

İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
Prof. Dr. Memduh YAŞA'ya Armağan

KAMU YATIRIM (KAPİTAL) BÜTÇESİ: Özellikleri, Sorunları ve Uygulaması

Prof. Dr. Nihat FALAY
İ.Ü. İktisat Fakültesi
Maliye Bölümü Öğretim Üyesi

GİRİŞ

"Türkiye'de demokratik rejimden başka bir rejimde insan haysiyetine büyük darbe indirileceğini katiyen unutmayın".

Prof. Dr. Memduh YAŞA
1963/64 Ders Yılı Amme Kredisi Dersi

Hocam ve akademik formasyonumda öğrenciliğimden beri önemli katkılarda ve uyarılarda bulunan Prof. Dr. Memduh Yaşa için çıkarılan Armağan'a katılmak gibi zevkli bir görevi yerine getirirken, kafamda hep onun beni yönelttiği ve daha sonraları anlamını gittikçe daha çok kavradığım türde bir çalışma yapmak fikrini taşıdım: Yeni konulara yönelmek ve daha çok monografi türünde inceleme yapmak. Bu makale, işte bu fikrin bir yansımasıdır. Hocam, bunu başarıp başaramadığımı değerlendirilmesini yapacaktır.

* * *

Yatırım bütçesi(*) gibi, Türkiye'de dikkati pek çekmemiş olan ve daha ziyade özel kesim mantığı içinde incelenen bir kavramı kamu kesimi mantığı içinde ele almaya çalıştım. Elbette ki, konuya ilişkin olarak yerli akademisyenlerin çalışmalarını gözardı etmek mümkün değil, ama onların çabalarına ufak bir katkıda bulunmak da her zaman mümkündür.

Bu makalede, yatırım bütçesinin leyh ve aleyhindeki yorumlara, çalışmanın incelenmesi halinde okuyucu tarafından belli kanaatlere varılmasının kaçınılmaz olduğu fikrinden hareketle, girişmedim. Öte yandan, yatırım bütçesinin konjonktürel dalgalanmalar karşısında/yanında malî ve ekonomik politika açısından doğuracağı veya doğurması mümkün etkilere de, kapsamlı

(*) Burada "capital budget" terimi yerine kullanılmaktadır, aksi halde sermaye kavramı ile karıştırılma ihtimali doğar.

olarak ele alınmadıkça yetersiz kalınacağı fikriyle, değinmedim. Bu eksikliklerin konuya verdiğim önemle birlikte yorumlanmasını umarım.

I) Kamu maliyesinde bütçeler, hükümetin malî uygulamasının belli bir dönemini kapsayan bir plan niteliğindedir, aynı zamanda devletin malî uygulamalarını içeren bir hesap formunu da oluştururlar. Bütçenin, bunlar yanında en önemli niteliği, malî politika fonksiyonunu görmesidir. Bu fonksiyon da temelde iki yönlü olarak ele alınır: Birincisi, toplam harcamaların toplam gelirlerle birlikte gözönüne alınması ve kıyaslanmasıdır. İkincisi, devlet bütçesinin satınalma gücü ve efektif talep, gelir dağılımı, kaynak kullanımı ve kalkınma ve büyüme üzerinde genişletici veya tersine etki yapmasıdır. Uygulamada, bütçenin bu iki yönünün birarada irdelenmesini kolaylaştıran genellik ve birlik ilkelerinden sapmalar olmakta ve kamu gelir ve giderleri tek ve bütün olarak belli tablolar halinde gösterilmemektedir. Bu durum özellikle üretici kamu iktisadî birimlerinde ortaya çıkmaktadır. Yani, tek bütçeli bir uygulamadan, birden çok bütçeli bir duruma geçilmiş ve özellikle çift-bütçe sistemi yaygınlaşmıştır. Çift-bütçe uygulaması da kendi içinde iki ana türe ayrılmaktadır: Klasik uygulama olan **olağan-olağanüstü bütçe** yaklaşımları ve Kuzey Avrupa ülkelerinde uygulanan **carî bütçe-yatırım bütçesi** yaklaşımları (Leppo, s. 137-8).

II) Nerdeyse, 20. yüzyılın başındanberi çift-bütçe tartışması devam edelmektedir.

Bir taraftan, bütçenin yönetimi amacından hareketle, olağanüstü veya âcil durumlarda bütçenin de bu özellikleri taşıması ileri sürülmüştür. Bu âcil veya olağanüstü bütçe harcamalarının tam ve ayrıntılı olarak tahmin edilemeyeceği ve bu nedenle de olağan harcamaların tâbi olduğu kurallarla yönetilemeyeceği düşünülmüştür (Sundelson, s. 53-66). Olağanüstü bütçelerin hem bu kaçınılmaz nitelikleri hem de pekçok ülkede kendini göstermesi, bu bütçelerin giderek daha yaygın bir hale gelmesinin nedenidir. Burada "olağanüstü"lük sıfatı, sonradan önemini kaybetmiş ve bu bütçelerin sadece finansman açısından bir farklılık gösterdiği görülmüştür. Yani, daha önce vergi ile finanse edilen belirli harcama kalemlerinin artık borçlanma ile karşılanması gerektiği anlayışı ortaya çıkmıştır.

Öte taraftan, cari ve olağan bütçenin yanında ikinci bir bütçe, malî programın düzenli ve sürekli bir ögesi haline gelmiştir. İşte ayrı nitelikteki harcamaları içeren bu ikinci bütçeye **yatırım (kapital) bütçesi** adı verilmektedir. Yatırım bütçesi harcamalarının finansmanı genelde borçlanma ile karşılanacaktır. Hernekadar A. Smith, yüksek düzeyde borçlanmanın Avrupa'nın büyük uluslarını zorluğa atacağını ve uzun vadede onları çökerteceğini söylemiş ise de, yatırım bütçesinin genelde borçlanmaya dayalı olan mantığı günümüze kadar uygulanagelmıştır (Maxwell, s. 450-51). Öyle ki, günümüzde birçok ülkede ayrı yatırım ve cari bütçe uygulamalarına gidildiği gibi, bazı ülkeler yatırım harcamalarını özel olarak ele almaktadırlar. İkili kamu-sal bütçe yaklaşımıyla yatırım bütçesi uygulamasına gidildiğinde dikkatler, kamu harcamalarına ve gelirlerine, açık ve fazlalara yöneltilmektedir.

III) Yatırım kalemleri gelecek yıllarda bir getiri sağlayacağı beklenen hem fiziksel hem de malî varlıkları içerir. Yani "sağladığı çıkar bir yıldan daha uzun bir döneme yayılan varlıklara yapılacak yatırım" ile ilgilidir (Aşan, s. 65).

Genellikle borçlanma, cari harcamalardan çok, yatırım harcamalarının finansmanına daha uygun görülür ve bu nedenle yatırım bütçesi bir "ödünç hesabı" olarak nitelendirilir. Bununla birlikte, bazı yatırım bütçelerinde borçlanma, bütçe gelirleri içinde temel kalem olarak alınsa da, bazılarında da borçlanma bir bütçe gelir kalemi olarak değil, yatırım harcamalarının yatırım gelirlerini aşan kısmını içeren bir araç olarak sözkonusudur.

Kamu bütçelemesinde yatırım bütçesi mantığının uygulaması sonucunda, bir yandan kamu gelirleri yetersizliği nedeniyle bazı yatırımların daha önce öngörülmüş olduğu halde yapılamaz hale gelmesi önlenmiş, öte yandan yatırım harcamaları cari bütçe harcamalarınınkinden ayrı bir finansman kaynağına kavuşturularak cari harcamaların öngörülenden daha fazla artması engellenmiş olur (Türk, s. 244). Yatırım harcamalarının yatırım bütçesi aracılığı ile yönettirmesi, bu harcamaların GSMH'yi arttırması, ülke ekonomisinin üretim potansiyelini yükseltmesi ve uzun dönemde kendi kendini ödeyen harcamalar olması özellikleriyle doğrudan ilişkilidir. Bu nedenle de belirli özellikte olan gelirlerle finansmanı öngörülmektedir. Bu gelirlerin başlıcaları şöyle sıralanabilir: Borçlanma hasılatı, devlet malvarlığının satış geliri, daha önceki yıllara ait devlet alacaklarının tahsil edilmesinden sağlanan gelirler, devletin sabit varlıklarının amortisman karşılıkları, bir evvelki yılın bütçe fazlası, normal devlet gelirlerinden yatırım harcamaları için ayrılan gelirler, bağışlar ve karşılık paralar (Türk, s. 246). Bu gelirlere ilave olarak, sosyal güvenlik kurumları fonları ve şans oyunlarından doğan fonlar zikredilebilir (Sadıklar, s. 67-68).

IV) Tüm bu özellikleri içeren bir yatırım bütçesi ile varılmak istenen amaçların neler olduğu sorusu için verilebilecek en kapsamlı cevap, devletin malvarlığının ortaya konulması, maliyetlerin uzun zaman boyutu içindeki dağılımının belirlenmesi ve bunların sonucunda maliye politikasının paralelinde ve onun bir aracı olarak istenen sonuçları yaratmasıdır (Goode ve Birnbaum, s. 25-8).

Hernekadar cari hizmetlere yönelik veya kamu malvarlığını olumlu yönde etkileyecek harcamalar arasında önemli bir fark olmadığı, her ikisinin de toplum gereksinimlerine yönelik olduğu söylenebilirse de, cari ve yatırım harcamaları arasında önemli bir fark vardır. Özel kesimde olduğu gibi, kamu kesiminde malvarlığına yönelik harcamaların gelecekte bir getiri artışına yölaçacağı varsayılır. Bu açıdan bu tür harcamalar bir "kollektif yatırım" niteliğinde iken, cari harcamalar bir "kollektif tüketim" niteliğindedirler (Goode ve Birnbaum, s. 26). Öyleyse, yatırım malvarlığına yönelik olarak yapılan kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması, cari işlemler için yapılan harcamaların cari gelirleri aşmasıyla aynı anlamda ele alınamaz. Eger malvarlığı için yapılan yatırım harcamaları borçlanma ile karşılanıyorsa, devletin net

varlığı /net serveti yapısında bir değişme olmaz, borçlanma düzeyindeki bir artış malvarlığındaki bir artışla dengelenmiş olacaktır. Buna karşılık, eğer cari harcamalar borçlanma ile karşılanıyorsa, bu durumda devletin net varlığı/net serveti (servet eksi taahhütler) azalacaktır. Bunun yanında, özel kesim muhasebe kurallarının kamu kesimine uygulanabilirliği tartışmalıdır. Çünkü, bir özel firmanın temel amacının net serveti ve dağıtılabilir kârları arttırmak olmasına karşılık, kamu maliyesinde bu konu ve amaç daha karmaşık bir nitelik taşır. Çünkü devletin amaçları, bir özel sektör bilançosu temel alınarak ölçülemez, açıklanamaz. Bunun nedeni, kamusal varlıkların değerlendirilmesinde önemli güçlüklerin olması, yani piyasa veya kâr saikine dayanmayan amaçları içermesidir. Müzeler, yollar, savaş gemileri vb. örnekler bu açıdan farklılık ve belirsizlikler içerir.

Maliyetlerin zaman boyutu içindeki dağılımına gelince; uygulamada, belirli masrafların kapitalizasyonu (güncelleştirilmesi) bu açıdan geçerli bir temel yöntem olarak kabul edilir. Bu konuda en çok bilinen örnek, dayanıklı tesis ve teçhizattır. Zira, bu tür maddelere yapılan masraflar, gelire katkıda buldukları zaman süresi ve gerçekleştikleri yıllar itibariyle yıpranma veya amortisman indirimlerine tâbi tutulurlar. Bu süreçle, belirtilen maliyetler ve net gelirler konusundaki belirsizlikler azalmış olur. Bu da, yapılan işin, her zaman dilimindeki maliyetini ve getirisini ölçmekte en çok kabul görmüş olan yöntemdir. İşte bu nedenle, bir bütçe sisteminin, harcamaları sadece cari ve yatırım diye ayırıp yatırım masrafları için yıpranma ve amortisman indirimlerine gitmemesi durumunda, maliyetlerin zaman boyutu içindeki dağılımı konusunda önemli bir sonuç alması beklenemez.

V). Yatırım bütçesi sisteminde yatırım ve cari bütçelere girecek olan harcama ve gelir kalemlerinin ayırımının hangi kıstaslarla yapılacağı önemli bir noktadır.

Yatırım harcamalarının ayırımında kullanılan ve üzerinde fikirbirliği oluşmuş kıstaslar şunlardır: varlıklar (mevcutlar) kıstası, üretkenlik (verimlilik) kıstası ve kendi kendini ödeme kıstası (Goode ve Birnbaum, s. 35-8):

1) **Varlıklar (mevcutlar) kıstasına göre;** yatırım harcamaları, kamu varlıklarının net toplamını değil fakat yapısını değiştirirken, cari harcamalar devletin net varlığını azaltır. Bu durumda, fiziksel veya malî varlıkların elde edilmesinde yatırım harcamaları, nakit açısından bir değişiklik olmasını gerektirir. Yine, yatırım gelirleri devlet varlıklarının ve pasifinin yapısında bir değişikliği yansıtırlar. Örneğin, fiziksel ve malî varlıkların satışından elde edilen gelirler, nakit miktarında bir artış sağlar, buna karşılık diğer varlıklar açısından bir azalışa eşittir. Burada net borçlanma, parasal varlıkları ve kamu borcunu yine eşit miktarlarda arttırır. Öte yandan cari harcamalar devlet varlıklarında bir azalışa ve cari gelirler de bir artışa yol açar. Geniş çaplı bir kamu yatırım bütçesinde, dayanıklı mallar ve diğer sektörlerden malî edimimler (hisse senedi ve tahvil) için yapılan harcamalar yatırım gideri olarak kabul edilir. Buna karşılık, büro donanımı gibi teferruat niteliğindeki giderler ise yatırım harcaması sayılmaz. Bunun yanında, askerî teçhizat için yapı-

lan giderler de, eskime oranının yüksek ve kullanım süresinin belirsiz olması nedeniyle, yatırım niteliğinde sayılmazlar. Burada, harcamaların ayırımında her zaman kesin ve açık bir kıstasın bulunmaması sorunlar yaratmaktadır. Yalnız, toplum açısından şimdi ve gelecek için anlamlı bir getirinin beklenip beklenmemesi ve nesillerarası etkiler (Maxwell ve Aronson, s. 166-8) noktasından hareket edilmektedir. Bu açıdan eğitim, sağlık ve araştırma gibi hizmetlerin farklı ülkelerde farklı değerlemelerinin yapıldığı da bilinmektedir.

2) **Prodüktivite (verimlilik) kıstası**, hayli tartışmalı bir kıstastır. Çünkü diğer mal ve hizmetlerin üretilmesine katkıda bulunan harcamalar ile nihaî mal ve hizmetlere yapılan harcamalar arasında bir ayırım sözkonusudur. Ara veya yardımcı mal ve hizmetlerin GSMH'nin üretilmesine katkıda bulunmalarına karşılık, nihaî mal ve hizmetlerin gelecek dönemdeki GSMH'nin üretilmesine böyle bir katkı fonksiyonu yoktur. Bu nedenle de ara ve yardımcı mal ve hizmetlere yapılan harcamalar bu kıstasa göre yatırım harcaması sayılmakta, nihaî mal ve hizmet alımına yönelik harcamalar ise sayılmamaktadır.

3) **Kendi kendini ödeme kıstası**, en az tartışmalı kıstas niteliğindedir. Çünkü, üretilen bir mal ve hizmetin satışı ile, belirli bir zaman dilimi sonunda, başlangıç ve işletme giderlerinin ne kadarının karşılandığı esas alınmaktadır. Paralı yollar, sulama projeleri ve benzeri mal ve hizmetler bu uygulamaya örnektir. Aynı mantığı, alınan bir ödünç paranın kullanımına da uygulayabiliriz.

Bu kıstas, mal ve hizmetin kullanım hakkı önceden belli olan kişilerden alınan vergilerle finansmanını da öngörür. Akaryakıt vergisinin genellikle yol yapımına tahsisi aynı mantığın uzantısıdır. Görülmektedir ki bu kıstas, mal ve hizmetin zorunlu fiyatlandırılması mantığına benzemektedir ve bu açıdan kullanıcıları genel bir vergileme ile yükümlü tutmak, her kullanımda ücret veya harç almaktan daha tutarlıdır. Genelde bu kıstasa göre hizmet bedeli, fiyat veya kullanıcı vergileri alınması yollarından biri uygulanmaktadır.

Yatırım gelirleri kaleminde ise, gelir bütçesinden transfer edilen fazlalar, borçlanma hasılatı, devlet mülk satışları hasılatı, gelir bütçesinden transferleri temsil eden sabit varlıkların amortisman karşılıkları ve nihayet gelir bütçesinden gelen düzenli tahsisatlar bulunmaktadır.

VI) Yukarıdaki paragraflarda gider ve gelirleri belirtilen yatırım bütçesi mantığı içinde alınacak olan yatırım kararlarında kullanılan kıstaslar, bize herbir yatırım için farklı tercihleri yansıtmaktadır. Çünkü gelecek dönemlerde yatırım bütçesi, nakit bütçesini etkileyecek ve buna karşılık öngörülen mal ve hizmet arzı (satışı) tarafından etkilenecektir. Bu nedenle yatırım bütçesi, bütçeleme ve planlama süreci ile bağlantılı olarak ele alınmalıdır.

Yatırım kararlarının alınmasında kullanılan yöntemler; geri ödeme süresi, gider başına hasılat, gider başına ortalama hasılat, yatırımın defter değerinin sağladığı ortalama gelir, yatırımın getirisi (getiri haddi), net güncel değer vb.dir (Bierman ve Smidt, s. 21-32; İsgüden, s. 107-15; Aşan, s. 72-88).

Bir grup yatırım önerisi ele alınır ve bu yöntemlere göre bir sıralamaya tâbi tutulursa, bu yöntemler her bir yatırım önerisi için farklı sıralamalar ortaya çıkarır. Gerçekte bu farklı yöntemler nadiren aynı sonucu verirler, yani her yatırım önerisi için eşit şekilde geçerli değildirler. Hiçbiri açıkça yanlış olduğu için elimine edilemezler, fakat birbirinden farklı oldukları için belli durumlarda bizi yine farklı sonuçlara götürürler.

VII) Yukarıdaki paragraflarda belirtilen ve bütçe kalemlerinin ayrımında gözönünde tutulması gereken özellikler, kıstaslar ve yöntemler yatırıma ilişkin kararların hayli karmaşık ve hassas birer süreç olduğunu gösterir.

Yatırım bütçesi, bu bilgilerin ışığı altında, yatırım harcamaları ihtiyacını **yatırım talebi**, buna karşılık bir yatırım için gerekli ve mümkün finansman kaynaklarını (nakit veya borç) **yatırım arzı** olarak ortaya koymaktadır. Buna ilaveten, yatırıma yönelik kaynakların, birbiriyle ikame edilebilir veya rakip kullanımlar arasında dağılımını ve bunun sonunda arzedilen kaynağı aşan bir getiriyi sağlamasını öngören bir bölüşümünü ve rasyonalizasyonu gerektirmektedir. Nihayet, yatırım bütçesi yatırım harcamalarının piyasa veya ekonomideki değişimleri izleyen bir zaman boyutunu, yani zamanlamayı zorunlu kılmaktadır (Dean, s. 6-8).

İşte, bütçeye ilişkin temel karar odaklarından biri olan yatırımların kaynağı, hangi amaçla kullanılacağı, kullanım şekli, teknolojik değişimle ilişkisi ve stratejik niteliğine ilişkin özellikleri gözönünde tutularak sınıflandırılması mümkün ise de, temelde ikame (replacement) yatırımları, genişleme yatırımları, üretimi geliştirici ve stratejik yatırımlar şeklinde dörtlü ayırımını yapmak mümkündür (Tarkan, s. 19-20).

Bunlardan ikame yatırımları; daha çok mal ve hizmeti üreten iktisadî birimin iç nedenlerine dayanır ve eskiyen makina ve teçhizatın eskime, aşınma ve kaza sonucunda yenilenmesi ihtiyacının ortaya çıkmasıyla bağlantılıdır. Maliyetlerde tasarrufa ve uzun dönem getirisinde artışa yol açar (Dean, s. 89-118). Genişleme yatırımları; talep hacminin artması karşısında üretim kapasitesinin yetersizliğini gidermek üzere girişilen yatırımlardır. Burada, aynı mal veya hizmetin daha fazla üretimi sonucu yatırım verimliliğindeki artış, geliri de arttırmaktadır (Dean, s. 121-3). Üretimi geliştirici veya modernizasyon yatırımları; yeni ürünlere ve eski ürünlerin geliştirilmesine yöneliktir ve ikame ve genişleme yatırımları ile benzer özellikler gösterebilir (Dean, s. 128-37). Stratejik yatırımlar; temelde ekonomik gelişmelere ve teknolojideki değişmelere göre girişilen geniş amaçlı harcamalardır. Bu tür yatırım harcamaları, riski azaltma amacına veya refaha yönelik olabilir. Bu yatırım harcamalarının ana amacı, faydaların uzun bir gelecekte toplumun tümüne yayılmasını sağlamak ve devletin uzun dönemli amaçlarını gerçekleştirmektir (Dean, s. 147).

VIII) J. Burkhead'in ifade ettiği gibi "Dünyada İskandinav ülkelerinin- kinden daha iyi geliştirilmiş bütçe teknikleri olan ve bütçesel teknikleri de bütçe politikaları ile yakından ilişkili bulunan ülkeler belki de yoktur. Bu

politikaların ve teknik gelişmelerin çoğu yatırım bütçesi kullanımı ile birlikte oluşmuştur." (Burkhead, s. 200).

Bu ülkelerden biri olan İsveç'te bütçeleme, devletin ekonomik refaha ilişkin sorumluluğu ile yakından bağlantılıdır (Falay, s. 73). Bu sorumluluk ve gelişmeler I. Dünya Savaşı'ndan önce oluşmaya başlamıştır. Bunun nedeni de, o yıllarda ortaya çıkan depresyondan İsveç'in olumsuz etkilenmesinin nedenlerini araştırma çabalarına girilmesidir. Bunun sonucunda geliştirilmiş olan yatırım bütçesi İsveç ile bir anlamda özdeşleşmiştir.

İsveç'te girilen çift-bütçe uygulaması da temelde Keynesyen düşünce ile özellikle denk düşmektedir. Bu bütçe, büyük çapta firma muhasebe kurallarına dayalı olmakla birlikte, çağdaş milli gelir ve hasıla teorilerini de gözönünde bulundurmaktadır.

İsveç bütçe sistemindeki gelişmeler, önce 1911'de yatırım harcamalarının olağan harcamalardan ayrılması ile başlamış ve 1935'te kamu taşınmazlarının aşınma paylarının hesaplanması ile sürmüştü ve 1937'de kamu bütçesinin cari bütçe ve yatırım bütçesi şeklinde ikiye ayrılmasıyla önemli bir aşama yapmıştır. 1944'te ise yatırım bütçesi daha da geliştirilmiş ve bu bütçeye ilişkin tablolarda, daha önce brüt olarak ele alınan rakamlar ve yeni yatırımlar net rakamlar olarak gösterilmeye başlanmıştır (Leppo, s. 139).

Bütün bu iyileştirmelerin somut sonucu olarak, toplam devlet harcamaları 1929-1930'a kıyasla 1934-1935'te % 40 artmış ve bu yıl da bütçede bir açık ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda 1931'de İsveç'in ekonomik sorunlarını incelemek üzere kurulmuş olan Devlet İşsizlik Komisyonu, Haziran 1937'de temel bütçesel reformu yansıtan bir rapor hazırlanmıştır (Bu komisyonda B. Ohlin, L. Johansen ve G. Myrdal gibi ünlü iktisatçılar da bulunuyordu). Genişletici bütçe politikası ve açık bütçe finansmanı uygulaması sonucunda İsveç ekonomisi önemli bir toparlanma göstermiş ve işsizlerin sayısı 1933'te 164 bin kişi iken 1937'de 18 bin kişiye düşmüştür. Yine 1937'de sınıfların üretim 1929 düzeyini % 46 aşmıştır. Daha önce ortaya çıkan bütçe açıkları 1936'dan itibaren bütçe fazlasına dönüşmüş ve bu durum sonraki üç yıl daha devam etmiştir. Yani, depresyon yıllarının açık veren bütçelerini, refah yıllarının fazlalıkları dengelemiştir.

Zaten B. Ohlin "... maharetli ve sağlam kamu maliyesi, bütçenin her yıl denk olmasını gerektirmez, fakat hem iyi hem de kötü iş koşullarında, birden çok yılı aşan denkliliği gerektirir" (Ohlin, s. 685) demekle buna daha önceden işaret etmiştir. 1947'de bütçe reformunda bir adım daha atılmış ve sisteme "âcil (emergency) bütçe" (veya olağanüstü bütçe) kavramı sokulmuştur (Sundelson, s. 53-66). Bu bütçenin de parlamento tarafından önceden onaylanması, fakat sadece ihtiyaç olduğu durumlarda uygulanması öngörülmüştü. Bu tür ikili âcil veya yedek bütçe örneği vardır ve bunlar, milli savunma âcil bütçesi ve genel âcil bütçedir. İşte 1947'de bu bütçe, yatırım bütçesi için bir tür yedek liste haline dönüşmüştür. Bir malî yılda depresyonist bir eğilim ortaya çıkmadığı zaman, projelerin en önemlisi bu bütçeden alınmış ve yatırım bütçesine dahil edilmiştir (Burkhead, s. 194-8).

Aşağıdaki tablo, İsveç'in 1950 yılı bütçe önerisinin ana kalemlerini göstermektedir (Leppo, s. 139-40):

1950 YILI BÜTÇE TAHMİNİ

CARİ BÜTÇE

A. Gerçek devlet gelirleri (vergiler vb.)	4803	A. Gerçek devlet harcamaları (tüm daireler vb.)	4290
B. Yatırım gelirleri (devlet iktisadi birimleri, kamu binalarının faiz getirileri vb.)	+ 335	B. Ödenen faizler, olağanüstü amortismanlar vb.	+ 376
	<hr/>		<hr/>
	5138	Bütçe fazlası	+ 472
			<hr/>
			5138

YATIRIM BÜTÇESİ

Borçlardaki artma (cari bütçede hiç fazla olmadığı varsayılmıştır)	211	Yatırımlar (net rakamlar) (kamu iktisadi birimleri ve binalar için yatırımlar, özel kişilerden alınan ödünçler vb.)	211
	<hr/>		<hr/>
	211		211

Çağdaş milli gelir ve hasıla hesaplarında brüt ve net yatırım arasındaki farklılıklar belirtilebilmektedir. Girişilen yeniden yatırımları (reinvestment) brüt yatırımlardan indirerek net/yeni yatırımları bulmak mümkündür. İşte İsveç bütçe sisteminde aynı sorun bu yolla çözülmektedir. Her yatırım grubu için ayrı bir bütçe düzenlenmekte ve buradâ brüt yatırımlar, yıllık amortismanlar ve fevkalade amortismanlar belirtilmektedir. Brüt yatırım toplamından, yeni borçlar hariç, bu finansman kalemleri indirilince yatırım yetkisi ortaya çıkmakta ve bu yetkilendirmeler devletin yeni yatırımlarının toplamını yansıtmaktadır.

Günümüzde İsveç bütçesi; cari bütçe, bütçe denkleştirme fonu ve yatırım bütçesi olmak üzere başlıca üç hesapta toplanmıştır (Sadıklar, s. 39-42; Leppo, s. 141):

1) **Cari Bütçe**; önce cari giderler ve cari gelirler diye ikiye ayrılmaktadır. Cari giderler; devletin normal ve olağan faaliyetlerini yürütmeye yönelik ve sermaye birikiminde rol oynamayan cari özel giderleri ve sivil havacılık fonu, ulusal borç fonu, yeni yatırımların amortismanları fonu, sermaye eksil-

mesini karşılama fonundan ve her yıl aşınan tesis ve teçhizatın yıllık amortismanlarından oluşan devlet yatırım fonları giderlerinden oluşmaktadır. Cari gelirler ise; çeşitli vergi gelirleri, emekli sandığı iştirak payları ve diğer idari gelirler gibi özel gelirler ve posta ve demiryolu gibi işletmelerin net kârlarının toplandığı devlet sermaye fonları gelirleri gibi iki kalemden oluşmaktadır.

2) **Bütçe Denkleştirme Fonu**; malî yıl içinde cari bütçe uygulaması sonucu ortaya çıkan cari bütçe açıklarını veya fazlalarını içerir. Bu fon, bu özelliği nedeniyle, devlet mevcutlarındaki artış ve azalışları toplam olarak göstermektedir ve bu açıdan ayrı bir önem taşımaktadır. Yani, cari bütçe uygulamalarının sonucu olarak cari bütçe açığı veya fazlası oluşmakta, bu açık ve fazlalar bu özel fonda gösterilmektedir. Öyle ki, depresyon dönemlerinde bütçe açığı, yükselme dönemlerinde ise bütçe fazlası yine bu özel fonla ilişkilendirilmektedir.

3) **Yatırım Bütçesi**; kamu yatırımlarının net tutarını belirtir ve ayrıca çeşitli fonlarla sağlanan yatırımların gerektirdiği finansman ihtiyacını gösterir. Daha önce belirtildiği üzere, her yatırım fonunun kendinin ayrı bir yatırım hesabı düzenlenmişti. İşte yatırım bütçesi, çeşitli fonlar aracılığıyla yapılan bu yatırımların toplamını göstermekte ve bu yatırımlar için gereken borçlanma tutarını ortaya koymaktadır (Bütçe fazlalarının bu noktada sadece yatırımlara değil, onunla birlikte borçların ödenmesine ayrılabilceğini de hatırlamak gerekir). Yatırım bütçesinin gelir toplamı olarak verdiği, ama herbiri ayrı yatırım fonuyla yöneltilen özel yatırımların hesaplarında şu gelir kalemleri gösterilir: Yatırım fonunun cari hesabında gösterilen amortisman karşılığı, cari bütçeye dahil yatırımlar amortisman karşılığı, sermaye eksilmesini karşılamak üzere konulan ödenek miktarı ve ön önemlisi, (mevcutların satışı, tahvil satışı hasılatı, daha önce işletme sermayesi olarak akaryakıt için tahsis edilen fonlardan sağlanan hasılat ve yabancı kredilerden hibe edilen kısımlardan serbest kalan paralardan oluşan) yatırımlar karşılığıdır.

Eğer bu fonlar ve gelirler ile yatırım için gerekli miktar arasındaki fark açısından yeni bir kaynağa ihtiyaç olursa, her yatırım planına göre her fonda kullanılacak borçlanmaya ait bir "yatırım yetkisi" alınır. Yatırım bütçesinin giderler kısmında, her fon itibarıyla ve devlet üretici birimlerine göre net yatırımlar gösterilir. Bu net yatırım tutarları, devlet tarafından finanse edilen tüm yeni yatırımların net tutarlarını gösterir.

IX) İsveç'te olgun bir yapıya kavuşan yatırım bütçesi, başta İskandinav ülkeleri olmak üzere diğer birçok ülkede uygulamaya konulmuştur (Leppo, s. 142-3):

Danimarka'da; İsveç uygulamasına çok benzer bir nitelik taşıyan yatırım bütçesi, bazı açılardan da farklılıklar gösterir. Örneğin, kamu binalarının kira değerlerinin tahminine ilişkin yöntemler İsveç'ten daha önce (1925) geliştirilmiştir. Öte yandan, İsveç'te devlet üretici birimlerinin sermaye kârlarının hesaplanması yöntemleri henüz geliştirilmemiş iken, Danimarka'da bu

yapılmış ve bunun sonucu olarak kamu üretici kurumları genellikle bütçe açığı vermiş, buna karşılık devletin kâr gelirleri daha yüksek olmuştur.

Norveç'te; devletin idari binaları, okullar, hastaneler vs. yatırımları cari bütçenin harcamaları içinde gösterilmiştir. Bu binaların kira değerleri hesaplanmamış, fakat üretici teşebbüsler aynen Danimarka'daki gibi ele alınmıştır.

Finlandiya'da; bütçe, tam istihdam ve anti-enflasyonist politika aracı olarak İsveç'tekine benzer şekilde ele alınmıştır. Temel bütçe reformu 1931'de yapılmış ve 1934'te anti-konjonktürel bir bütçe denkleştirme fonu kurulmuştur.

İzlanda'da; bütçe reformu 1932'de yapılmış ve kamu binaları ilk defa yatırım bütçesine dahil edilmiştir. Sadece yıllık normal aşınma-eskime payı cari bütçe harcamaları içinde bütçeleştirilmiştir.

İngiltere'de; bütçe sistemi temelde hazine birliği ana ilkesine dayanmakta ise de, bütçenin içinde cari bütçe ve yatırım bütçesi bir anlamda bir çizgiyle birbirinden ayrı tutulmuştur. Bu nedenle de cari bütçe "çizginin üstünde", yatırım bütçesi ise "çizginin altında" telakki edilmekte, yatırım bütçesinin esas olarak borçlanma ile finanse edilmesi uygun görülmektedir.

Fransa'da; 1954'te bazı yatırım harcamaları genel bütçenin dışına çıkarılmış ve hazine hesapları içine alınmıştır. Burada, bütçe dışına çıkarılanlar verimli nitelikte olanlardır. Buna karşılık yol, okul yapımı gibi temel yatırımlar yine genel bütçe içinde bırakılmıştır.

Almanya'da; 2. Dünya Savaşı sırasındaki yıkımın etkisini gidermek üzere normal-olağanüstü bütçe ayırımı yapılmıştır. Normal bütçe harcamaları devletin olağan ve devamlı nitelikteki gelirlerinden karşılanmış, olağanüstü bütçe harcamaları ise olağanüstü yatırım harcamalarından oluşmuştur. Bu harcamalar da yine olağanüstü gelir sayılan borçlanma hasılatı ve bazı gayrimenkul satış hasılatı ile karşılanmıştır.

A.B.D.'de; yatırım bütçesi uygulamasına 1940'larda ve özellikle yerel düzeyde başlanmış olup (Due, s. 69), depresyon döneminin ve 2. Dünya Savaşı'nın ortak bir sonucudur (Copeland, s. 38-49). Herbir yatırım bütçesi ihtiyaçların, maliyetlerin ve beklenen sonuçların ortaya çıkması amacıyla düzenlenmiştir. Buna göre cari olan ve olmayan harcamalar birbirinden ayrılmıştır (Herber, s. 306). Yatırım bütçesi uygulaması tektip olmamakla beraber, bu uygulamada belirli genel aşamalar ortaya çıkmıştır: Bu süreç uzun vadeli bir fiziksel gelişme planı ile başlamış ve bu plan için uygun bir örgütsel yapı hazırlanmıştır. Şimdiki ve gelecekteki gelir ve giderlerin mali analizi yapılmış ve bu mali planın girişilecek olan projelerin öncelik listesiyle uyumuna çalışılmıştır. Tüm yatırım geliştirme projeleri yıllık yatırım bütçeleri haline dönüştürülmüş ve buna paralel olarak yatırım bütçesi tekniği, borçlanmanın mali programları ile yakından bağıntılı hale getirilmiştir (Burkhead, s. 185-8). Yatırım bütçesinin New York eyaletindeki uygulamasında "Yatırım Oluşturma Fonu" (capital construction fund) önemli bir araç olarak kullanılmış ve bununla borçlanma gelirine olan ihtiyaç azaltılmaya çalışılmıştır (Burkhead, s. 191).

X) Kamu bütçelerinin temelde, gelecek malî yılda ve yıllarda gelir-gider sürecinin planlanması ve kamu maliyesi üzerindeki parlamenter denetim süreci ve aracı olması gibi iki temel fonksiyonu gözönünde tutulursa, bütçenin birliği ve dengliği sorununun tekrar gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Yatırım bütçeleri hem bu birliği ekonominin daha iyi işlemesi ve denetlenmesi amacıyla bozmakta, hem de, artık, yıllık denklik yerine, Keynesyen düşüncenin de ötesinde, değişik kıstaslara ve dönemlere göre farklı bir denklik anlayışı getirmektedir.

Bütçenin aktifi ve pasifi arasında denklik, parasal denklik, gelir-gider arası karşılıklı denklik (bir nevi totoloji olan ve basit denklikten haz alınması-hedonistic balance) ve uzun dönemli planlamadaki denklik (Musgrave, 1939, s. 261-2) yatırım bütçesi açısından gözden geçirilirse, bu bütçenin bazı eleştirilere tâbi tutulduğu ve aksak yönlerinin üstün yönlerinden fazla olduğunun ileri sürüldüğü de görülür (Musgrave, 1963, s. 134-7). Üzerinde anlaşmaya varılamayan ve tartışmalı konulardan biri de, bu bütçe anlayışının ve uygulamasının konjonktürel değişimler üzerindeki etkileridir.

KAYNAKÇA

- Aşan, Seniğ: **Sermaye Bütçelemesi ve Finansal Kararlar** (İstanbul, 1988, İ.Ü. Nihad Sayar Vakfı).
- Bierman, Jr., Harold ve Seymour Smidt: **The Capital Budget Decision** (New York, 1966, Macmillan).
- Burkhead, Jesse: **Government Budgeting** (New York, 1956, John Wiley).
- Copeland, Morris A.: "The capital budget and the war effort" **American Economic Review**, March 1943.
- Dean, Joel: **Capital Budgeting** (New York, 1969, Columbia Uni. Press).
- Due, John F.: **Maliye** (Çev: S. Görgün ve İ. Önder) (İstanbul 1967, İ.Ü. İktisat Fakültesi)
- Falay, Nihat: **Planlama-Programlama-Bütçeleme Sistemi ve Türk Program Bütçe Modeli** (İstanbul, 1979, İ.Ü. İktisat Fak.)
- Goode, Richard ve Eugene A. Birnbaum: "Government capital budgets" **I.M.F. Staff Papers**, Vol. 5, No. 1, February 1956.
- Herber, Bernard P.: **Modern Public Finance** (Homewood, III, 1971, Richard D. Irwin).
- İşgüden, Tamer: **Kamu Yatırım Projelerinin Değerlendirilmesinde Fayda-Maliyet Analizi** (İstanbul, 1980, İİTİA Nihad Sayar Vakfı).
- Leppo, Matti: "The double-budget system in the Scandinavian countries" **Public Finance** Vol. V, No. 2, 1950.
- Maxwell, James A.: "The capital budget" **The Quarterly Journal of Economics** Vol. LVII, No. 3, May 1943.
- Maxwell, James A. ve J. Richard Aronson: "The state and local capital budget in theory and practice" **National Tax Journal** Vol. XX. No. 2, June, 1967.

- Musgrave, Richard A.: "The nature of budgetary balance and the case for the capital budget" **American Economic Review**, June 1939.
- Musgrave, Richard A.: "Should we have a capital budget?" **Review of Economics and Statistics** Vol. XLV, No. 2, May, 1963.
- Ohlin, Bert: "Economic recovery and labour market problems in Sweden: II" **International Labour Review**, May, 1935.
- Sadıklar, Tayyar: **Kamu Sektöründe Yatırım Bütçeleri ve Türk Bütçe Sistemi** (Ankara, 1967. Milli Prodüktivite Merkezi).
- Sundelson, j. Wilner: "The emergency budget of the federal government" **American Economic Review**, March, 1934.
- Tarkan, Faruk: **Kapital Bütçeleme ve Türkiye'deki Uygulamaları** (Ankara, 1975).
- Türk, İsmail: **Maliye Politikası, Amaçlar-Araçlar ve Çağdaş Bütçe Teorileri** (Ankara, 1985, S Yay.)