

TÜRK BÜTÇE SİSTEMİNDE EK BÜTÇE UYGULAMALARI (1995-2004)

Ebru AYYILDIZ*

I- GİRİŞ

1982 Anayasasının 163 üncü maddesi, bütçeler ile verilen ödeneklerin kurumlarca harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiğini hükme bağlanmaktadır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunundan önce yürürlükte olan ve mali anayasa olarak benimsenen 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda da, harcamacı kuruluşların her yıl bütçe kanunlarıyla kendilerine verilen ödenekler kadar harcama yapabileceği ve bu ödenekleri özel gelirlerle çoğaltamayacakları, ayrıca kurumların yıl içinde yapacakları her hizmetin karşılığının bütçede yer alması gerektiği hususlarını kapsayan hükümlere yer verilmişti. Ayrıca bu Kanunda ek ödenek, “tertibi bütçede bulunup yetersizliğinden dolayı ilave olarak alınan ödenek” olarak tanımlanmakta idi.

Söz konusu düzenlemeler çerçevesinde, bu çalışmanın kapsadığı 1995-2004 yılları aralığında, ek ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla sekiz adet kanun çıkarılmıştır.

24.12.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ise, bu tarihten itibaren yapılacak ek bütçelerin, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması veya öngörülmeven hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla, kanunla yapılabilmesine cevaz vermektedir.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 19 uncu maddesinde ek bütçenin,

- merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için,
- ödeneklerin yetersiz kalması ya da öngörülmeven hizmetlerin yerine getirilmesi durumlarında,
- ve karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla yapılabilmesinin ifade edilmiş olması dikkat çekicidir.

* Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Devlet Bütçe Uzmanı

Bu çalışmada, 1995-2004 yılları arasında çıkarılan ve o yıllarda yürürlükte olan 1050 sayılı Kanunda ek ödenek, şu an yürürlükte olan 5018 sayılı Kanunda ek bütçe adıyla tanımlanan ek ödenek kanunları temel alınarak, yılı bütçelerini ek ödenek ihtiyacına götüren sürecin irdelenmesi amaçlanmaktadır.

Bu amaçla 1995-2004 yılları arasında ek ödenek kanunu çıkarılan her bir yıl için, bütçelerin başlangıç ve gerçekleşme büyüklükleri, o yıl ekonomisinin ve bütçesinin özellik arz eden yönleri ile son olarak yine ekonomide ve bütçede yaşanan hangi gelişmelerin ek ödenek ihtiyacı doğurduğu hususları üzerinde durulacaktır.

II- EK ÖDENEK İHTİYACI VE FİNANSMANI

A) Ek Ödenek İhtiyacı

1050 sayılı Kanununun 6 ncı maddesinde, “Devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren kanun”, 5018 sayılı Kanununun 3 üncü maddesinde “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge” olarak tanımlanan bütçelerde yer alan rakamların yıl sonunda uygulama sonuçlarıyla uyumlu olması beklense de, bütçelerin tahmin olma niteliklerinden dolayı bir takım sapmaların olacağı aşikardır. Bu sapmaların büyüklüğü bütçelerin ne kadar gerçekçi hazırlandığını göstermekle birlikte, yıl içinde meydana gelen ve önceden öngörülemeyen doğal afet, seçim, ekonomik kriz vb. bir takım gelişmeler nedeniyle de bütçe tahminleri ile uygulama sonuçları arasındaki farkın büyüyebildiği kabul edilmektedir.

Harcamacı kuruluşların yıl içinde ödenek yetersizliği ile karşılaşmaları durumunda, ihtiyaçlar öncelikle bütçe içi ödenek aktarmaları yoluyla mevcut bütçe büyüklüğü içinde kalarak,

- a) Kurumların kendi bütçeleri içinde yapacakları aktarmalar,
- b) Farklı kurumların bütçeleri arasında yılı bütçe kanununda belirtilen ilkeler doğrultusunda yapılacak aktarmalar,
- c) Maliye Bakanlığı bütçesinde bulunan yedek ödenek tertibinden yapılacak aktarmalar

şeklinde karşılanabilmektedir. Ayrıca ilgili mevzuatın elverdiği ölçüde yapılacak ödenek eklemeleri suretiyle de ödenek ihtiyacı giderilmeye çalışılmaktadır.

Ödenek ihtiyacının bu seçeneklerden biriyle karşılanamadığı durumlarda ise ek ödenek kanunu çıkarmak suretiyle ödenek temin edilebilmektedir. Harcama yapma yetkisini genişleten bu uygulama ile hem alınan ödeneklerin tahsis edildiği kurum bütçeleri hem de merkezi yönetim bütçe büyüklüğü değişmektedir.

Bu çalışmanın kapsadığı 1995-2004 yılları arasındaki 10 yıllık dönemde çıkarılan ve sayısı sekizi bulan, ilave ödenek hükmü içeren kanunların göze çarpan ortak yönleri şu şekilde sıralanabilir:

- *Çoğunlukla faiz ödemeleri, personel, yatırım ve sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler kalemleri için ihtiyaç duyulan ödenekler nedeniyle çıkarılmış olmaları,*
- *Kanunlarla eklenen ödenekler karşılığında çoğunlukla gelir öngörülmemesi,*
- *2004 yılı hariç, Ağustos ayından sonra yani yılın sonuna doğru çıkarılmış olmaları.*

Bu kanunların birbirlerinden farklılık arz eden yönleri ise şu şekilde sıralanabilir:

- *1999 yılında çıkarılan Kanun, meydana gelen deprem felaketinin sebep olduğu maddi hasarları telafi etmek için ihtiyaç duyulan ödenegın karşılanması amacıyla çıkarılmıştır. 2002 yılında ise, yapılan seçim nedeniyle siyasi partilere yapılacak yardım için gereken ödenek ilavesi ihtiyacı karşılamak amacıyla kanun çıkarılmıştır.*
- *1995 ve 2001 yıllarında çıkarılan Kanunlar ile bir yandan ödenek ilavesi yapılırken, bir yandan da gelir kalemlerinde değişiklik yapılmıştır.*
- *2003 ve 2004 yıllarında çıkarılan Kanunlar ile bir yandan ödenek ilavesi yapılırken, bir yandan da ödenek iptal edilmiştir.*
- *2003 ve 2004 yıllarında çıkarılanlar hariç olmak üzere diğer kanunlarda ilave edilen ödenek Maliye Bakanlığı yedek ödenek tertibine eklenmiş, buradan ihtiyaç duyulan diğer tertiplere aktarma yapılmıştır. 2003 ve 2004 yıllarında çıkarılan kanunlarda ise ilave edilen ödenegın yedek ödenek dışında nerelere ekleneceği ayrıca belirtilmiştir.*
- *Bu kanunlar ile alınan ilave ödeneklerin kesintili başlangıç ödeneklerine oranlarına bakıldığında, 2001 yılında alınan ödenegın kesintili başlangıç ödenegının yüzde 63,4'üne tekabül ettiği görülmektedir.*
- *1996, 1999 ve 2003 yıllarında, ek ödenek kanunu çıkarılmasının yanı sıra geçici bütçe uygulaması da yapılmıştır.*
- *2003 yılında çıkarılan Kanun ile iptal edilen ödenek tutarının ilave edilen ödenek tutarından fazla olması nedeniyle, anılan Kanun bütçe açığını artırmayıp,*

azaltmıştır. Diğer ilave ödenek hükmü içeren kanunlarda; bir yandan ödenek ilavesi öngörülürken, diğer yandan öngörülen ödeneğin ya bir kısmı kadar ya da hiç gelir karşılık gösterilmemiş, bu durum doğal olarak bütçe açığının artmasına neden olmuştur.

B) Ek Ödeneğin Finansmanı

1982 Anayasasının 163 üncü maddesi, ödenek artışını öngören tasarımlarda belirtilen giderleri karşılayacak mali kaynağın gösterilmesinin zorunlu olduğunu hükme bağlamıştır. Ayrıca yukarıda ifade edildiği üzere 5018 sayılı Kanununun 19 uncu maddesinde karşılığı gelir gösterilmek kaydıyla ek bütçe yapılmasına cevaz vermektedir. Çalışmanın kapsamını oluşturan 1995-2004 yılları arasında 5018 sayılı Kanunun ilgili hükmü yürürlükte olmadığından, Anayasanın ilgili hükmüne dayanarak söz konusu zaman diliminde çıkarılan ek ödenek kanunlarından sadece ikisinde ilave olarak alınacak ödeneğin karşılığının hangi kaynaklardan sağlanacağı belirtilmiş olup, diğer ek ödenek kanunlarında mali kaynağa ilişkin hükme yer verilmediği görülmektedir.

Bu kanunlarla alınan ek ödeneğin kaynağı olarak gösterilen bütçe gelirlerinin, ödeneklere yapılan ilavelerle aynı oranda artırılması durumunda başlangıçta öngörülen bütçe dengesinin değişmeyeceği açıktır. Ancak, bütçe gelirlerinin ilave olarak alınan ödenek miktarının altında bir oranda artırılması veya hiç artırılmaması halinde öngörülen bütçe açığı büyüyecektir. Alınacak ek ödeneğin nasıl finanse edileceği bütçe açığını doğrudan etkilemektedir. Bu nedenle de ek ödenek kanunlarıyla alınan ödeneklerin mali kaynağının ne olduğu ve miktarı oldukça önem taşımaktadır.

Söz konusu 10 yıllık dönemde, 1995 ve 2001 yıllarında çıkarılan Kanunlar ile bir yandan ödenek ilavesi yapılırken, bir yandan da gelir kalemlerinde değişiklik yapılmıştır.

1995 yılında çıkarılan Kanunla 380 trilyon TL ek ödenek alınmış ve genel bütçe gelirlerine de 276 trilyon TL eklenmiştir. Böylelikle gelir karşılık gösterilmeksizin ilave edilen ödenek tutarı 104 trilyon TL olmuştur. Anılan Kanun ile ilave edilen ödenek, 1995 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 28,6'sına tekabül etmiştir. Eklenen gelir ise, başlangıçta tahsil edilmesi öngörülenin yüzde 24,3'ü kadar olmuştur.

2001 yılında çıkarılan Kanunla, ilave edilen 30 katrilyon 640 trilyon TL ödenek, 2001 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 63,4'üne tekabül etmiştir. Kanun ile talep edilen ilave ödeneğin kaynağı olarak, bütçe

gelirlerinde uygulanacak tedbirler çerçevesinde sağlanacak artışlar ile borçlanma hasılatı gösterilmiştir. Buna göre sözkonusu Kanunla, yıl içindeki gelişmeler dikkate alınarak bütçe gelirleri de revize edilerek bütçe gelir tahmini 5.933.000 milyar TL artırılmıştır.

III- EK ÖDENEK KANUNLARI (1995-2004)

Aşağıda 1995-2004 yılları arasında ek ödenek kanunu çıkarılan yıl bütçeleri hakkında bilgilere yer verilmiş, ilave ödenek hükmü içeren kanunların çıkarılma nedenleri özetlenmiş, yılı bütçe başlangıç ödenegi ile gerçekleşme karşılaştırması yapılarak, temel bütçe büyüklükleri, ek ödeneklerin başlangıç ödeneklerine oranı, ek ödenek kanunlarıyla ilave edilen ödenekler ve ilave edilen gelirler ile yılsonu gerçekleştirmelerine yer veren tablolar eklenmiştir.

A) 1995 Yılı

1995 yılı bütçesi hazırlanırken, bir önceki yıl bütçesinde sağlanan iyileşmelerin devam ettirilmesi hedef alınarak, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden daha yüksek oranda artması planlanmıştır. Bütçe, sağlıklı bir ekonomik yapıya kavuşmak için bütçe açıklarındaki azalmanın devam ettirilmesi anlayışıyla hazırlanmıştır.

1995 yılı bütçesiyle ilgili özellik arz eden bazı hususlar,

- İlk defa Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur için ödenek ayrılması,

- İşçilerin ihbar ve kıdem tazminatı ödemelerinin zamanında ve eksiksiz olarak yerine getirilmesini sağlamak amacıyla “İhbar ve Kıdem Tazminatları Ödenegi” ile işçilerin toplu iş sözleşmelerinden doğan ve 1994 yılında ödenemeyen alacaklarının koordinasyon içerisinde ve eksiksiz olarak ödenmesini sağlamak üzere Maliye Bakanlığı bütçesine toplu bir ödenek konulması,

- Yatırım işçiliğiyle ilgili harcamaların yatırım ödeneklerinden ayrılarak, personel harcamaları içerisinde gösterilmeye başlanması olmuştur.

1995 yılı bütçesinde, bütçe disiplinini sağlamaya ve bütçe açıklarını azaltmaya yönelik alınan çeşitli tedbirler ise;

- Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilgili mevzuatı gereğince genel bütçe gelirlerinden her ne ad altında olursa olsun aktarılan paraların, verilmiş amacına uygun olarak harcanıp harcanmadığını incelemeye, amacına uygun harcama yapmadığı tespit edilen kuruluşa aktarılan tutarları gerektiğinde kesmeye ve durdurmaya Maliye Bakanının yetkili kılınması,

- “Yatırım ve Transfer Tertiplerinden Yardım Alan Kuruluşlar” başlığı altında, bu kuruluşların hizmetleri ile ilgili aylık harcama programlarını vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına göndermeleri, Bakanlıkça vize edilmeden bütçenin yatırım ve transfer tertibindeki ödeneklerin kullanılamayacağı, aylık uygulama sonuçlarının Bakanlığa gönderileceği ve son olarak Bakanlığın yapılan yardımın amacı doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığını aylık harcama programını göz önüne alarak kontrol edeceği yönünde hükme yer verilmesi

şeklinde olmuştur.

1995 yılı bütçe ödenekleri, bir önceki yıl başlangıç ödeneklerine göre yüzde 61 oranında artırılmıştır. Bütçe gelirlerinin ise yüzde 80,7 oranında artırılması hedeflenmiştir.

1995 yılı bütçesinde bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 85,1 olarak öngörülmüştür. Gerçekleşme ise yüzde 81,7 olmuştur. Vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 66,1 öngörülmüş ancak gerçekleşme yüzde 62,9 olmuştur.

1995 yılı bütçesinde başlangıç ödeneği itibariyle en fazla ödenek ayrılan kalemler sırasıyla; personel giderleri, faiz ödemeleri ve diğer transferler (Kamu İktisadi Teşekküllerine transferler, vergi iadeleri gibi) kalemleri olmuştur. Yılı sonu gerçekleşmelerinde, ilk üçte aynı kalemler yer almış, ancak sıralama değişmiştir. Buna göre 1995 yılında en çok harcama yapılan kalemler, faiz ödemeleri, personel giderleri ve diğer transferler olmuştur.

Sonuç itibariyle, 1995 yılında kamu harcamaları için öngörülen başlangıç ödeneklerinden yüzde 30 daha fazla harcama yapılmış, kamu gelirleri ise başlangıçta öngörülenden yüzde 24 oranında daha fazla gerçekleşmiştir.

Yıl içinde yaşanan ekonomik gelişmeler nedeniyle, GSMH’da ki büyüme için belirlenen yüzde 4,4’lük hedefin aşılanacağı tahmin edilerek, bu durumun ekonomide yaratacağı etkinin bütçe üzerindeki yansımalarını telafi etmek amacıyla ek ödenek talep edilmiştir. Şüphesiz ki GSMH’da meydana

gelecek artışlar başta fiyatlar genel düzeyi olmak üzere, faiz oranlarını ve daha birçok etkeni değiştirmekte, bu da doğrudan bütçe harcamalarına yansımaktadır.

Nitekim 1995 yılında fiyatlar genel düzeyinde meydana gelen artışların kamu çalışanlarının maaşları üzerindeki olumsuz etkilerini bertaraf etmek amacıyla bir takım düzenlemeler yapılmış, bu düzenlemelerin getireceği ek yükün karşılanması amacıyla personel giderleri için ilave ödeneğe ihtiyaç duyulmuştur.

Personel giderleri için ilave ödenek gerektiren düzenlemelerden ilki, yılın ikinci yarısında yapılması öngörülen artışların öne alınarak, memur ve emekli maaşlarına 15 Nisan 1995 tarihinde yansıtılması şeklinde yapılmıştır. Personel ödenek ihtiyacını artıran bir diğer uygulama ise, bir sonraki yıl için ilan edilen memur maaş artışlarının yine öne alınarak, 1995 yılı Kasım ayında ödenecek şekilde, memur maaşlarının iyileştirilmesi yönünde Bakanlar Kuruluna yetki verilmesi şeklinde olmuştur. Böylelikle personel giderleri için 1995 yılında Bütçe Kanunuyla 456 trilyon 705 milyar TL öngörülmüş iken bu gider kalemi için 502 trilyon 601 milyar TL harcanmıştır. 1994 yılında personel harcamaları için 264 trilyon 979 milyar TL öngörülüp, 273 trilyon 62 milyar TL'nin harcandığı hususu göz önünde bulundurulduğunda, 1995 yılında personel giderleri için yapılan harcamaların büyüklüğü daha açık görülmektedir.

Öte yandan, fiyat artışlarının bütçe harcamaları üzerindeki diğer bir etkisi, faiz oranlarındaki artış ile birlikte borç faizi harcamalarının artması yönünde olmuş, borç faizi ödemeleri için ayrılan ödenekler yetersiz kalmıştır. Faiz ödemeleri için 1994 yılında 217 trilyon 500 milyar TL öngörülmüş, yılsonu gerçekleşmesi 298 trilyon 285 milyar TL olmuştur. 1995 yılında ise Bütçe Kanunuyla 388 trilyon TL öngörülmüş, yılsonu gerçekleşmesi 576 trilyon 115 milyar TL olmuştur.

1995 yılında ilave ödenek ihtiyacı duyulan bir diğer kalem, sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak transferler olmuştur. Sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler için 1994 yılında 20 trilyon TL öngörülmüş, yılsonu gerçekleşmesi 39 trilyon 260 milyar TL olmuştur. 1995 yılında ise Bütçe Kanunuyla 61 trilyon TL öngörülmüş yılsonu gerçekleşmesi 108 trilyon 200 milyar TL olmuştur. Böylelikle bu kalemden yapılan harcama, bir önceki yıla göre yüzde 176 oranında artmıştır. Bu yüksek orandaki artış, 1995 yılında ilk defa ödenek ayrılan SSK ve Bağ-Kur'a yapılan aktarmalardan kaynaklanmıştır.

Özetle 1995 yılında, borç faizi ödemeleri, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler, savunma ve güvenlik hizmetleri ile ilgili kuruluşların çeşitli ihtiyaçlarının karşılanması ve kamu personelinin maaşlarında yapılan düzenlemeler nedeniyle ek ödeneye ihtiyaç duyulmuştur. Bu amaçla çıkarılan 4129 sayılı “4061 sayılı 1995 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı (A) ve (B) İşaretli Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”la 380 trilyon TL ek ödenek alınmış ve genel bütçe gelirlerine de 276 trilyon TL eklenmiştir. Böylelikle gelir karşılık gösterilmeksizin ilave edilen ödenek tutarı 104 trilyon TL olmuştur.

B) 1996 Yılı

1996 yılı, bir yandan bir önceki yılın sonunda yapılan seçimler nedeniyle geçici bütçe uygulanması, diğer yandan ek ödenek kanunu çıkarılması yönleriyle özellik arz eden bir yıl olmuştur.

1996 yılı Genel ve Katma Bütçe Kanun Tasarıları yasal süreleri içinde Meclise sunulmasına rağmen, 24 Aralık 1995 tarihinde seçimlerin yapılmasına karar verilmesiyle, Geçici Bütçe Kanun Tasarısı hazırlanarak Meclise sunulmuştur.

4130 sayılı “1996 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun” ile 30 Nisan 2006 tarihine kadar devlet harcamalarının yapılmasına ve devlet gelirlerinin toplanmasına yetki ve izin verilmiş, yapılacak harcamalar ile tahsil edilecek gelirlerin 1996 mali yılı bütçelerine mâl edileceği hükme bağlanmıştır.

Yeni kurulan hükümetin ancak 12 Mart 1996 tarihinde güvenoyu alması nedeniyle, yeni bütçe kanun tasarısının hazırlanarak Meclise sunulması güçleştiği için, daha önce Meclise sunulan Bütçe Kanun Tasarıları hükümet tezkeresi ile yenilenmiştir.

1996 yılı bütçe gerçekleştirmelerinde; öngörülen kesintili başlangıç ödenekleri yüzde 13 oranında aşılmış, kamu gelirleri ise başlangıçta öngörülenin sadece yüzde 3 oranında fazlasıyla tahsil edilmiştir. Böylelikle, bütçe açığı başlangıçta öngörülenin yüzde 43 fazlasıyla, 1 katrilyon 233 trilyon 350 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.

Bu durum doğal olarak kamu harcamalarının GSMH’ya oranında bir önceki yıla göre artış yaşanmasına neden olmuştur. Kamu harcamalarında

artışa neden olan en önemli kalemler sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler ile faiz ödemeleri olmuştur.

1996 yılı bütçesinde en çok ödenek ayrılan ve yine en çok harcama yapılan kalem faiz ödemeleri olmuştur.

Bütçe gelirlerinin giderleri karşılama oranı yüzde 68,9 olmuş, vergi gelirlerinin giderleri karşılama oranı ise yüzde 56,8 olmuştur.

Son olarak 1996 yılı bütçesiyle ilgili önem arz eden bir husus da; kârlı durumda bulunan KİT'lerden bütçeye kaynak aktarılması amacıyla 1996 yılı bütçesine bir maddenin eklenerek, bazı KİT'lerin gayrisafı hâsılatlarından bütçeye belirli bir pay verilmesinin öngörülmüş olmasıdır. Buna göre bütçede gelir cetvelinde “Kamu İktisadi Teşebbüslerinden ve İktisadi Devlet Teşekküllerinden Sağlanacak Gelir” altında, Türk Telekomünikasyon A.Ş., Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş., Devlet Hava Meydanları İşletmeleri A.Ş., Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü ve Devlet Malzeme Ofisi Genel Müdürlüğünün toplam 56 trilyon TL aktarmaları öngörülmüş, gerçekleşme ise 44 trilyon 751 milyar TL olmuştur.

Genel seçim sürecinden önce sunulan 1996 Mali Yılı Bütçe Tasarılarında bütçe açığı 410 trilyon TL öngörülmüştür. Ancak geçici bütçe uygulamasının yapıldığı ilk 4 ayda bütçe açığı 400 trilyon TL düzeyine ulaşmıştır.

Temmuz ayında, bütçe açığının yılın başında tahmin edilenin çok daha üstünde olacağı anlaşılmıştır. Bütçe açığında tahminlerin üstündeki bu artışın temel nedenlerinden biri, faiz oranlarında meydana gelen artışın iç borç faiz ödemeleri üzerinde yarattığı olumsuz etki olmuştur.

Yıl içinde borç faiz giderlerinin yanı sıra personel ödeneklerinde de ilave ödenek ihtiyacı doğmuştur. Hükümetin memur ve emeklilerin maaş artışlarının enflasyon altında tespit edilmeyeceği ve devlet gelirlerinde meydana gelecek artışlarında azami oranda kendilerine yansıtılacağı yönündeki siyasi iradesinin bir yansıması olarak kamuda çalışan personelin maaşlarına yapılan yüzde 50 oranındaki yüksek artış, mevcut personel ödeneklerinin yetersiz kalmasına neden olmuştur.

Maaşlarda önceki yıllarda meydana gelen reel kayıpların telafisi amacıyla yapılan bu zamlar emekli aylıklarına da yansıtıldığından, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler kalemi için ayrılan ödenek de yetersiz kalmıştır.

1996 yılında ödeneğin çok üstünde gerçekleşen personel harcamasında, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünde geçici statüde çalışan işçilerin çalışma sürelerinin uzatılmasına ilişkin ek ödenek kanununa konulan madde hükmünün de etkisi olmuştur. Anılan hüküm, personel ödeneklerinde işçilerin çalışma sürelerinin uzatımının karşılığı olan harcama kadar daha ilave ödenek ihtiyacı doğmasına neden olmuştur.

(A) işaretli cetvele ödenek ilavesi hükmü içeren, 4218 sayılı “4139 sayılı 1996 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı (A) İşaretli Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un gerekçesinde, talep edilen ödeneğin karşılığının 1996 Mali Yılı Bütçe Kanununun 3 üncü maddesinde belirtilen net borçlanma hâsılatının olacağı ifade edilmiştir.

Anılan Kanun ile ilave edilen 447 trilyon TL ödenek, 1996 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 12,7’sine tekabül etmiştir.

C) 1997 Yılı

1997 yılı bütçesi denk olarak bağlanması açısından özellik arz eden bir bütçedir. Bu bütçenin ilk yarısı 54. Hükümet, ikinci yarısı ise 55. Hükümet tarafından uygulanmıştır.

Denk bütçe ile, bütçe gelir ve giderleri 6 katrilyon 255 trilyon TL öngörülmüştür. 1997 yılında; bir önceki yıl kesintili başlangıç ödeneklerine göre bütçe ödenekleri yüzde 78, bütçe gelirleri ise yüzde 136 oranında artırılmıştır. Böylelikle bütçe gelirleri yüksek, bütçe giderleri ise düşük oranlarda artırılarak bütçe denk bağlanmıştır.

Yılsonu gerçekleştirmelerine bakıldığında ise, giderlerin öngörülenin yüzde 29 üstünde gerçekleştiği, gelirlerin ise öngörülenin sadece yüzde 93’ünün tahsil edilebildiği görülmektedir. Böylece denk bağlanan bütçe 2 katrilyon 235 trilyon TL açık vermiştir.

Kesintili başlangıç ödenekleri itibariyle bir önceki yıla göre en yüksek artış diğer cari kalemlerinde yapılmıştır. Bu kalemi sırasıyla yatırım ve personel giderleri izlemiştir.

Yılsonu gerçekleştirmelere bakıldığında ise en fazla harcama sırasıyla faiz ödemeleri, personel giderleri ve diğer transfer kalemlerinden yapılmıştır.

1997 yılı bütçesinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılama yüzdesi yüzde 72,2 olmuştur. Vergi gelirlerinin kamu giderlerini karşılama payı ise yüzde 59 olmuştur.

1997 yılında kamu personeli ve emeklilerin aylıklarında reel artışlar sağlanmıştır. 28 Haziran 1997’de kurulan hükümet yılın ikinci altı ayı için yüzde 50 oranında artış öngörmüştür. Sözleşmeli personel tavan ücretleri de yüzde 30 oranında artırılmıştır. Nitekim personel ödenekleri bir önceki yıl başlangıç ödeneğine göre yüzde 90 artırılmıştır. Yılsonu harcaması ise bir önceki yılın yüzde 113 fazlası oranında gerçekleşmiştir.

Denk olarak bağlanan 1997 yılı bütçesinde, başta personel ödenekleri olmak üzere, vergi iadeleri, fonlar ile KİT’nin ihtiyaçları için yeterli ödenek ayrılamamıştır. Ayrıca, borç faizi ödemelerinin uygulanan tedbirlerle azaltılacağı varsayımıyla bunun için ayrılan ödenekler de düşük tutulmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının da gayrimenkullerini satarak gelir elde edeceği öngörüldüğünden, bu kurumlar için de bütçeden yeterli kaynak ayrılmamıştır.

Oldukça düşük düzeyde belirlenen bu ödeneklerle birlikte, alınacak çeşitli tedbirlerle 1 katrilyon 160 trilyon TL’lik ek gelir elde edileceği öngörülmüştür. 1997 yılı gelirleri içinde, vergi dışı normal gelirler de geçmiş yıllara göre çok yüksek oranda gelir öngörüsünde bulunulmuştur. Vergi dışı gelirlerdeki bu yüksek artışın, özelleştirme kapsamındaki Telekom’un hisse ve lisans satışı, kamu kuruluşlarına ait arsa, arazi, sosyal tesis ve lojmanlar ile yarım kalmış elektrik santrallerinin satışı gibi kaynaklardan elde edilecek gelirlerle sağlanacağı öngörülmüştür. Nitekim vergi dışı normal gelirler bir önceki yıl bütçesine göre yüzde 416 oranında artırılarak 1.445.000 milyar TL olarak belirlenmiştir. Yılsonu gerçekleşmesine bakıldığında bu kalemden 404 trilyon 679 milyar TL gelir elde edildiği, böylece öngörülenin ancak yüzde 28’nin gerçekleştirilebildiği görülmektedir.

12 Temmuz 1997 yılında güvenoyu alan yeni hükümet denk bağlanan bütçeye ilişkin olarak kamu gelirlerini artırıcı tedbirler almış, tahsil edilemeyen gelirlerin tahsili konusunda önemli adımlar atmış ve harcamalar konusunda tasarruf tedbirlerine başvurmuş, ancak daha önce belirlenen yükümlülüklerin karşılanması ve esnekliği olmayan harcamalardan dolayı açık artmıştır. Bu da Meclis’ten yeniden harcama izni alma zorunluluğunu doğurmuştur.

Sonuç itibariyle gerek tedbir gelirlerinden beklenen ek gelirlerin sağlanamamış olması, gerekse faiz harcamaları, personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler için ayrılan ödeneklerin yetersiz kalması nedeniyle denk olarak bağlanan bütçe yılın ortasında büyük açık vermiştir. Haziran ayı itibariyle bütçe açığı yaklaşık 700 trilyon TL olmuştur.

4308 sayılı “4219 sayılı 1997 Mali Yılı Bütçe Kanununa Bağlı Bazı Cetvellerde Değişiklik Yapılması ve Bu Kanuna Bir Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun”da (A) işaretli cetvele ödenek ilavesi hükmüne yer verilmiştir. Anılan Kanun ile ilave edilen 1 katrilyon 835 trilyon TL ödenek, 1997 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 29,3’üne tekabül etmiştir.

Kanunun gerekçesinde, talep edilen ek ödeneğin borçlanma hasılatı ile finanse edileceği belirtilmiştir.

Anılan Kanunda, yatırımcı kuruluşların hizmet programlarını gerçekleştirebilmeleri açısından mevcut geçici işçilerin süre uzatımına ilişkin bir hükme yer verilmiştir.

Söz konusu Kanunda, (I) işaretli cetvele ek yapılmasına ilişkin maddeye de yer verilmiştir.

D) 1999 Yılı

Yasal süreleri içinde Meclise sunulan 1999 yılı Kanun Tasarıları 18 Nisan 1999 genel seçimleri nedeniyle hükümsüz kalmıştır. Bunun üzerine 4387 sayılı “1999 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun” çıkarılarak yürürlüğe konulmuştur. Kanunun yürürlüğü 30 Haziran 1999’a kadar devam etmiştir.

28 Mayıs 1999 tarihinde göreve başlayan yeni hükümet, yeni bir bütçe kanun tasarısı hazırlamak yerine daha önce sunulan tasarıyı yenileyerek Meclise tekrar sunmuştur. Buna göre yeni hükümet tasarısıyla bütçe ödenekleri, ilk sunulan haline yüzde 15,3 artış yapılarak 23.650.000 milyar TL, bütçe gelirlerinde de 1 trilyonluk düşüş yapılarak 18.130.000 milyar TL olarak Meclise sunulmuştur.

1998 yılı bütçesiyle bir önceki Hükümet döneminde uygulamaya başlanılmış olan düzenlemeler, 1999 yılı bütçesinde de yer alarak uygulanmıştır. Bunlardan başlıcaları;

- kamu haznedarlığı uygulaması,
- ödenek kullanımının ayrıntılı harcama programları ile önceden belirlenmesi,
- iç borçlanmaya sınır getirilmesi,
- dış borçlanmalarda hazine garantisinin kontrol altına alınması,
- yeterli ödeneği olmayan yatırımlara başlanılamaması,

- hedeflerin ve gerçekleştirmelerin kamuoyuna açıklanması uygulamalarıdır.

Ayrıca,

- 1999 yılı bütçesiyle bazı kamu hizmetlerinin fiyatlandırılması imkanı getirilerek kurumların kaynak yaratmalarını sağlayıcı tedbirler de alınmıştır.

- ihracatçı firmalara ek finansman imkanı sağlanması,

- KOBİ'lere verilmekte olan yatırım ve işletme kredilerinin yükseltilmesi,

- geri kalmış yörelerdeki yarım kalmış yatırımların tamamlanması ve turizmin desteklenmesi,

amaçlarıyla ek kaynaklar sağlanmıştır.

1999 yılı bütçesinde giderler bir önceki yıla göre yüzde 84, gelirler ise yüzde 67 oranında artırılmıştır. 1999 yılı gerçekleştirmelerine bakıldığında, daha önceki yıllardan farklı olarak, kamu harcamalarında neredeyse öngörülenle aynı düzeyde harcama yapıldığı görülmektedir. Nitekim 1999 yılı kesintili başlangıç ödeneklerine göre giderler sadece yüzde 3,5 oranında aşmıştır. Gelirler ise öngörülenin yüzde 5 fazlasıyla tahsil edilmiştir. Böylelikle öngörülen bütçe açığında da çok büyük bir sapma olmamıştır.

1999 yılı bütçe ödeneklerinin dağılımına bakıldığında, faiz ödemeleri, personel ve diğer transferler sıralamasının değişmediği görülmektedir. En çok personel giderlerinde öngörülenin üstünde harcama yapılmıştır. Diğer transferler ve diğer cari kalemlerinde ise öngörülenin altında harcama gerçekleşmiştir.

Kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılama oranı yüzde 67,4, vergi gelirlerinin kamu giderlerini karşılama oranı ise yüzde 52,7 olmuştur.

1999 yılı Ağustos ayında ülkemizde ağır kayıplara yol açan deprem felaketi meydana gelmiştir. Daha sonra Kasım ayında yaşanan ikinci depremle birlikte, bu yıl içerisinde bütçe giderleri önemli artışlar göstermiş, vergi gelirlerinde ise ciddi düşüşler gerçekleşmiştir.

Deprem nedeniyle meydana gelen hasarları telafi etmek amacıyla gerekli olan kaynak bütçede öngörülemediği için, öncelikle bütçede tasarrufa gidilmiştir. Bununla beraber vatandaşların sağduyusuyla ilave kaynak sağlanmasına rağmen yeni bütçe imkanlarının yaratılması kaçınılmaz olmuştur.

Meydana gelen deprem felaketinin neden olduğu yaraların sarılması ve hasarların telafi edilmesi amacıyla konsolide bütçeye dahil daire ve idarelerin ödenek ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla ek ödenek talep edilmiştir.

4482 sayılı “4393 Sayılı 1999 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı (A) İşaretli Cetvelde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile 500 trilyon TL ilave ödenek verilmiştir. Anılan Kanun ile ilave edilen bu ödenek, 1999 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 1,8’ine tekabül etmiştir.

Gerekçede anılan Kanun ile verilen ek ödeneğin karşılığının ne şekilde sağlanacağı belirtilmemiştir. Ancak bütçeden yapılacak harcamaların finansmanı için vergi kanunlarında gerekli düzenlemeler yapılmıştır.

Bu Kanunu diğer ilave ödenek hükmü içeren kanunlardan ayıran temel özellik, ek ödenek kanunu ile tahsis edilen ödeneğin yılı içinde harcanamayan kısmını aynı amaçla kullanılmak üzere ertesi yılın bütçesine devren ödenek kaydedilmesine Maliye Bakanının yetkili kılınmış olmasıdır.

E) 2001 Yılı

2001 yılında, ekonomide yaşanan önemli gelişmelere rağmen 2000 yılı Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan dalgalanmalar, uygulanmakta olan programın para ve kur politikaları bölümlerinde değişiklik yapılması sonucunu doğurmuştur. Böylece TL yabancı para birimleri karşısında dalgalanmaya bırakılmıştır.

14 Nisan 2001 tarihinde de Türkiye’nin Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı açıklanmıştır. Program ile;

- enflasyonla mücadele
- mali hesapların güçlendirilmesi
- büyümenin istikrarlı bir temele oturtulması
- yapısal reformların gerçekleştirilmesi

hedef alınmıştır.

2001 yılı hedeflerine ulaşmak amacıyla 2000 yılı sonunda ve 2001 yılı içinde Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı doğrultusunda bütçe gelirlerine ilişkin çeşitli tedbirler alınmıştır.

2001 yılında kesintili bütçe başlangıç ödeneklerinin bir önceki yıla göre yüzde 3,5 oranında, bütçe gelirlerinin ise yüzde 32 oranında artırılacağı öngörülmüştür.

2001 yılı Bütçesinde, giderler bir önceki yıl gerçekleştirmelerine göre yüzde 72,5 oranında artarak 80.6 katrilyon lira, gelirler yüzde 54,1 oranında artarak 51.5 katrilyon lira ve bütçe açığı da yüzde 118,9 artışla 29 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmiştir. Böylelikle, giderler öngörülenin yüzde 67 üstünde yapılmış, gelirler ise öngörülenin yüzde 20 fazlasıyla tahsil edilmiştir.

2001 yılında vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 49,3, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı ise yüzde 64 olmuştur.

2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan krizler sonrası faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi ve bankacılık kesiminde yaşanan olumsuz gelişmelerin kamu kesimine getirdiği ek yük, kamu kesiminin borç stokunun hızla artmasına yol açmıştır.

2000 yılı Kasım ayında yaşanan krizden sonra, artan faiz oranları ve belirsizlik ortamı iç talep ve üretimin düşme eğilimine girmesine neden olmuş, Şubat ayı sonunda yaşanan krizden sonra dalgalı kur rejimine geçilmesiyle birlikte bu eğilim artarak devam etmiştir. Türk Lirasının değer kaybı, faiz oranlarının artması ve döviz kuruna bağlı olarak kamu kesimi petrol ve enerji fiyatlarında yapılan ayarlamalar nedeniyle üretim maliyetlerinin artması sonucunda genel fiyat seviyesi artış eğilimine girmiştir. Bununla birlikte, Şubat krizi sonrasında döviz kurunun dalgalanmaya bırakılmasının ve yurt içi talepteki daralmanın dış ticarete etkileri ve turizm gelirlerindeki artış sonucunda cari işlemler fazlası oluşmuştur. Enflasyon, faiz oranları ve döviz kurundaki yükselmelere, iç borçlanma vade yapısındaki kısalmaya rağmen alınan önlemlerle konsolide bütçe faiz dışı fazlası öngörülen hedeflerin üzerinde gerçekleşmiştir.

Bütün bu gelişmeler ışığında, 2001 yılında Mali Yılı Bütçe Kanununu değiştiren iki Kanun çıkarılmıştır. Bunlar 11.04.2001 tarihinde kabul edilen, 4640 sayılı “2001 Mali Yılı Bütçe Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ve 14.06.2001 tarihinde kabul edilen, 4682 sayılı “2001 Mali Yılı Bütçe Kanunu İle Bağlı Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur.

Bankacılık sektöründeki sorunların çözümüne yönelik olarak çıkarılan 4640 sayılı Kanun ile, ihtiyaç duyulan düzenlemelerin ivedilikle yapılması amaçlanmıştır. Bu Kanunla, 2001 Mali Yılı Bütçe Kanununun bazı madde bentleri değiştirilmiş, bazı bent ve fıkralar eklenmiştir. Kanun ile, bütçeden yapılacak ödemeler için belirli bir ödenek öngörülmemiş, yapılacak harcamaların öncelikle geçici bir hesapta (Bütçeden Mahsup Edilecek

Ödemeler Hesabında) izlenmesi, daha sonra çıkarılacak ek ödenek kanunu ile gerekli ödeneklerin temin edilmesi amaçlanmıştır.

2001 Mali Yılı Bütçe Kanununda değişiklik yapan 4682 sayılı Kanun ise, 2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarında ekonomide yaşanan gelişmelerin kur ve enflasyon hedeflerinde neden olduğu etkiler sebebiyle öncelikle borç faiz ödemeleri olmak üzere, personel ve diğer zaruri giderler için doğan ek ödenek ihtiyacını karşılamak amacıyla çıkarılmıştır.

4640 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerin sonucu olarak, 4682 sayılı Kanunla alınan ödeneğin yüzde 80'i borç faiz ödemelerine ayrılmıştır. 2001 yılında kamu ve fon bankalarının mali yapılarını güçlendirmek ve görev zararlarını tasfiye etmek amacıyla özel tertip borçlanma senetleri verilmesi borç stokunun önemli ölçüde artmasına sebep olmuş ve stok önceki yıla göre yüzde 235,4 oranında artarak 122.2 katrilyon liraya ulaşmıştır.

Ayrıca alınan ödeneğin 400 trilyon liraya kadarı da Ziraat ve Halk Bankalarına verilen yükümlülüklerden doğan görev zararları karşılığı olarak bu bankalara yapılacak ödemeler için ayrılmıştır.

Kanun ile, dış kredi kullanımlarında kredi gerçekleştirmelerine bağlı olarak ödenmesi gereken Katma Değer Vergisinin karşılanması amacıyla ilgili kuruluşların bütçelerine ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır.

4682 sayılı Kanunla, yıl içindeki gelişmeler dikkate alınarak bütçe gelirleri de revize edilmiştir. Yapılan revize ile bütçe gelir tahmini 5.933.000 milyar TL artırılmıştır. Bu artış, 2001 hedeflerine ulaşmak amacıyla bütçe gelirlerine ilişkin alınan tedbirler doğrultusunda, ağırlıklı olarak akaryakıt tüketim vergisi, dahilde alınan katma değer vergisi, özel iletişim vergisi, özel işlem vergisi, ithalde alınan katma değer vergisi için tahmin edilen tutarlar için yapılmıştır.

Anılan Kanun ile ilave edilen 30 katrilyon 640 trilyon TL ödenek, 2001 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 63,4'üne tekabül etmiştir.

Kanun ile talep edilen ilave ödeneğin kaynağı olarak, bütçe gelirlerinde uygulanacak tedbirler çerçevesinde sağlanacak artışlar ile borçlanma hâsılatı gösterilmiştir.

F) 2002 Yılı

2002 yılında programın uygulanmasıyla birlikte mali piyasalarda güven ve istikrarın sağlanması, borç stokunun azaltılması, faiz dışı fazlanın

hedeflenen seviyelere yükseltilmesi ve dış finansman imkanlarındaki olumlu gelişmeler neticesinde, 2002 yılında faiz yükünün önemli ölçüde azaltılması öngörülmüştür. Nitekim faiz ödemelerinin GSMH'ya oranının yüzde 15,6 oranında olması öngörülmüş, gerçekleşme ise yüzde 18,9 oranında olmuştur.

2002 yılı bütçesinde giderler bir önceki yıla göre yüzde 43,6 bütçe gelirleri yüzde 46,7, bütçe açığı yüzde 38,1 oranında artmıştır. Konsolide bütçe giderlerinde başlangıç ödeneğine göre 17,6 katrilyon sapma meydana gelmiştir. Vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 51,5, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 65,3'e yükselmiştir.

2002 yılında kamu harcamalarında meydan gelen sapmaların ağırlıklı olarak,

- kamu personeline yapılan seyyanen zam,
- sağlık giderlerinde öngörülmeyen artışlar,
- özel ödenek ve dış proje kredi kaynaklı yatırımlar,
- prim tahsilatında karşılaşılan sıkıntılar ve sağlık giderlerinin tahminlerin üzerinde artmasına bağlı olarak sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının yükselmesi,
- 3 Kasım seçimleri öncesinde yaşanan siyasi çalkantılar nedeniyle borçlanma maliyetlerinin yüksek gerçekleşmesi,
- ihracat hedefinin önemli ölçüde aşılmasına bağlı olarak vergi iadelerinin artış göstermesi,
- KİT'lerin görev zararlarının kapatılması,
- Yeşil kart giderleri ile ilama bağlı borçlardan kaynaklanmıştır.

2002 yılında, TBMM'nin seçim kararı almasıyla, sene başında siyasi partilere yardım için ayrılan ödenek yetersiz kalmıştır. Bu nedenle siyasi partilere yapılacak ilave yardım ve genel seçimin gerektirdiği giderlerin karşılanması için gerekli ödenek, ek ödenek kanunu çıkarılması suretiyle giderilmiştir.

4772 sayılı "4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile ilave edilen 150 milyar TL ödenek, 2002 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin binde 2'sine tekabül etmiştir.

Sözkonusu ilave ödeneğin net borçlanma hasılatı ile karşılanacağı ifade edilmiştir.

G) 2003 Yılı

2003 yılında, 1996 ve 1999 yıllarında olduğu gibi, yılı bütçe kanunlarına ilaveten hem geçici bütçe kanunu uygulaması yapılmış, hem de ödenek ilavesine ilişkin hüküm içeren kanun çıkarılmıştır.

3 Kasım seçimleri nedeniyle 57. Hükümet tarafından sunulan 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu Tasarılarının kanunlaşması mümkün olamamıştır. 17 Kasım'da göreve başlayan ve 28 Kasım'da güvenoyu alan 58. Hükümet, 2003 yılının üç aylık döneminde uygulanacak geçici bütçeyle ilgili 4776 sayılı "2003 Mali Yılı Genel ve Katma Bütçeleri Kanunlaşınca Kadar Devlet Harcamalarının Yapılmasına ve Devlet Gelirlerinin Tahsiline Yetki Verilmesine Dair Kanun"u çıkartmıştır.

58. Hükümet tarafından Acil Eylem Planı hazırlanıp takvime bağlanmıştır. Plan kapsamında yer alan reformlardan bütçeyi ilgilendiren hususlar aşağıda sıralanmıştır:

- kamu harcamalarında mali disiplin ve şeffaflık sağlamak,
- kamu mali yönetim ve mali kontrol sistemini Avrupa Birliği ve uluslararası standartlarla uyumlu hale getirmek;
- bu kapsamda, kamu mali yönetim sistemi ve bütçenin kapsamını genişletmek,
- bütçe hazırlama sürecini öne almak,
- bütçe hazırlama ve uygulama sürecinde kamu idarelerinin inisiyatifini arttırmak,
- performans esaslı bütçeleme sistemine geçmek,
- kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesini çağdaş gelişmelere uygun olarak yeniden kurmak,
- kamuda muhasebe birliğini sağlamak,
- saydamlık ve hesap verebilirliği arttırmak,
- dış mali denetim sistemini uluslararası standartlara uygun hale getirmek amacıyla 1050 sayılı Kanunun yerini alacak Kamu Mali Yönetimi ve Mali Kontrol Kanununu kısa sürede çıkarmak.

2003 yılı Bütçesi, kamu borcunun sürdürülebilmesi açısından hayati önem taşıyan ve kamunun borçlanma ihtiyacını azaltan faiz dışı fazla hedefinin gerçekleştirilmesi için her türlü tasarruf tedbiri ile güçlendirilmiş bir bütçe olarak hazırlanmıştır. 2003 yılının tüm kamu sektörü için tasarruf yılı olacağı öngörülmüştür.

2003 yılında bütçe; harcamalarda tasarrufu ve etkinliği artırmayı, israfı önlemeyi, borç servisini sürdürebilecek gelir-gider dengesini gerçekleştirmeyi hedefleyerek hazırlanmıştır.

Aşağıda 2003 yılı bütçesinin temel unsurları hakkında bilgi verecek hususlara yer verilmiştir:

- Kamu borçlanma maliyetini düşürmek ve kamu kaynaklarının kullanımında etkinliği artırmak amacıyla, geçici bütçede öngörülen ve kamu haznedarlığını yaygınlaştıran düzenleme 2003 Mali Yılı Bütçe Kanununda da yer almıştır.

- Yatırımları hızlandırma ödeneğinden proje bazında 5 trilyon liraya kadar aktarma yapılabileceği hükmü ile, kamu idarelerine projelerin uygulanması aşamasında disiplin getirilmesi ve daha sağlıklı proje analizleri yapılmasının teşvik edilmesi amaçlanmıştır.

- Yedek ödenekten yapılacak aktarmalar, belirli sınırlamalara bağlanmış, bu şekilde konsolide bütçeli kuruluşlara mali disipline uymaları ve ödeneklerini verimli bir şekilde kullanmaları konusunda önemli bir mesaj verilmeye çalışılmıştır.

- Tertipler arasında yapılacak ödenek aktarmalarına önemli sınırlamalar getirilmiş, bu şekilde, kamu idarelerinin etkin bir bütçe politikası izlemeleri ve ödenek taleplerini sağlıklı bir şekilde yapmaları için önemli bir mekanizma oluşturulması amaçlanmıştır.

- Yılı bütçesinde, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 48 inci maddesi çerçevesinde ödenek şartı aranmadan ödeme yapılan kalemler için ödenek konulmuş, böylece bütçenin daha samimi bir şekilde hazırlanması ve azami saydamlığın sağlanması açısından önemli bir adım atılmıştır.

- Daha öncede yer verildiği üzere kamu taşıt politikasında etkinliğin artırılması amacıyla bütçede gerekli düzenlemelere yer verilmiştir. Bu amaçla, kamu idarelerine binek taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle karşılamaları imkanı getirilmiş; ekonomik ömrünü tamamlamış taşıtların tasfiye edilmesi öngörülmüştür.

2003 yılında konsolide bütçe harcamalarının ve borç faizi ödemelerinin GSMH'ya oranlarının düşürülmesi planlanmıştır. Bütçe giderleri önceki yıla göre yüzde 21.4 oranında artarak 140.5 katrilyon lira, bütçe gelirleri yüzde 32.6 oranında artarak 100.3 katrilyon lira ve bütçe açığı ise önceki yıla göre yüzde 0.3 artışla 40.2 katrilyon lira düzeyinde gerçekleşmiştir.

2003 yılı konsolide bütçe giderleri, başlangıç ödeneklerine göre 5.5 katrilyon lira düşük gerçekleşmiştir. Faiz ödemeleri için başlangıç ödeneklerinin yüzde 10,5 altında, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler kalemi için ise başlangıç ödeneginin yüzde 6,7 üstünde harcama yapılmıştır.

Vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı 2003 yılında yüzde 60'a, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı ise yüzde 71.4'e yükselmiştir.

Bütçe harcamalarındaki sapma büyük ölçüde,

- Memur ve işçilere bütçe hedeflerinin üzerinde maaş ve ücret artışı sağlanmasından,

- İhracatın öngörülenin üzerinde artması ve vergi barışı projesinin mahsup taleplerini hızlandırmasına bağlı olarak vergi iadelerinin önemli oranda artış göstermesinden ,

- Sosyal güvenlik kurumlarının prim tahsilatında yeterli artışın sağlanamaması ve sağlık alanında alınması öngörülen bazı tedbirlerin zamanında uygulamaya konulamamasından,

- Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonuna yapılan transferlerden,

- Çiftçilere yapılan mazot desteği ödemesinden kaynaklanmıştır.

Bütçe gelirlerindeki sapmanın temel nedenleri ise, özel gelirlerden bütçeye gelir kaydedilecek tutarın hedefin altında kalması, taşınmaz mal satış gelirlerinde hedefe ulaşamaması, döner sermaye işletmeleri ile hazine portföyü ve iştirak gelirlerinin düşük kalması olmuştur.

2003 yılında; dokuz aylık bütçe gerçekleştirmeleri dikkate alındığında bazı tertiplerdeki ödeneklerin yetmeyeceği, bazı tertiplerdeki ödeneklerin ise kullanılmasının mümkün olmayacağı anlaşıldığından bir yandan ilave ödenegün verildiği, diğer yandan ödenek iptalinin yapıldığı bir Kanun çıkarılmıştır. Kanun bu özelliği ile diğer ek ödenek kanunlarından ayrılmaktadır.

Bu Kanunda, diğer ek ödenek kanunlarının çoğunda olduğu gibi ilave ödenek talep edilen tertiplerin başında, personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılacak transferler gelmiştir. Bunların yanısıra, ihracatın öngörülenin üzerinde artması neticesinde vergi iadelerindeki önemli düzeylerdeki artış, çiftçilere mazot desteği uygulamasına başlanması, Sosyal Yardımlaşmayı Teşvik Fonuna bütçeden transfer yapılması nedenleriyle de ilave ödenek ihtiyacı doğmuştur.

Yukarıda ifade edildiği üzere anılan Kanunla, bir yandan ödenek ilavesi yapılırken diğer yandan da 2003 yıl sonu gerçekleşme tahminlerine göre kullanılması mümkün olmayan tertiplerden Kanuna ekli II sayılı cetvelde yer alan ödenekler iptal edilmiş, ayrıca kullanılmasına gerek olmadığı anlaşılan ödeneklerin Maliye Bakanlığı bütçesi içinde yer alan “Yedek Ödenek” tertibine aktarılması konusunda da Maliye Bakanına yetki verilmiştir.

Maliye Bakanına verilen bir diğer yetki, iptal edilen bu ödeneklerin yanı sıra, (1) ödenek türü altında yer alan tertiplerden 500 trilyon TL'ye, (2) ödenek türü altında yer alan tertiplerden de 1 katrilyon 500 trilyon TL'ye kadar olan tutarları iptal etme hususunda olmuştur.

Bu Ek Ödenek Kanunu ile de bütçe kanununa ekli “T” işaretli cetvelde eklemeler ve değişiklikler yapılmıştır.

12 maddeden oluşan bu Kanunda yer alan diğer bir madde, 4046 sayılı Kanun ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi Kamu İktisadi Teşebbüslerinde iş kanunlarına tabi olarak istihdam edilen personelin kendi istekleriyle işten ayrılmaları halinde iş kanunları hükümlerine göre hesaplanacak kıdem tazminatının, yüzde 20 fazlasıyla ödenmesine ilişkindir. Söz konusu hüküm, kuruluşlarda emekliliğin teşvik edilerek hızlandırılması ve fazla istihdamın azaltılması amacıyla konulmuştur.

5004 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunu diğer ek ödenek kanunlarından ayıran en temel özellik, iptal edilen ödenek tutarının ilave edilen ödenek tutarından fazla olması nedeniyle, anılan Kanunun bütçe açığını artırmayıp, azaltmış olmasıdır. Diğer ilave ödenek hükmü içeren kanunlarda; bir yandan ödenek ilavesi öngörülürken, diğer yandan öngörülen ödeneğin ya bir kısmı kadar ya da hiç gelir karşılık gösterilmemiş, bu durum doğal olarak bütçe açığının artmasına neden olmuştur.

Anılan Kanun ile ilave edilen 4 katrilyon 521 trilyon TL ödenek, 2002 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 3,1'ine tekabül etmiştir.

H) 2004 Yılı

2004 mali bütçesi hazırlanırken kamu sektöründe mali disiplinin tavizsiz bir şekilde uygulanması hedefine odaklanılmıştır.

Analitik bütçe sınıflandırması ile hazırlanarak sunulan 2004 yılı bütçesinde, bütçe gideri 141 katrilyon TL, bütçe geliri 110,7 katrilyon TL gerçekleşirken, bütçe açığı bir önceki yıl gerçekleşmesine göre yüzde 24,6 oranında azalarak 30,3 katrilyon TL olarak gerçekleşmiştir.

Faiz ödemeleri bir önceki yıla göre yüzde 3,5 oranında azalarak 56,5 katrilyon TL, faiz hariç konsolide bütçe gideri yüzde 13,8 oranında artarak 84,5 katrilyon TL olmuş, böylece faiz hariç konsolide bütçe dengesi 26,2 katrilyon TL fazla vermiştir.

2004 yılında vergi gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı yüzde 63,9'a, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama oranı ise yüzde 78,5'e yükselmiştir.

Aynı şekilde, bütçeden faiz giderlerine ayrılan pay yüzde 40,1'e düşmüştür.

2004 yılı Bütçe Kanununda, kamu harcamalarında tasarrufu ve etkinliği sağlamaya ve gelirleri artırmaya yönelik bazı tedbirlere yer verilmiştir. Bunlardan diğer yıllara göre farklılık arz edenler aşağıda sıralanmıştır:

- Genel bütçeye dahil daireler, katma bütçeli idareler ve döner sermayelerin 2004 yılı içinde edinebilecekleri taşıtlar (I) işaretli cetvelde gösterilmekle birlikte, bu taşıtların edinilmesi Bakanlar Kurulunun kararına bağlanmıştır.

- 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki kuruluşlar ile özel kanunlarla kurulmuş diğer kamu kurum kurul üst kurul ve kuruluşlara, binek yada station-wagon cinsi taşıt ihtiyaçlarını hizmet alımı suretiyle de karşılama imkanı sağlanmakta, ancak mülkiyetlerinde bulundurdıkları ile hizmet alımı yoluyla temin edecekleri bu tür araçların toplamının yılsonu itibariyle mülkiyetlerinde bulundurdıkları ve hizmet yoluyla temin ettikleri araç toplamını geçemeyeceği öngörülmüştür.

- Yedek ödenekten yapılacak aktarmalarda, ilke olarak aktarılan tutar, ekleme yapılan tertibin başlangıç ödeneğinin yüzde 10'u ile sınırlandırılmıştır.

2004 yılı bütçesi uygulamaya başlandıktan kısa bir süre sonra, 5103 sayılı "2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile Bağlı Cetvellerinde ve 2004 Mali Yılı

Katma Bütçeli İdareler Bütçe Kanununa Bağlı Cetvellerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır.

Bu Kanunu diğer ilave ödenek hükmü içeren Kanunlardan ayıran en temel özellik Kanunun çıkarılma tarihidir. Nitekim 1995-2004 yılları aralığında çıkarılan bu yöndeki Kanunlardan en erken tarihli olanı Ağustos ayı iken, 5103 sayılı Kanun Mart ayında çıkarılmıştır.

Bu Kanunla; Sosyal Sigortalar Kurumu ile Bağ-Kur’un ilave finansman ihtiyaçlarının karşılanması için talep edilen ödenek ihtiyacı karşılanmış, hedeflenen faiz dışı fazlaya ulaşılabilmesi amacıyla, personel, faiz, emeklilere vergi iadesi, sosyal güvenlik kurumlarına transferler ve yedek ödenekler gibi esnekliği olmayan ödenekler dışında kalan tertiplerden kesinti yapılmıştır.

Ayrıca SSK ve Bağ-Kur emeklilerinin maaşlarında daha önceki yıllarda oluşan kayıpların giderilmesi amacıyla yılın tamamı için artış yapılması, asgari ücrette yapılan yüksek oranlı artış nedeniyle oluşan sosyal sigorta priminin bir kısmının Devlet tarafından karşılanmasının öngörülmesi nedeniyle ortaya çıkan ilave finansman yükünün karşılanması gerekçeleriyle Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı bütçesine ödenek eklenmiştir.

Anılan Kanun ile ilave edilen 3 katrilyon 505 trilyon TL ödenek, 2004 mali yılı kesintili başlangıç ödeneğinin yüzde 2,3’üne tekabül etmiştir.

IV- SONUÇ

1995-2004 yılları arasındaki 10 yıllık zaman diliminde, yılın başında bütçe kanunları ile kurumlara tahsis edilen ödeneklerin yıl içinde çeşitli sebeplerle yeterli gelmemesi sonucu kurumların ilave ödenek ihtiyacının çıkarılan kanunlarla eklenen ödeneklerle karşılanması yönteminin, çıkarılan ek ödenek kanunlarının sayısı dikkate alındığında bu süreçte oldukça sık kullanıldığı görülmektedir.

Bu kanunların sayılarındaki fazlalık, bir yandan hazırlanan bütçelerin gerçekçiliği hakkında soru işaretleri oluştururken, diğer yandan ayrı bir çalışma konusu olan “hedeflenen ekonomik göstergelerde meydana gelen sapmaların bütçe ödenekleri üzerindeki etkisi” konusunun ne derece önemli olduğunu göstermesi bakımından da önem taşımaktadır.

Gereğesi ne olursa olsun bütçe için ihtiyaç duyulan ilave ödeneğin, çıkarılan ek ödenek kanunları ile karşılanması seçeneğinin bütçelerin gerçekçi olma niteliğini kaybetmesine neden olduğu unutulmamalı, savaş ve doğal afet

gibi olağanüstü haller hariç olmak üzere, bütçe ödeneklerinin gerçekçi olarak belirlenmesi, yıl içinde doğabilecek ilave ihtiyaçları karşılamak maksadıyla yeterli yedek ödenek ayrılması, gelir tahminlerinin isabetli yapılması, yıl içinde izlenen ekonomik politikalardan sapılmaması hususlarında gösterilecek hassasiyet artırılmalıdır. Böylelikle bu öngörülerle hazırlanacak bütçeler, bütçenin temel ilkelerinden olan samimiyet ilkesine uygun olacağından ödenek yetersizliği de söz konusu olmayacaktır.

EKLER:

Tablo 1: Ek Ödeneklerin Başlangıç Ödeneklerine Oranı

(Milyar TL)

YILI	KESİNTİLİ BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ	EK ÖDENEK MİKTARI	EK ÖDENEK / BAŞL.ÖDENEĞİ
1995	1.330.920	380.000	28,6
1996	3.510.989	447.000	12,7
1997	6.254.921	1.835.000	29,3
1999	27.143.467	500.000	1,8
2001	48.360.006	30.640.000	63,4
2002	98.131.000	150.000	0,2
2003	145.949.120	4.521.000	3,1
2004	150.507.794	3.505.000	2,3

Tablo 2: Ek Ödenek Kanunlarıyla İlave Edilen Gelirler ve Yılları Gerçekleşmeleri

(Milyar TL)

YILLAR	BÜTÇE KANUNU (1)	EK ÖDENEKLE İLAVE EDİLEN GELİR (2)	TOPLAM GELİR TAHMİNİ (3=1+2)	GERÇEKLEŞME (4)	GERÇEKLEŞME ORANI (5=4/3)
1995	1.133.000	276.000	1.409.000	1.409.250	100
1996	2.650.000	0	2.650.000	2.727.958	103
1997	6.254.921	0	6.254.921	5.815.099	93
1999	18.030.000	0	18.030.000	18.933.065	105
2001	43.127.000	5.933.000	49.060.000	51.542.970	105
2002	71.218.000	0	71.218.000	75.592.324	106
2003	100.782.000	0	100.782.000	100.250.427	99
2004	126.490.082	0	126.490.082	110.720.859	88

Tablo 3: Ek Ödenek Kanunlarıyla İlave Edilen Ödenekler ve Yılsunu Gerçekleşmeleri

(Milyar TL)

YILLAR	KESİNTİLİ BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ (1)	İLAVE EDİLEN ÖDENEK (2)	İPTAL EDİLEN ÖDENEK (3)	TOPLAM ÖDENEK (4=1+2-3)	GERÇEKLEŞME (5)	GERÇEKLEŞME ORANI (5/4)
1995	1.330.920	380.000		1.710.920	1.724.194	101
1996	3.510.989	447.000		3.957.989	3.961.308	100
1997	6.254.921	1.835.000		8.089.921	8.050.252	100
1999	27.143.467	500.000		27.643.467	28.084.685	102
2001	48.360.006	30.640.000		79.000.006	80.579.065	102
2002	98.131.000	150.000		98.281.000	115.682.350	118
2003*	145.949.120	4.521.000	8.169.731	142.300.389	140.454.842	99
2004 **	150.507.794	3.505.000	4.067.712	149.945.082	141.020.502	94

* 5004 sayılı Kanunla 4.521.000.000.000.000 liralık ek ödenek verilmiş, 6.917.510.000.000.000 liralık ödenek iptal edilmiş, ayrıca Kanunla Maliye Bakanına verilen yetkiye istinaden 1.252.221.000.000.000 liralık ödenek daha iptal edilmiştir.

** 5103 sayılı Kanunla, 3.505.000.000.000.000 liralık ek ödenek verilmiş, 4.067.712.000.000.000 liralık ödenek iptal edilmiştir.