

KAYDEDİLEN ÖDENEK KAVRAMI VE BÜTÇEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN EKONOMİK BÜYÜKLÜKLERE ETKİSİ

Yrd.Doç.Dr. Özhan Çetinkaya

*Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F.
Maliye Bölümü Öğr.Üyesi.*

GİRİŞ

Konunun içeriğine değinmeden önce çalışmanın bu başlık altında ele alınmasının iki nedeni olduğunu belirtmekte fayda olduğu kanısındayız. Birincisi, bütçe gerekçelerinde ödeneklerle ilgili kavramların içeriği, ikincisi bütçede yıl içinde yapılan ödenek değişiklikleri miktarlarının son yıllarda dikkat çekecek düzeyde artmasıdır. Birinci durumla ilgili olarak , bütçe gerekçelerinin konsolide bütçe ödenekleri ile ilgili kısımlarının incelenmesinde kullanılan ödenek kavramlarının "başlangıç ödeneği" , "ek ödenek" , gelirlili ve gelirsiz olarak ayrımı yapılan "kaydedilen ödenek" ve "yıl sonu ödeneği" olduğu görülmektedir. Bu kavramlardan ilk bakışta başlangıç, ek ve yıl sonu ödenek kavramları ile ne anlatılmak istendiği anlaşılmaktadır. Fakat bahsedilen gelirlili ve gelirsiz "kaydedilen ödenek" kavramı ile ne anlatılmak istendiği tam olarak anlaşılmamaktadır. İkinci durumla ilgili olarak ise, bütçe gerekçelerindeki rakamların büyüklüğüne bakıldığında bu ödenek ile ek ödenek rakamlarının umursanacak seviyede oldukları anlaşılmaktadır. Bu durumdan hareketle biz bu çalışmada, konsolide bütçede yapılan değişiklikleri ve özellikle "kaydedilen" olarak ifade edilen ödenekleri ele alıp, kullanılan bu kavramla neyin ifade edilmek istendiğini ortaya koyarak yapılan değişikliklerin bütçe ilke ve işlevlerinin önemi olarak ifade edebileceğimiz "bütçe disiplini ve ekonomik dengeler" açısından değerlemesini yaparak ekonomik büyüklükleri ne ölçüde etkilediğini ortaya koyacağız. Bu anlamda ilk olarak bütçede yapılan değişiklikleri ele alırsak;

I- BÜTÇEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN KAVRAMSAL BOYUTU

Genel olarak bütçe, belirli bir dönemde (genellikle 1 yıl) yapılacak işler için toplanması tahmin edilen gelirlerle, bu işler için harcanacak paraların (kullanılacak ödeneklerin) gösterildiği bir liste olarak tanımlanmaktadır. Bu listenin devlet tarafından yapılması ve gerekli aşamalardan geçerek kabul edilmesi, ilgili ülkede yapılacakların listesinin bir kanun şeklinde ortaya çıkmasını gerektirir. Devlet bütçesi olarak adlandırılan liste şeklindeki bu kanun, yasalasmadan önce tasarı olarak yasama organına sunulduğunda bir dönemde gerçekleştirilecek hizmetler ve bunlar için toplanacak gelirler belirlenir ve aralarında denge oluşturulur. Fakat bu dengeyi ve listelemeyi yapmakla görevli yürütme organı bu işleri ne kadar gerçekçi yapsada yinede

İhtiyaçlara tam olarak cevap vermez. Diğer bir deyişle bütçe tahminlerinde her zaman isabetsizlikler söz konusu olabilir. Bu isabetsizlikler bazen bütçeyi hazırlayanların bilerek bunu yapmaları , bazen hatalarından yada tahminleri iyi yapamamalarından, bazende olağanüstü ekonomik dalgalanmalardan kaynaklanabilir.⁽¹⁾ İsabetsizliklerin olağanüstü ekonomik dalgalanmalardan dolayı ortaya çıkması mümkündür ve kabul edilebilir. Fakat isabetsizliğin bütçe hazırlayanların bilerek bütçeyi o şekilde hazırlamalarından (samimiyetsizliklerinden) kaynaklanması ise kabul edilebilir bir durum değildir. Fakat belli büyüklükte isabetsizliklerin bütçeyi hazırlayanların hatalarından yada bütçede tahmin edilmeyen durumlarda oluşması söz konusu olabilir. Bu durumda ortaya çıkan hizmetin yapılması için genel muhasebe kanunu ve bütçe kanunlarına bazı maddeler konmuştur. Bu maddeler vasıtasıyla bütçede yıl içinde ortaya çıkan durumlarla ilgili değişiklikler yapma söz konusu olabilmektedir. Fakat kanunların sağladığı bu kolaylıkların hazırlayıcılar tarafından kötü niyetlerle kullanılması gerçek bütçe anlayışı açısından isabetsizlikleri artırmakta ve sakıncalarında beraberinde getirmektedir.⁽²⁾ Bu noktalardan hareketle 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu (GMK) ve bütçe kanunları ile yürütmeye tanınan bütçe uygulamalarında değişikliklik yapabilme ile ilgili durumlar kısaca şöyle belirtilebilir ;

A- EK VE OLAĞANÜSTÜ ÖDENEK KAVRAMI

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun 36.maddesine göre tertibi bütçede bulunup yetersizliğinden dolayı ilave olarak alınan ödenek "ek ödenek" , bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında öngörülmemiş yeni bir hizmet için alınan ödenek "olağanüstü ödenek" olarak adlandırılmaktadır. Buna göre, ek ödenek bütçeyle öngörülen ödeneklerin ihtiyaçları karşılayamaması nedeniyle aynı konuda yeniden alınan ödenektir. Olağanüstü ödenek ise bütçenin hazırlanması ve onaylanması sırasında düşünülmemiş olan yeni bir hizmetin ortaya çıkması durumunda bu hizmetin görülmesi için alınan ödenek olmaktadır.⁽³⁾

Hükümet ek ve olağanüstü ödenek taleplerini gerekçeleri ile birlikte hazırlayarak meclise başvurmak zorundadır. Yani ek ve olağanüstü ödenek taleplerinin, kanun tasarısı olarak hazırlanıp bütçe kanununun geçtiği aşamalardan geçerek kanunlaşması gerekmektedir.

(1) Bedi N. Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984, s. 273.

(2) Bütçe yılı içinde ek yada kaydedilen ödeneklerin dışında yürütmenin ödeneksiz harcama yolu ile bazı hizmetleri görme alışkanlığı da bütçenin ilke ve işlevlerinin önemini azaltmıştır. Fikri Uçar, Mali Disiplin, Mali Hukuk Dergisi, Sayı:75, Yıl:1998, s. 25.

(3) Şinasi Büyüklü- Mehmet Kamiloğlu, 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu Açıklaması, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987, s. 34.

B- YEDEK ÖDENEK KAVRAMI

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun 37. maddesinde, "bütçe kanunlarında belirtilecek hizmet ve amaçlar için genel ve katma bütçelere gerektiğinde aktarma yapılmak üzere Maliye Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinde yedek ödenek bulundurulabilir. Bu ödeneklerden aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir" ifadesi kullanılmıştır. Anlaşılacağı üzere bu ödenegin kullanılmasında ilgili dönem içinde kanun çıkartılması söz konusu olmamakta Maliye Bakanlığının bütçesinde yer alan bu ödenekten ihtiyaç duyulan hizmetler için konan ödeneklerin yetmemesi durumunda ödenek eklemesi yapmadan aktarma yolu ile sorun çözüme kavuşturulabilmektedir.

C- DÜŞÜNÜLMEMEYEN GİDERLER ÖDENEĞİ KAVRAMI

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun 38. maddesinde, "düşünülmeyen gider bölümüne bütçenin hazırlanması sırasında öngörülmemeyen ve tahmin edilmeyen ve bütçelerde tertipleri bulunmayan hizmetlerin karşılığı konular" ifadesine yer verilmiştir. Buna göre Maliye Bakanlığının yetkisi dahilinde gider cetvelinin "öngörülmemeyen giderler karşılığı" adlı faaliyetinde yer alan ödenekten, yerine getirilmesi Bakanlar Kuruluna bırakılan olağanüstü hizmetleri karşılamak üzere gerekli harcama kalemleri açıp bunlara aktarma yapılabilmektedir.⁽⁴⁾

D- ÖDENEK ÜSTÜ HARCAMA KAVRAMI

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun 48.maddesinde "belirli satış aidatı, oranı kanunla saptanmış ödenti ve ikramiyeler, geri verilecek paralar, mahkeme harçları, devlete ait bina va arazi vergileri, emekli-dul ve yetim ödenekleri yetmediği takdirde ilave olarak harcanmasına gerek görülecek tutarı ödemeye Maliye Bakanı yetkilidir" ifadesi kullanılmıştır. Bu madde kanunun 45.maddesinde belirtilen "bütçede yer almayan hiç bir işe harcama yapılamaz" ifadesinin istisnasını oluşturmaktadır.⁽⁵⁾ Fakat bütçe uygulamalarına bakıldığında ödenek üstü harcama Maliye Bakanının yetkisi ile yıllardır uygulamada yapılmakta, başlangıç bütçe rakamları hep aşılmaktadır.⁽⁶⁾

Açıklamaları GMK'na bağlı olarak yapılan ve yıl içinde bütçede yapılan değişiklikler olarak ifade edilen ödeneklerden ek ve olağanüstü ödenekler meclisten izin alınarak uygulamaya geçirilirken , yedek ve düşünülmemeyen giderler ödenekleri ile olağanüstü harcama yetkisini kullanma Maliye

(4) 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu, madde: 59.

(5) Şinasi Büyüklü-Mehmet Kamiloğlu, a.g.e., s. 44.

(6) Uçar, a.g.m., s. 25.

Bakanına bırakılmıştır. Bunlardan ek ve olağanüstü ödeneklerin yapıları gereği normal olarak bütçe hazırlanırken ve hazırlanmış bütçelerde adları geçmemekte diğerleri Maliye Bakanlığının bütçesinde gözükmektedir. Bütçenin hazırlanması sonucunda ortaya çıkan rakamlar "bütçe başlangıç ödeneğini" oluştururken yıl içinde ek yada olağanüstü ödenekler ortaya çıkarsa bunlar başlangıç ödeneğine ilave edilerek "yıl sonu ödeneği" oluşturulmaktadır. Bunların hepsi kanunlarda yer alan ve kullanılan kavramlardır. Fakat çalışmanın başındada belirtildiği üzere yıl içinde bütçe rakamlarının değişmesine neden olan , ne GMK'nda ne de bütçe kanunlarında yer alan buna rağmen bütçe gerekçelerinde ve kamu hesaplarında kullanılan "kaydedilen ödenek" kavramı vardır. Bu ödeneğin içeriği ise şöyle belirtilebilir ;

E- KAYDEDİLEN ÖDENEK KAVRAMI VE İÇERİĞİ

Bu kavramla ilgili olarak herhangi bir tanımlama yada açıklama ne GMK'nda ne bütçe kanunlarında ne de bütçe kitaplarında yer almaktadır. Kaydedilen ödenek kavramının ortaya çıkışı tamamen GMK'ndaki bazı konularla ilgili maddelerin uygulamaya geçirilmesinde uygulamacıların kullandıkları⁽⁷⁾ bir kavramdır. Bu kavramla ilgili durum ve içerik şöyle belirtilebilir ;

Kaydedilen ödenek kavramının yasal dayanağı daha öncede kısaca bahsedildiği üzere GMK dur. Daha açık ifade edilirse bu kanunun 55.maddesidir. Bu madde "Kamu yararına ait hizmetlerde kullanılmak üzere yapılan bağış ve yardımlar gelir bütçesinde özel bir bölüme konulup şart kılındığı hizmetin gider bütçesinde ödeneği varsa bu ödeneğe eklenir, yoksa ayrı bir bölüme kaydolunarak şart kılınan yere harcanır. Bu tür ödeneğin yıl sonunda kalan tutarı ertesi yıllarda açılacak özel bir bölüme aktarılıp sarfedilir" demektedir. Gerek bu kanunun bu maddesine gerekse çeşitli kanunlarda yada bütçe kanunlarında yer alan hükümlere dayanılarak cari yıl içinde ortaya çıkan durumlarla ilgili olarak bütçeye geliri ve gelirsiz olmak üzere ödenek kayıtları söz konusu olabilmektedir. "Bu şekilde yapılan işlemler başlangıçta bütçede hiçbir şekilde yer almamakta yıl içinde saymanlığa yatırılan paralar bütçenin (B) cetveline gelir, (A) cetveline ise ödenek ve gider kaydedilmektedir. Yılı içinde harcanmayan ödenek , gelirleriyle birlikte ertesi yıla devredilmektedir. Başlangıçta bütçede yer almayan ve yılı içinde devreye giren ve harcamalar arasında gösterilen bu ödeneklerin konsolide bütçenin kendi kaynaklarıyla bir ilişkisi bulunmamaktadır".⁽⁸⁾

(7) Kaydedilen ödenek kavramının kullanılması ile ilgili bu bilgi 14.5.1998 tarihinde yapılan XII. Maliye Eğitimi Sempozyumunda Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünden edinilmiştir.

(8) Süleyman Akpınar, Bütçelerde Özel Gelir-Özel Ödenek Uygulamaları, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1993/4, Ankara, 1993, s. 7.

Kaydedilen ödeneklerin içeriğini oluşturan hizmetler ve kanunlar şöyle belirtilebilir ;⁽⁹⁾

1- Şarhı Bağış ve Yardımlar

Devlet bütçesi hazırlanırken herhangi bir hizmet için ödenek ayrılması ve o hizmeti devletin üstlenmemiş olması durumunda, hizmeti karşılayacak kişi yada kurumlar söz konusu olduğunda hizmetin maliyetini oluşturan tutar hizmetle ilgili kurumun saymanlık veznesine yatırılır. Diğer bir deyişle bütçeye gelir kaydedilirken diğer taraftanda ilgili kuruluşun bütçesinin sonuna açılacak özel bir bölüme ödenek kaydedilir. Hizmetin tamamlanması durumunda ödenek artışı varsa iptal edilir. Fakat bu durum çok fazla olmaz. Çünkü hizmeti gerçekleştirmek üzere yardımda bulunanlar iş sürdüğü sürece ödemelerde bulunurlar iş bittiğinde otomatikman ödemelerde kesilir. Bu konuyla ilgili olarak bir kişi yada kurumun bir bina yapımında ilgili bakanlığa nakden bağışta bulunması örnek olarak verilebilir.

2- İlgili Kanunlar Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kayıtları

Buna göre bir hizmetin karşılanması için konsolide bütçe kaynakları kullanılmadan kabul edilen kanunlarla gelir sağlanarak konsolide bütçeye özel gelir kaydedilmesi bunun yanında ilgili kuruluşun bütçesinin sonuna açılacak bir bölüme ödenek kaydedilmesi söz konusudur. Bu durumla ilgili olarak 30.5.1985 Tarih 3212 Sayılı Kanunla uygulamaya geçirilen, Milli Savunma Bakanlığının ihtiyaç fazlası silah ve mühimmatlarını satması ve bunlardan elde edeceği geliri gelir bütçesinde açacağı kaleme gelir, gider bütçesinde açacağı bölüme ödenek kaydetmesi örnek olarak verilebilir. Kanunlarla ilgili olarak, Harita Genel Komutanlığı Kanunu, Askerlik Kanunu, Futbol Müsabakalarında Müşterek Bahisler Tertibi Hakkında Kanun, Telsiz Kanunu, Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu, Tasarrufların Teşviki ve Kamu Yatırımlarının Hızlandırılması Hakkında Kanun örnek olarak verilebilir.

3- Akaryakıt Tüketim Vergisinden Ayrılan Payla Finanse Edilen Hizmetler

3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanununca vergi hasılatının bir bölümü genel bütçenin (B) cetvelinde gelir olarak gösterilirken, bir bölümde çeşitli kuruluşlar arasında belli oranlarda paylaşılır. Paylar ayrıldıkça (Örneğin, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğüne % 2.40, Vakıflar Genel Müdürlüğüne % 0.40 gibi.) bunlar ilgili kuruluşun saymanlığına yatırılıp bütçenin B cetvelinde açılan bir bölümüne özel gelir, A cetvelinin sonuna açılan özel bölüme ödenek yazılır. Kanuna göre ayrılan paylar ilgili hizmetlere harcanmak üzere ödenek olarak kaydedilmiştir.

(9) Akpınar, a.g.e., s. 8.

4- 3418 Sayılı Kanun Gereğince Elde Edilen Eğitim, Gençlik-Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisinden Ayrılan Payla Finanse Edilen Hizmetler

Bu maddeye göre, her türlü alkol, tütün ve tütün mamullerinin teslimi ve ithalatı eğitim, gençlik-spor ve sağlık hizmetleri vergisine tabidir. Vergi daireleri tarafından tahsil edilen vergi Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlığına tahsil edildiği ayı takiben bir ay içinde yatırılır. Yatırılan paralar bütçeye gelir yazılırken bir yandanda Başbakanlık, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı bütçelerine bir kısmı ödenek kaydedilir, bir kısmı da bu birimlerin hizmetlerinde kullanılmak üzere Geliştirme ve Destekleme Fonu içindeki bir hesaba aktarılır.

5- Kamu Ortaklığı Fonu ile Diğer Fonlardan Sağlanan Kaynaklarla Finanse Edilen Hizmetler ve Projeler

1993 yılından itibaren bütçe içi ve dışı fon uygulamalarında meydana gelen değişikliklerle bütçe dışında yer alan bazı fonların bütçe içine alınması sağlanmıştır. Bu uygulama ile fonların kaynaklarının bütçeye gelir ve gider yazılması için bütçe kanunlarında uygulamaya dönük hükümler konulmaktadır. Kamu ortaklığı fonu ile toplu konut fonunun sağladığı kaynaklarla çeşitli kurumlar bir çok hizmet görebilmektedir. Fondan aktarılan kaynaklar Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü gibi kurumların bütçelerinde özel bölüme gelirli ödenek olarak kaydedilir.

6- Protokol Yapılarak Genel veya Katma Bütçeli Kuruluşlar Dışındaki Diğer Kamu Kurumları ile Mahalli İdarelere ve Şahıslara Yapılacak İşler İçin Yatırılan Paralar

Genel ve Katma bütçeli kuruluşlara iş yaptırmak üzere anlaşılan mahalli idarelerin, özel kişi ve kuruluşların iş bedellerini ilgili kuruluşun saymanlığına yatırmaları, yatırılan bu paraların ise bütçeye gelir kaydının yapılması söz konusudur. Bu gelir Maliye Bakanlığınca gelirli ödenek olarak kaydedilir. Bu ödenek sadece belirlenen işin yapılmasında kullanılabilir.

7- Özel Gelir Kaydedilmesi ile Yılı İçinde Harcanmayan Özel Gelir ve Ödenek Bakiyelerinin Ertesi Mali Yıla Devredilmesi

İlgili kanunlarla yılı içinde bir hizmetle ilgili sağlanan gelir, genel bütçenin (B) işaretli cetvelinde yılı içinde açılacak özel gelir kalemine, katma bütçeli idare tarafından kullanılacaksa o idarenin bütçesinin (B) işaretli cetveline yıl içinde açılacak özel gelir kalemine özel gelir kaydedilir. Yılı içinde bitmeyen bir işle ilgili olarak yeterli ödenek ve dolayısıyla gelir varsa, bu gelir ve ödeneğin hizmet yada iş tamamlanıncaya kadar ertesi yıla devri söz konusudur.

8- Özel Ödeneklerin İptal Edilmesi

Yılı içinde bir hizmet ve konuyla ilgili bütçeye yapılan gelir ve ödenek kayıtları ile ilgili olarak hizmetin tamamlanmış yada kalan ödenekle yapılacak bir işin olamayacağı anlaşılırsa gelirlerle ödeneklerin iptal edilebilmesi için ilgili yıl bütçe kanunlarına bir madde konulmaktadır. İptale ise Maliye Bakanı yetkilidir.

Teoride belirtilen adı ile kullanımına rastlanmayan fakat uygulamada uygulamacılar tarafından bazı kanunlara dayanılarak oluşturulan ve adlandırılan "Kaydedilen Ödenek" kavramı ve içeriğinin bu şekilde açıklanması ile birlikte belirtilmesi gereken bir durum ise bu ödenek isminin bütçe gerekçelerinde 1980'li yıllarda "Otomatik Ödenek" olarak kullanıldığı daha sonra bu ismin "Kaydedilen Ödenek" olarak değiştirildiğidir.

Çalışmanın buraya kadar olan kısmında daha önce açıklandığı gibi bütçedeki değişikliklerin çeşitleri ve literatürde adı kullanılmayan kaydedilen ödenek kavramına değinildi. İkinci kısımda ise bu değişikliklerin ve kaydedilen ödenekğin büyüklüğü ve kamu mali dengelerinin sağlanmasında önemli role sahip olan bazı ekonomik büyüklüklerle etkileşimleri üzerinde durulacaktır.

II- BÜTÇEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER VE EKONOMİK BÜYÜKLÜKLERE ETKİSİ

Bu kısımda ilk olarak içeriğini ek ve kaydedilen ödeneklerin oluşturduğu bütçedeki değişikliklerin büyüklükleri ortaya konacak, ikinci olarak da bu değişikliklerin enflasyon ve borçlanma gibi bazı ekonomik büyüklüklerle olan etkileşimleri incelenecektir.

A- KAYDEDİLEN VE EK ÖDENEKLERİN YILLAR İTİBARIYLA GELİŞİMLERİ

Çalışmanın başında konunun kavramsal açıdan açıklanmasının yanında rakamsal açıdanda ele alınacağı belirtilmişti. Bu incelemenin nedeni hem ek ödeneklerin ve kaydedilen ödeneklerin büyüklüğünü görmek hem de bu yolla harcama yetkisini artırma yolunu seçen hükümetlerin bütçe disiplini ve mali dengeleri ne ölçüde değiştirdiklerini ortaya koymaktır. Bu bağlamda ilk olarak 1975 ve sonrasında ek ve kaydedilen ödeneklerin yıl sonu konsolide bütçe ödenegi içindeki payları ele alınırsa;

Başlangıç, Ek ve Kaydedilen Ödeneklerin Yılısonu Konsolide Bütçe Ödeneği İçindeki Payları %

Yıllar/Öd	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Baş. Öd.	72.0	70.6	67.2	58.0	54.0	56.4	83.6	88.1	80.6	72.9	81.6
Ek Öd..	8.2	5.1	0.5	0.0	0.3	0.0	7.3	0.3	6.9	12.8	0.0
Kay.Öd.	19.7	24.3	32.3	42.0	45.7	43.6	9.1	11.6	12.5	14.3	18.4
Yıl.son.Öd.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Yıllar/Öd	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Baş. Öd.	79.9	82.0	90.3	82.6	93.6	75.6	93.7	78.2	85.5	73.6	85.3
Ek Öd..	0.0	0.0	0.0	6.3	0.0	15.8	0.0	16.7	10.4	21.0	10.9
Kay.Öd.	20.1	18.0	9.7	11.1	6.4	8.6	6.3	5.1	4.1	5.4	3.8
Yıl.son.Öd.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Kaynak: 1987-1998 Mali Yılları Bütçe Gerekçeleri

Bütçe gerekçelerinden hazırlanan tabloya göre ilgili yıllarda kullanılan ödeneklerin durumlarına bakıldığında yıl içinde kullanılan toplam ödeneklerin % 100 ünün başlangıçta belirlenen ödenek olmadığı anlaşılmaktadır. Tabloya göre hemen hemen her yıl başlangıçta tahmin edilen ödenekler yıl sonunu getirememiş, ancak ek ödenek istenmesiyle yada kaydedilen ödenek yoluyla yıl içinde harcamalar yapılabilmektedir. Yıllar içinde 1975-1987 döneminde genellikle kaydedilen ödenek yoluyla ödeneklerin artırıldığı görülmektedir. Bu dönemde ek ödeneye daha az oranda başvurulmuş fakat 1984 yılında % 12.8 ile en yüksek orana ulaşılmıştır. 1987 ve sonrası dönemde ise kaydedilen ödenek işlemine 1975-1987 dönemine göre daha az, ek ödenek uygulamasına ise daha çok başvurulmuş 1995 yılında % 21'e ulaşılmıştır.(Bu ödeneklerin bu gelişmelerinin ve paylarının etkisi bir sonraki kısımda ele alınacak ve etkilerinin ne olduğuna değinilecektir.) Konuyu açıklamada ikinci olarak 1975 sonrasındaki ek ve kaydedilen ödeneklerin konsolide bütçe başlangıç ödeneğine oranları ele alınırsa;

Ek ve Kaydedilen Ödeneklerin Konsolide Bütçe Başlangıç Ödeneğine Oranları %

Yıllar/Öd	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Baş. Öd.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ek Öd.	11.5	7.2	0.8	0.0	0.5	0.0	8.7	0.3	8.5	17.6	0.0
Kay.Öd.	27.4	34.4	48.1	72.3	84.6	77.3	10.9	13.2	15.5	19.6	22.5
Yıl.son.Ö	138.8	141.6	148.9	172.3	185.1	177.3	119.7	113.5	124.0	137.2	122.5
Yıllar/Öd	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Baş. Öd.	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Ek Öd.	0.0	0.0	0.0	7.6	0.0	20.9	0.0	21.4	12.2	28.6	12.7
Kay.Öd.	25.2	22.0	10.8	13.4	6.8	11.4	6.7	6.5	4.7	7.4	4.5
Yıl.son.Ö	125.2	122.0	110.8	121.0	106.8	132.3	106.7	127.9	116.9	135.9	117.2

Kaynak: 1987-1998 Bütçe Gerekçeleri

Tablo'nun incelenmesi sonucunda açıkça görülen 1975-1996 yılları arasında başlangıç ödeneğinin ortalama olarak %32 aşıldığıdır. Bu aşan kısmın daha önceki tabloda da gösterildiği gibi büyük çoğunluğu 1975-1990'a kadar kaydedilen ödeneklerden 1990' dan sonra ise ek ödeneklerden oluşmaktadır. Her iki tablonun birlikte incelenmesi sonucunda üzerinde durulması gereken bir durumun ortaya çıktığı görülmektedir. Bu, bütçe başlangıç ve yıl sonu ödeneklerinin karşılaştırılmasında "kaydedilen ödeneklerin" hesap dışına alınması durumunda bütçenin başlangıç ve yıl sonu rakamlarının birbirlerine daha yakın olduklarıdır. Konuya bu açıdan bakılmasının nedeni, bahsi geçen "kaydedilen ödenek"lerin bütçe kanunlarının dışında bazı kanunlardan beslenmeleri, bütçe yapılırken bütçe içinde gösterilmemeleri fakat sonuçta konsolide bütçede gösterilmeleri zorunluluğunun olmasıdır. Bu uygulama bir bakıma "kendi kendini kandırma" ile ifade edilecek bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bu konu basit olarak şöyle açıklanabilir;

Aslında bir kurumun hazırlayacağı bütçe, kaydedilen ödeneklerle birlikte düşünülerek hazırlanabilir. Nereden para geleceği ve nereye para harcancacağı başlangıçta bütçede gösterilebilir. Fakat bu durumda, ilgili kurum bütçedeki gelir ve gider yapma hakkını rahatça kullanamaz. Oysa bütçede önceden gösterilmeyen yıl içinde ortaya çıkıp harcanan ödeneklerin rahatlı-

ğı sözkonusu olduğundan diğer bir deyişle bütçe ilke ve işlevlerinin katılığından kurtulmak amaç olduğundan bu ödeneklerin bütçe dışında yer aldırılıp yıl sonunda bütçe hesaplarında gösterilme yolu seçilmiştir. Ek ödenekle ilgili olarak ise, bu ödeneklerinde önemli derecede bütçede yer aldıkları 1990'a kadar, dalgalı bir seyir izledikleri fakat 1990'dan günümüze bu ödenek uygulamasına fazla başvurulduğu (toplam bütçe ödeneklerinin 1994 yılında %10.4'ü ile en düşük, 1995 yılında % 21 ile en yüksek olmuştur) söylenebilir.

B- BÜTÇEDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN EKONOMİK BÜYÜKLÜKLERE ETKİSİ

Bu başlık altında daha önce açıklamaları yapılan bütçedeki değişikliklerin kamu mali dengeleri üzerindeki etkilerine değinilmektedir. Kamu mali dengeleri ile ifade edilmek istenen ise gelir-harcama eşitliğidir. Bu eşitliğin bozulmasında önemli role sahip olan bu değişikliklerin enflasyon ve borçlanma gibi bazı büyüklüklerle olan etkileşimleri üzerinde durulmaktadır. Başka bir anlatımla burada, bütçede yapılan değişikliklerin kamu mali dengelerinin bozulmasına neden olan yada bozulmasının göstergesi olan enflasyon ve borçlanma üzerindeki etkilerine değinilmektedir.

Bu amaçla daha önce 1975 yılından itibaren ele aldığımız bütçe değişiklikleri ile ilgili rakamlarla, enflasyon ve borçlanma rakamlarının yıllar itibariyle karşılaştırması yapılırsa;

Konsolide Bütçede Yapılan Değişiklikler, Enflasyon ve Borçlanma İlişkisi

Yıllar Büyüklik	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Yap.Değ. Baş.Öd.Or.	38.9	41.6	48.9	72.3	85.1	77.3	19.6	13.5	24.0	37.2	22.5
Enflasyon	10.2	15.4	24.2	52.4	64	90	34	32.3	29.9	42.9	29.7
Kons.Büt. Borç.Ger. / GSMH	1	1.5	5.4	2.0	3.7	1.9	1.8	2.7	5.3	2.9	
Yıllar Büyüklik	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Yap.Değ. Baş.Öd.Or	25.2	22.0	10.8	21.0	6.8	32.3	6.7	27.9	16.9	36.0	20.2
Enflasyon	32	68.3	68	62.3	48.6	59.2	61.4	60.3	129.4	79	75.8
Kons.Büt. Borç.Ger. / GSMH	3.6	4.5	4.0	4.5	4.2	7.4	6.1	9.2	9.0	9.2	9.0

Kaynak: Enflasyon oranları için; Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllıkları, 1987-1997; Konsolide Borçlanma Gereği oranları için; Erdoğan Öner, Kamu Kesimi Gelir-Harcama ve Borçlanma Gereği , XII.Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi, 1996, s.177.

Konsolide bütçede yapılan ödenek değişikliklerinin, enflasyon ve borçlanma ile olan etkileşimlerini incelemek üzere hazırlanan tablodaki rakamlar kullanılarak yaptığımız regresyon ve korelasyon analizi sonucunda⁽¹⁰⁾; ödeneklerdeki değişimlerin borçlanmayı etkilediği (ödenek değişik-

(10) Çalışmanın içinde yaptığımız regresyon ve korelasyon analizinin detayına çalışmanın ana konusunu oluşturmadığından dolayı yer vermedik. Analize çalışmanın sonucu ve zenginleşmesinin sağlanması açısından başvurulduğunu belirtip, analizin sonucunu şöyle ifade edebiliriz;

Regresyon ve Korelasyon analizi ile, (X=Ödenek, Y= Enflasyon, Z=Borçlanma-
dır.) $X = 36.13 + 0.24Y - 3.52Z$, $Y = 9.02 + 0.20X + 7.95Z$, $Z = 2.07 - 0.02X + 0.06Y$ şek-
linde bir sonuç çıkmıştır. Bu analiz üç büyüklük arasında etkileşimin olduğu, fakat kuvvet
açısından etkileşimin tam olarak kuvvetli olmadığını göstermektedir.

liklerinin artış halinde olduğu yıllarda borçlanmanın arttığı, azalmanın olduğu yıllarda borçlanmanında azaldığı), ödeneklerdeki değişimlerin enflasyonu etkilediği (ödenek değişikliklerinin artış halinde olduğu yıllarda enflasyonun arttığı, azaldığı yıllarda enflasyonunda azaldığı) ve ödenek değişiklikleri sonucunda borçlanma ve enflasyonun birbirleriyle etkileştikleri, borçlanmadaki değişimin enflasyonu, enflasyondaki değişimin borçlanmayı etkilediği (ödenek değişikliklerinin artış halinde olduğu yıllarda, borçlanmanın arttığı, borçlanmanın arttığı yıllarda enflasyonun, enflasyonun arttığı yıllarda borçlanmanın arttığı) ortaya çıkmaktadır. Etkileşim konusunda belirtilmesi gereken durum, tabloda da anlaşılacağı üzere bu büyüklükler arasındaki etkileşimlerde kesin olarak biri arttığı ya da azaldığı zaman diğeri artar ya da azalır denememesidir. Örneğin bazı yıllarda enflasyon bir önceki yıla göre artmış fakat ödenek artışı ya da borçlanmada artış olmamıştır. Bu durum diğeri içinde söz konusudur. Bu açıdan yaptığımız analiz sonucu, bize bu büyüklükler arasında etkileşimlerin çok kuvvetli olmadığını (ki tablodaki rakamlardan da etkileşimin % 100 olmadığı anlaşılacaktır) göstermiştir.

SONUÇ

Yaptığımız bu çalışma ile, kamu hesaplarında ve yayınlarında kullanılan "Kaydedilen Ödenek" kavramını açıklamayı, bu kavramında içinde yer aldığı "bütçede yapılan değişiklikler" in gelişimini izlemeyi ve bazı ekonomik büyüklüklere etkisinin ne olacağını ortaya koymayı amaçlamıştık. Bu araştırmamız sonucunda kaydedilen ödenek kavramının ne Genel Muhasebe Kanununda, ne bütçe kanunlarında ne diğeri kanunlarda ne de bütçe kitaplarında aynı adla kullanılmadığı fakat uygulamacıların bazı kanunların tanıdığı avantajlarla ödenek harcama ve gelir elde etme işlemlerini bu adla bütçeye kaydetmeyi uygun gördükleri sonucuna vardık. Sonuca vardığımız diğeri durum araştırmanın ikinci kısmı ile ilgilidir. Buna göre bütçede yapılan değişikliklerin bazı ekonomik büyüklüklere etkisinin olup olmadığını araştırılması neticesinde ilgili yıllarda yapılan bu değişikliklerin hem enflasyonla hem borçlanmayla etkileşim içinde oldukları, değişikliklerin borçlanmayı kuvvetle etkilediği, borçlanmanında enflasyonu kuvvetle etkilediği sonucuna vardık.

Araştırmamızın sonucunda bu elde ettiğimiz sonuçlara getirebileceğimiz öneri yada öneriler ise, ekonomik dengelerin sağlanması açısından (borçlanmanın azaltılması, enflasyonun düşürülmesi v.s) devlet bütçesinde gerçek plan ve programlar doğrultusunda, gerçek harcama ve gelir rakamlarının belirlenerek kararlı ve tutarlı politikaların uygulanmasının artık kaçınılmaz olduğu, yıllardır birçok akademisyenin önemle üzerinde durduğu, bütçe ilke ve işlevlerinin ortaya koyduğu bütçenin gerçekçi, samimi, doğru olarak hazırlanmasına önem verilmesi, uygulamacılar ile yürütmeden sorumlu kişilerin gerçekçi olarak uyum içinde çalışmalarınıdır.

KAYNAKLAR

Bedi N.Feyzioğlu, Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1984, s.273.

Erdoğan Öner, Kamu Kesimi Harcama-Gelir ve Borçlanma Gereği, XII. Türkiye Maliye Sempozyumu, İstanbul Üniversitesi, 1996.

Fikri Uçar, Mali Disiplin, Mali Hukuk Dergisi, Sayı:75, Yıl:1998

Süleyman Akpınar, Bütçelerde Özel Gelir-Özel Ödenek Uygulamaları, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1993/4, Ankara, 1993.

Şinasi Büyüklü- Mehmet Kamiloğlu, 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu Açıklaması, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987.

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu.

1976-1998 Yılları Bütçe Gerekçeleri.

Devlet İstatistik Enstitüsü Yıllıkları, 1987-1997. ◆