidir. Ülkemizde, 5018 sayılı Kanun ile mali raporlama sistemimize yıl ortası bütçe gözden geçirme aracı olarak Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporu girmiş bulunmaktadır. Ancak, söz konusu Raporun mali yılın son ayında gerçekleşen harcama artış eğilimini sınırlandırabilmesi için (ödenek devri izinlerinde olduğu gibi) yıl sonu harcama eğiliminin asıl sebebinin tespit edilmesi gerekmektedir. Aralık ateşinin görülme sebebi, ihtiyati tasarruf ise, raporlama kalitesi ve bağlayıcılığının artırılmasıyla Kurumsal Mali Durum ve Beklentiler Raporunun aralık ateşi eğilimini sınırlandırması mümkün olabilecektir.

Çalışma sonucunda, Türkiye’de stoklanabilir mal alımları hariç cari giderler için kurumların kendilerine tahsis edilen bütçe ödeneklerinin tamamını kullanmak amacıyla aralık ayında aşırı harcama eğiliminde olmadıkları ancak, mevsimsel koşullar ve yatırımcı kurumlara yedek ödenekten yapılan aktarmaların da etkisiyle yıl sonuna doğru gerçekleşmesi sebebiyle sermaye giderlerinde aralık ayında harcama artış eğilimi olduğu tespit edilmiştir. Ancak söz konusu eğilimin kamu harcamalarında etkinlik kaybına yol açıp açmadığını söyleyebilmek için yıl sonu harcama artışının ne ölçüde ihtiyati tasarruf veya kamu çalışanlarının ataletinden kaynaklandığının tespit edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda yapılacak çalışmalar bütçede görülen yıl sonu harcama artışı ve çözüm önerileri konusunda literatüre katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- Baumann, Stuart (2019), "Putting It Off for Later: Procrastination and End of Fiscal Year Spending Spikes", *The Scandinavian Journal of Economics*, Sayı: 121(1), s. 706-735.
- Bakırtaş, Doğan ve Nazlıoğlu, Metin (2019), "Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi: Bürokrasi ve Bürokrat Davranışları Perspektifi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı:114, Temmuz - Eylül 2019, s. 95-115.
- Crawford, Rowena; Emmerson, Carl ve Tetlow, Gemma (2009), "A Survey of Public Spending in the UK", *Institute for Fiscal Studies, Briefing Note BN43*, s. 272-290.
- Douglas, James W. ve Franklin, Aimee L. (2006), "Putting the Brakes on the Rush to Spend Down End-of-Year Balances: Carryover Money in Oklahoma State Agencies", *Public Budgeting & Finance*, Sayı: 26(3), s. 46-64.
- DSİ (2018), *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2018 Yılı Faaliyet Raporu*. <http://www.dsi.gov.tr/stratejik-planlama/faaliyet-raporlari> (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- DSİ (2019), *Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü 2019 Yılı Faaliyet Raporu*. <http://www.dsi.gov.tr/stratejik-planlama/faaliyet-raporlari>. (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- Edizdoğan, Nihat ve Çetinkaya, Özhan (2016), *Kamu Bütçesi*, Ekin Yayınevi, Bursa.
- Eichenauer, Vera (2016), "December Fever in Public Finance", *10th Annual Conference on the Political Economy of International Organizations*, s. 1-89.
- Fitzenberger, Bernd; Furdas, Marina ve Sajons, Christoph (2016), "End-of-Year Spending and the Long-Run Employment Effect of Training Programs for the Unemployed", *IZA Institute of Labor Economics Discussion Paper Series*, No.10441. s.1-59.
- Frakes, Michael D. ve Wasserman, Melissa F. (2016), "Procrastination in the Workplace: Evidence from the U.S. Patent Office", *National Bureau of Economic Research Working Paper*, Sayı: 22987, s.1-51.
- HM Treasury (2013), "Consolidated Budgeting Guidance from 2013-14", https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207689/consolidated_budgeting_guidance_201314.pdf. (Erişim Tarihi: 09.01.2020).

- Hyndman, Noel; Jones, Rowan ve Pendlebury, Maurice (2007), "An Exploratory Study of Annularity in the UK Public Sector: Plus Ça Change, Plus Cest La Même Chose", *Financial Accountability & Management*, Sayı: 23(2), s.215-237.
- Kartalıcı, Kadir (2009), "Kamu Harcamalarında Aralık Ayı Sendromu ve Çözüm Önerileri", *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:18(2), s.298-317.
- KGM (2018), Karayolları Genel Müdürlüğü 2018 Faaliyet Raporu. <https://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Kurumsal/FaaliyetRaporu.aspx> (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- KGM (2019), Karayolları Genel Müdürlüğü 2019 Faaliyet Raporu. <https://www.kgm.gov.tr/Sayfalar/KGM/SiteTr/Kurumsal/FaaliyetRaporu.aspx> (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- KİK (2020), Kamu İhale Kurumu 2015-2019 Yılı Kamu Alımları İzleme Raporları http://ihale.gov.tr/ihale_istatistikleri-45-1.html, (Erişim Tarihi 05.03.2020).
- Liebman, Jeffrey B. ve Mahoney, Neale (2017), "Do Expiring Budgets Lead to Wasteful Year-End Spending?", *American Economic Review*, Sayı: 107(11), s.3510-3549.
- McPherson, Michael, F. (2007), *An Analysis of Year-End Spending and the Feasibility of a Carryover Incentive for Federal Agencies*, Yüksek Lisans Tezi, ABD Deniz İhtisas Okulu, Kaliforniya. (Erişim Tarihi: 3 Mart 2020).
- Mutluer, Kamil; Öner, Erdoğan ve Kesik, Ahmet (2005), *Bütçe Hukuku*, Bilgi Üniversitesi Yayını, No:99/7, İstanbul.
- NTV News (2015), "Poltavchenko Deprives Budget Managers of Their Bonuses", <https://www.ntv.ru/novosti/1295836>, (Erişim Tarihi: 29.01.2020).
- Sayıştay (2015), 2015 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=96> (Erişim Tarihi: 01.03.2020).
- Sayıştay (2016), 2016 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=96> (Erişim Tarihi: 02.03.2020).
- Sayıştay (2017), 2017 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=96> (Erişim Tarihi: 02.03.2020).

- Sayıştay (2018), 2018 Yılı Genel Uygunluk Bildirimi. <https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2&CategoryId=96> (Erişim Tarihi: 02.03.2020).
- SBB (2018), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2018 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki Yedek Ödeneklerin Kullanımı. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/01/Tablo-2_2018.pdf (Erişim Tarihi: 02.03.2020).
- SBB (2019a), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber. http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/04/AnalitikEkorehber_2019-2021.pdf (Erişim Tarihi: 01.03.2020).
- SBB (2019b), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2019 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunundaki Yedek Ödeneklerin Kullanımı. <http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/01/Tablo-II.pdf> (Erişim Tarihi: 02.03.2020).
- SBB (2020), T.C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı, 2020 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Tebliği (Sıra No: 2) http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2020/02/2020_TebliğSıraNo2.pdf (Erişim Tarihi: 05.03.2020).
- Schick, Allen (1983), Incremental Budgeting in a Decremental Age. *Policy Sciences*, Sayı:16(1), s. 1–25.
- T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü (2019), Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri 2010-2019, <https://muhasabat.hmb.gov.tr/merkezi-yonetim-butce-istatistikleri> (Erişim Tarihi: 29.12.2019)
- Tümer, Özlem ve Demirbaş, Tolga (2018), “Devlet Muhasebesinde Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına İlişkin Bir Değerlendirme”, *Yönetim Bilimleri Dergisi*, Sayı: 15(30) , s. 69-86.
- Wildavsky, A. (1964), *The Politics of Budgetary Process*, Boston: Little Brown
- Yahoo News (2012), “Treasury Board President Tony Clement Calls for an End to March Madness Spending”, <https://www.yahoo.com/amphtml/blogs/canada-politics/tony-gazebo-clement-calls-end-march-madness-spending-230554089.html> (Erişim Tarihi: 01.03.2020).