

## **KAMU HARCAMALARINDA ARALIK AYI SENDROMU VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ**

**Kadir Kartalci**  
**İnönü Üniversitesi İ.İ.B.F İktisat**  
[kkartalci@inonu.edu.tr](mailto:kkartalci@inonu.edu.tr)

### **ÖZET**

Bu makalede; Türkiye'nin 2006-2008 yıllarına ilişkin bütçe harcamaları incelenmiştir. Araştırma sonuçlarına göre; diğer aylarla kıyaslandığında Aralık ayı harcamaları çok yüksektir. Bu durumun meydana gelmesinde; bütçe süreci, yasal düzenlemeler ve gelenekselleşmiş davranışlar etkilidir. Asıl sebep, Maliye Bakanlığı'nın bütçe uygulamalarını aşırı şekilde yönlendirmesidir. Uluslararası uygulamalara bakıldığında; bütçe reformlarını tamamlamış ülkelerin soruna çözüm buldukları anlaşılmaktadır. Bunlar; ödeneklere faiz işletmek, kullanılmayan ödeneklerin bir sonraki bütçe yılına aktarılması ve gelecek yıllar bütçe ödeneklerine karşılık borçlanabilme imkanındır. Türkiye'de sorunun giderilmesi için; ödeneklere faiz işletilmesi ve kullanılmayan ödeneklerin gelecek yıllara aktarılması gerekir.

**Anahtar Kelime: Kamu Bütçesi**

### **ABSTRACT**

In this article relating to Turkey's 2006-2008 expenditure budget is examined. According to the survey results; compared to the other months expenditures in December are very high. In the occurrence of this situation, the budget process, regulatory and traditional behavior are influential. Main reason for this is that the Finance Ministry has been over-directing the orientation of the budget applications. Looking at international practices; The countries that completed budget reforms have solved this problem. These are: the interest payments for non-spent allocations, unused allocations must be transferred to the next budget year and a borrowing opportunity should be given against future years of budget allocations. In order solve the problem in Turkey; interest for non-spent allocations should be paid and unused allocations transferred to next year's budget.

**Keywords: Public Budget**

## GİRİŞ

Ekonomi, bilindiği üzere kıt kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları karşılamının en kestirme yollarını araştıran bir bilim dalıdır. Birey olarak herhangi bir insan ya da bir şirket veya toplumları temsil eden devlet, kıt kaynakları olan gelirleriyle, ihtiyaçlarının en çoğunu giderme çabası içindedir.

Şirketler kar amaçlı kuruluşlar olduklarından, harcamalarını bu amaca hizmet edecek şekilde kullanırlar. Bir başka deyişle şirketler, gelirin sabit olduğu koşullarda, maliyetlerini minimum yaptıklarında bu durumun karı maksimize edeceğinin bilincindedirler. Bu nedenle şirketler bütçelerine konulan tahsisatları maksimum kar hedefine kilitlenerek yaparlar. Bir firma üreteceği ürünün maliyetinin, getirisinden çok olacağı durumlarda üretim yapmayacaktır. Dolayısıyla firma karı, üretime veya firmanın faaliyetlerine devam edip etmeyeceğine karar vermede en önemli kriterdir.

Kamu kuruluşları ise kar amacıyla değil, topluma hizmet etmek, toplum olarak yaşamaktan kaynaklanan ihtiyaçların karşılanması amacını gerçekleştirmek için faaliyet yaparlar. Bu anlamda kamu kuruluşları, bütçelerini, toplumun ihtiyaçlarına göre, kıt kaynaklarıyla başarabileceği en öncelikli işleri dikkate alarak oluştururlar.

Kamu kuruluşları için, şirketler gibi hareket edip karlılığın olmadığı durumlarda faaliyetlerini sonlandırmak gibi bir durum olamayacağından, bunlar bütçeyle tahsis edilen ödeneklerle en çok çıktıyı elde etmenin gayretinde olmalıdırlar. Bu nedenle ihtiyaçların en az maliyetle en çok giderilebilmesi için, bütçenin yapılışı ve uygulanma süreçleri önemli hale gelmektedir.

Geçmişten günümüze kadar kamu bütçelerinin oluşturulmasında çeşitli bütçeleme teknikleri kullanılmıştır. Zamanla; bütçelemede mükemmelle yakın uygulamalar bulunmuştur, ancak bunlar; çok ayrıntılı çalışmaları gerektirdiğinden, işlevsiz kalmışlardır.

Ülkemizde son yıllarda uygulanan performans esaslı bütçeleme tekniği de bunlardan biridir. Bu bütçe türünde, stratejik planlarda belirtilen amaç ve hedeflere uygun bütçeler yapılmakta ve bütçelerde gösterilen ödeneklerden yapılan harcamaların her birinin en az bir amaç ve hedefi sağlamaya yönelik olması gerekmektedir. Ancak bütçeleme sırasında konulması gereken performans kriterlerinin aşırı istatistiki bilgi gerektirmesi ya da bazı durumlarda kriter konulamaması nedeniyle yapılacak harcamaların hangi amaç ve hedefe hizmet ettiği ölçülememektedir.

Diğer taraftan bütçenin yapılışı ve uygulanması sırasında Maliye Bakanlığı'nın etkin ve bazen de yasal uygulamalarla çelişecek derecede güçlü role sahip olması nedeniyle kamu kuruluşları, bütçelerine sahip çıkmayıp, verilen ödenekleri etkin olarak kullanmak yerine kendilerine verilmiş bir tahsisat ve harcanmazsa bir daha verilmeyeceği gibi bir algı içinde olabilmektedirler.

Bu makalede; kurumların yukarıda bahsedilen algılamayla, bütçe uygulamalarında yılın son ayında yapılan harcamalarının, diğer aylarla kıyaslandığında oldukça fazla olmasının, bahsedilen algılamaya delil oluşturacağı savından hareket edilerek, bu ilişkiyi ortaya koyma ve konuyla ilgili nasıl önlem alınacağına ilişkin çözüm önerileri sunulacaktır.

Bu inceleme, Türkiye’de oluşan bütçe gerçekleşme rakamlarına ilişkin istatistiklerin ortaya konulması ve bunların yorumlanması üzerine olacaktır. Bütçe istatistiklerinin makale içeriğinde kullanılmasında, fazla yer tutmasını önlemek amacıyla, son üç yıllık istatistik verileri kullanılacaktır.

Bu çalışmada; kamu harcamalarından mal ve hizmet alımı giderleri ile sermaye giderleri dikkate alınmıştır. Bunun sebebi, bu tür harcamaların yukarıda bahsedilen algılamanın meydana gelmesine en elverişli kamu harcamaları türü olmasıdır. Personel giderleri gibi kamu kuruluşları için sabit gider niteliğinde olan harcamalar, böylesi bir algılamaya sebep olmayacağından, inceleme dışı bırakılmıştır.

## 1. TÜRKİYE’DE 2006–2008 YILLARI ARALIK AYI BÜTÇE GERÇEKLEŞMELERİ

İnceleme konusu olan bütçe harcamalarının yılın son ayındaki gerçekleşmelerinin diğer aylara oranla yüksekliği olgusunun daha iyi anlaşılması bakımından, bütçeye ilişkin istatistiki verilerin ortaya konulması gerekmektedir. Bu durum hem araştırma konusunun inandırıcılığına, hem de söz konusu durumun boyutlarının anlaşılmasına yardımcı olacaktır.

Tablo 1’de; 2006–2008 arası yıllarda merkezi yönetim bütçe gerçekleştirmeleri her ay itibariyle, toplam harcamalar, mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye gideri tutarları gösterilmiştir. Tablo 1 incelendiğinde; 2006, 2007 ve 2008 yıllarında merkezi yönetim bütçe giderlerinin Aralık ayı tutarlarının diğer aylara kıyasla daha yüksek olduğu açıkça görülmektedir. Örneğin 2006 yılında toplam merkezi yönetim bütçe giderleri Aralık ayında 20,425 milyar lira gerçekleşmiş olduğu halde, yılın en yüksek ikinci tutarının 16,896 milyar lira ile Temmuz ayında gerçekleşmiş olması, Aralık ayı harcamalarının farkını belirtme açısından önemlidir. 2007 yılı Aralık ayı merkezi yönetim bütçe giderleri 19.665 milyar lira olduğu, Aralık ayı harcamalarına en yakın tutarın ise Ocak ayında 18.487 milyar lira ile gerçekleştiği görülmektedir. 2008 yılı rakamlarına bakıldığında merkezi yönetim bütçe giderlerinin tutar olarak en yüksek olduğu ayın 23,937 milyar lira ile yine Aralık ayında olduğu, bu tutara en yakın harcama tutarının 21,375 milyar lira ile Kasım ayında ve en düşük tutarın ise Haziran ayında 14,565 milyar lira ile gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 1’de, inceleme yılları itibariyle, sadece bütçenin toplam gider gerçekleştirmeleri değil, aylar itibariyle mal ve hizmet alımı giderleri ile sermaye giderlerinin gerçekleştirmeleri de gösterilmiştir. Tablo 1’e bakıldığında, mal ve hizmet alımı giderlerinin, üzerinde çalışılan üç yılda da Aralık ayı gerçekleştirmelerinin diğer aylarla kıyaslandığında çok yüksek tutarlarda olduğu anlaşılmaktadır. Aynı şekilde, sermaye giderlerinde de yıllar itibariyle en yüksek gerçekleştirme tutarları Aralık ayı içinde olmuştur.

Diğer taraftan Tablo 1’deki merkezi yönetim bütçe giderlerinin yıllar itibariyle Aralık ayında gerçekleştirme tutarlarının diğer aylarda gerçekleşen tutarlara yakınlığına rağmen mal ve hizmet alımı ile sermaye giderlerinde Aralık

**Tablo 1: 2006–2008 Yılları Arası Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Bazı Kalemler İtibariyle Aylık Gerçekleşmeleri (1.000.-TL)**

Aylar	2006 YMYBG	2007 YMYBG	2008 YMYBG	2006 YMHAG	2007 YMHAG	2008 YMHAG	2006 YSG	2007 YSG	2008 YSG
Ocak	11.603.919	18.487.861	16.305.696	478.662	837.912	1.058.671	294.206	145.987	15.692
Şubat	15.310.976	15.313.502	16.607.569	909.331	1.226.122	1.192.957	352.221	483.680	117.364
Mart	12.460.017	15.640.534	18.648.608	1.250.622	1.396.979	1.528.206	352.139	628.454	797.179
Nisan	15.142.070	16.362.700	18.637.973	1.239.848	1.881.916	1.832.848	507.611	1.075.635	995.948
Mayıs	14.015.972	17.688.790	15.822.827	1.413.215	1.678.407	1.812.957	803.257	859.426	1.034.222
Haziran	13.065.611	17.186.056	14.565.859	1.494.535	1.328.126	1.735.273	718.567	1.273.274	1.718.594
Temmuz	16.896.757	19.207.560	21.237.248	1.900.271	2.326.403	2.065.013	1.127.486	1.254.700	1.655.190
Ağustos	16.553.105	15.930.614	20.437.402	1.261.014	1.513.620	1.924.067	1.101.502	1.045.229	1.440.763
Eylül	14.374.898	18.141.945	23.214.516	1.171.751	1.442.392	1.917.930	785.194	784.647	2.050.101
Ekim	14.912.782	14.253.957	15.177.647	1.505.135	1.675.241	1.759.915	1.073.992	958.439	1.326.364
Kasım	13.364.721	16.188.610	21.375.116	1.574.600	2.247.961	2.356.429	926.449	1.080.850	2.030.153
Aralık	20.425.205	19.665.554	23.937.010	4.802.476	4.702.842	4.756.281	4.055.089	3.413.159	5.258.945
<b>Toplam</b>	<b>178.126.033</b>	<b>204.067.683</b>	<b>225.967.471</b>	<b>19.001.460</b>	<b>22.257.921</b>	<b>23.940.547</b>	<b>12.097.713</b>	<b>13.003.480</b>	<b>18.440.515</b>

Kaynak: Maliye Bakanlığı(MB), Muhasebat Genel Müdürlüğü(MGM), 2006–2008 yılları arası Kamu Hesapları Bültenlerinden(KHB) faydalanılarak hazırlanmıştır, <http://www.muhasebat.gov.tr/mbulten/index.php>, (23.05.2009).

YMYBG: Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gideri.

YMHAG: Yılı Mal ve Hizmet Alımı Giderleri.

YSG: Yılı Sermaye Giderleri.

ayı ile diğer aylardaki gerçekleştirmeler arasında daha fazla fark oluştuğu görülmektedir. Bu durum, bu makalenin konusu olarak, devletin yapmış olduğu harcama türlerinden neden sadece mal ve hizmet alımı giderleri ile sermaye giderlerinin seçilmiş olduğunu da açıklar niteliktedir. Örneğin, devletin personel giderleri sabit harcamalar niteliğinde olması nedeniyle, diğer aylara kıyasla Aralık ayı harcamalarında bariz bir farklılık oluşturmadığı için incelemeye değer görülmemiştir.

Aralık ayı harcama tutarlarının diğer aylara kıyasla daha yüksek gerçekleştiğini Tablo 1'den öğrenmiş bulunmaktayız. Ancak araştırmanın bütün yönünü anlatmak bakımından bu durum yeterli olmamaktadır. Bu nedenle; Tablo 2'de Aralık ayı temel alınarak toplam bütçe giderleri yanında mal ve hizmet alımı gideri ve sermaye giderinin ayrıntılı olarak gerçekleştirmeleri ile bunların yıllık ve ortalama aylık gerçekleştirmeleri gösterilmiştir. Tablo 2; sadece 2008 verileri dikkate alınarak hazırlanmıştır. Bunun nedeni, makaleyi, birbirinin hemen hemen aynı sonuçları göstererek, istatistiki tablolara boğmama düşüncesidir.

Tablo 2'ye bakılırsa; merkezi yönetim bütçe giderlerinin Aralık ayı tutarının ortalama aylık tutarın çok üstünde olduğu görülecektir. Tablo 2'de mal ve hizmet alımı giderleri ve sermaye giderlerinin yıllık, Aralık ayı ve ortalama aylık gerçekleştirmelerine bakıldığında Aralık ayı tutarının ortalamanın çok üstünde olduğu görülecektir. Aynı tabloda bu iki grup harcama türünün daha alt grup harcama kalemlerine ilişkin Aralık ayı gerçekleştirmeleri, yıllık gerçekleştirmeler ile ortalama aylık gerçekleştirmeler de gösterilmiştir. Bu alt tür harcamaların gerçekleştirmelerine bakıldığında; Aralık ayında yapılan harcamaların ortalama aylık harcama tutarlarının üstünde olduğu görülmektedir.

Türkiye'de merkezi bütçe gerçekleştirmelerinin; özellikle mal ve hizmet alımı ile sermayeye ilişkin bütçe giderlerinin, büyük bir kısmının bütçenin son ayı olan Aralık ayında yapılması nedeniyle, bu konunun nedenleri, etkileri ve sonuçları üzerinde düşünülmesini ve önemsenmesini zorunlu kılmaktadır.

<b>Tablo 2: 2008 Yılı Merkezi Yönetim Ortalama Aylık Bütçe Giderlerinin Aralık Ayı Sonuçlarıyla Kıyası (1.000.- TL)</b>			
	<b>Aralık Ayı Harcamaları</b>	<b>Ortalama Aylık Harcama</b>	<b>Yıllık Toplam Harcama</b>
<b>Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri</b>	<b>23.937.010</b>	<b>18.830.623</b>	<b>225.967.471</b>
<b>1. Mal ve Hizmet Alımları</b>	<b>4.756.281</b>	<b>1.995.046</b>	<b>23.940.547</b>
Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	27.161	7.701	92.416
Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları	2.634.687	805.358	9.664.298
Hizmet Alımları	606.633	357.644	4.291.731
Temsil ve Tanıtma Giderleri	19.042	5.684	68.203
Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri	125.281	36.408	436.892
Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri	260.576	76.657	919.878
<b>2. Sermaye Giderleri</b>	<b>5.258.945</b>	<b>1.536.710</b>	<b>18.440.515</b>
Mamul Mal Alımları	827.365	142.307	1.707.689
Menkul Sermaye Üretim Giderleri	46.228	10.368	124.410
Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri	3.668.812	1.119.136	13.429.632
Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri	36.925	9.939	119.266
Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	307.998	77.691	932.287

Kaynak: MB, MGM, 2008 yılı KHB'den faydalanılarak hazırlanmıştır, <http://www.muhasabat.gov.tr/mbulten/T11-1-10.xls>, (23.05.2009).

Tablo 3; diğer tablolarda başlıklar halinde incelenen harcama gruplarının daha ayrıntılı durumlarını göstermektedir. Bu tablo ile yapılan kamu harcamalarının daha ayrıntılı halini görüp, ne gibi işler yapıldığını, Aralık ayında hangi işler için diğer aylara göre daha fazla ağırlık verildiğini öğrenme fırsatı doğmaktadır.

Öncelikle Tablo 3'te verilen harcama türleri itibariyle Kasım ve Aralık ayları değerlerinin verilmiş olması, daha önce de belirtildiği üzere Kasım ayının Aralık ayı değerlerine en yakın değerleri taşımasından kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle, incelemede Aralık ayının farkını belirtmek için en yakın değere sahip ay harcamaları alınarak, değerlendirmelerde aşırı abartıdan kaçma amaçlanmıştır.

Tablo 3'e bakıldığında genel itibariyle Aralık ayı harcamalarının hem toplam yıllık bütçe harcamaları ile hem de Kasım ayı bütçe harcamalarıyla kıyaslandığında, yüksek tutarlarda olduğu görülmektedir. Harcama türleri açısından bakıldığında Aralık ayında bütün harcama türleri itibariyle "diğer giderler, alımlar" gibi başlıkta gösterilen alımların yüksek olduğu, bunun sebebinin ise yapılan alımların gizlenmesine yönelik bir eylem olabileceği düşünülmektedir.

Bir diğer dikkat çekici durum ise müteahhitlik işlerine ilişkin yıllık harcamanın 1/3'ünün Aralık ayında yapılmış olmasıdır. Hatta Kasım ayında yapılan harcamalar da dahil edildiğinde bu tür harcamaların yarısına yakınının yılın son iki ayında yapıldığı gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Bu durumun olabirliği; hem yapılan işin mevsimsel özellikler gerektirmesi, hem de zaman alıcı işlerden olması nedeniyle mümkün gözükmemektedir. Bu durum tahminen şu şekilde gerçekleşmektedir: İdareler, zaman darlığı nedeniyle yapılamayan, ancak alacakları müteahhitlik hizmetleriyle ilgili ödenekler tenkis olmasın diye, yapılmamış işleri yapılmış gibi göstererek ve büyük bir risk alarak, müteahhide ödenecek tutarları, gerçekte ödemeyip, Bütçe Emanetleri Hesabına kaydederek, kaydi ödeme yoluna gitmektedirler. Bunun yanında, yapılacak işler müteahhit tarafından daha önce tamamlandığı halde, ödemeler ödeneklerin serbest bırakılmamış veya ödemeye yetecek derecede serbest bırakılmamış olması nedeniyle ödenmemiş, ödeneklerin serbest bırakılmasıyla birlikte ödemeler gerçekleştirilmiş de olabilir. Ancak bu ikinci durumun meydana gelmesi, ödeneklerin son dilim serbest bırakılmasının Ekim ayında yapıldığı düşünüldüğünde, küçük bir ihtimal olarak kalmaktadır.

Bu iki durumda çeşitli riskler içermektedir. Birincisi, yukarıda da belirtildiği üzere, kaydi ödeme yapılması durumunda, aslında ödeme gerçekleşmiş olmakta, sanki müteahhit üzerine düşünleri yapmış gibi bir durum oluşmaktadır. Burada, yöneticiler kesin kabul yapılmadığından, ne de olsa firmaya yapmadıklarını tamamlatırız, ya da bu tür durumlar devamlı yapıldığından artık gelenekselleştiği için, geleneklere müteahhitler uyar diye düşünme eğilimindedirler. Ancak, böylesi bir durum, hukuk önünde müteahhitler yükümlülüklerini geçici kabul şartları içinde yerine getirmiş kabul edileceğinden, anlamsız kalmaktadır. Bu nedenle, müteahhitler istemeleri halinde her zaman kaydi ödemenin nakti ödemeye dönüşmesini isteyebilirler ki, bu durum idareleri zor durumda bırakabilir. İkincisi ise, müteahhitlik yapılmış olmasına rağmen

**Tablo 3: 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları Ay İçi Gerçekleşmeleri (1.000.-TL)**

	<b>Kasım</b>	<b>Aralık</b>	<b>Toplam</b>
<b>I-Mal ve Hizmet Alım Giderleri</b>	<b>2.356.429</b>	<b>4.756.281</b>	<b>23.940.547</b>
<b>Üretime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları</b>	<b>1.600</b>	<b>27.161</b>	<b>92.416</b>
Kimyevi Ürün Alımları	448	1.666	3.554
Metal Ürünü Alımları	141	572	1.416
Diğer Mal ve Malzeme Alımları	263	23.343	81.732
<b>Tüketime Yönelik Mal ve Malzeme Alımları</b>	<b>1.061.967</b>	<b>2.634.687</b>	<b>9.664.298</b>
Kırtasiye ve Büro Malzemesi Alımları	45.482	53.580	357.934
Su ve Temizlik Malzemesi Alımları	39.128	82.805	356.187
Güvenlik ve Savun. Yönelik Mal, Malzeme ve Hizmet Alımlar	258.824	1.248.693	3.197.372
Diğer Tüketim Mal ve Malzemesi Alımları	7.033	23.952	71.051
<b>Hizmet Alımları</b>	<b>402.621</b>	<b>606.633</b>	<b>4.291.731</b>
Taşıma Giderleri	48.409	69.327	438.714
Diğer Hizmet Alımları	45.669	54.632	448.213
<b>Menkul Mal, Gayrimaddi Hak Alım, Bakım ve Onarım Giderleri</b>	<b>50.190</b>	<b>125.281</b>	<b>436.892</b>
Menkul Mal Alım Giderleri	25.677	53.560	219.463
Gayri Maddi Hak Alımları	1.571	3.796	13.016
Bakım ve Onarım Giderleri	22.942	67.925	204.413
<b>Gayrimenkul Mal Bakım ve Onarım Giderleri</b>	<b>73.891</b>	<b>260.576</b>	<b>919.878</b>
Hizmet Binası Bakım ve Onarım Giderleri	23.698	64.372	197.557
Lojman Bakım ve Onarımı Giderleri	3.438	9.558	26.726
Sosyal Tesis Bakım ve Onarımı Giderleri	792	3.107	7.491
Diğer Taşınmaz Yapım, Bakım ve Onarım Giderleri	3.188	7.433	21.782
<b>II-Sermaye Giderleri</b>	<b>2.030.153</b>	<b>5.258.945</b>	<b>18.440.515</b>
<b>Mamul Mal Alımları</b>	<b>174.331</b>	<b>827.365</b>	<b>1.707.689</b>
Büro ve İşyeri Mefruşatı Alımları	37.258	132.323	333.622
Büro ve İşyeri Makine Teçhizat Alımları	101.361	546.855	1.059.694
İş Makinesi Alımları	2.108	37.012	49.047
Yayın Alımları	4.402	21.014	54.366
<b>Menkul Sermaye Üretim Giderleri</b>	<b>13.901</b>	<b>46.228</b>	<b>124.410</b>
Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	9.665	36.133	91.970
Diğer Alımlar	1.948	4.210	14.436
<b>Gayrimenkul Sermaye Üretim Giderleri</b>	<b>1.542.537</b>	<b>3.668.812</b>	<b>13.429.632</b>
Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	77.429	176.460	901.158
Malzeme Giderleri	6.504	21.103	62.885
Müteahhitlik Giderleri	1.426.978	3.404.884	12.183.595
Diğer Giderler	16.389	38.901	161.312
<b>Menkul Malların Büyük Onarım Giderleri</b>	<b>14.182</b>	<b>36.925</b>	<b>119.266</b>
Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	260	1.893	7.646
Malzeme Giderleri	5.242	16.242	41.767
Müteahhitlik Hizmetleri	2.155	9.938	28.010



Diğer Giderler	4.822	6.390	18.446
<b>Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri</b>	<b>116.255</b>	<b>307.998</b>	<b>932.287</b>
Müşavir Firma ve Kişilere Ödemeler	15.728	30.349	106.083
Malzeme Giderleri	6.825	16.566	39.334
Müteahhitlik Giderleri	90.571	246.276	749.381
Diğer Giderler	2.929	13.889	35.413

Kaynak: MB, MGM, 2008 yılı KHB'den faydalanılarak hazırlanmıştır,  
<http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten/T11-1-11.xls>, (23.05.2009).

ödenekler serbest bırakılmadığı için ödemenin yapılamayıp, ödeneklerin serbest bırakılmasıyla birlikte ödenmesi durumudur. Bu durumların olacağı firmalar tarafından bilinmesi halinde, ödemelerdeki gecikmeyi dikkate alarak, ihaleye daha yüksek teklifler verilebilir. Bu durum, nakit imkanlarını planlamaya yönelik olarak alınan serbest bırakma işlemlerinin aslında bir yandan faydalı gibi gözükse de, belki de daha fazla zarar açtığını akla getirmektedir.

Tablo 3'e bakıldığında; Aralık ayında kırtasiye ve büro malzemeleri alımının bütün yılın 1/7'sine, Kasım ayıyla birlikte yılın 1/3'üne, savunmaya yönelik mal ve hizmetlerin Aralık ayında yılın bütününe göre 1/3'üne denk olduğu anlaşılmaktadır. Bu tür alımların iki sakıncası mevcuttur. Bunlardan biri yılın son ayında yapılan alımların, yüksek oranda alımlar olması nedeniyle, o yıl kullanılmayacak malzemeler olması nedeniyle alımların stok amaçlı olması durumudur ki, bu durum israfa neden olabilir. Bir diğer durum ise, bu uygulamanın bütçenin dönemsellik prensibine aykırılık teşkil etmesidir. Neticede, yıl sonunda alınan mal ve hizmetler bir diğer yıl kullanılacağı için, bütçenin yıllık veya dönemsellik prensibine aykırılık ortaya çıkar.

Bütçede israf yapılması ihtimali yüksek alanlardan biri de mamul mal alımlarıdır. Bu yönden özellikle büro mefruşatı ve malzemeleri alımı dikkat çekicidir. Bu açıdan Tablo 3'e bakıldığında, büro ve işyeri mefruşatı alımlarının Aralık ayında yılın toplam alımlarının 1/3'ünden fazla olduğu, büro ve işyeri makine ve teçhizat alımlarının ise 1/2'sinden fazla olduğu görülmektedir. Buradan çıkacak sonuç; bu tür alımların yılın sonunda yapıldığı yönündedir. Burada da; yapılan alımların, ödeneklerin tenkis olmasını önlemeye yönelik alımlar olduğunu söylemek yanlış olmaz.

## **2. ARALIK AYI KAMU GİDERLERİNİN FAZLA OLMASININ NEDENLERİ**

Türkiye'de kamu harcamalarının yılın son ayı, ya da son aylarında diğer aylara nispetle fazla olmasının bir takım nedenleri bulunmaktadır. Bunları bütçe süreciyle ilgili olanlar, diğer mevzuattan kaynaklanan nedenler ve diğer nedenler olarak sıralayabiliriz.

### **2.1. Bütçe Sürecinden Kaynaklanan Nedenler**

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kamu mali yönetimini "Kamu kaynaklarının tanımlanmış standartlara uygun olarak etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasını sağlayacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçler" olarak tanımlamaktadır. Bu tanımda, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasının kamu mali yönetiminin esas amacı olduğu ve bunu sağlamak için yasal ve yönetsel sistem ve süreçler oluşturmanın gerekliliğinden bahsedilmektedir. Bir başka deyişle, kamu kaynakları, oluşturulacak yasal ve yönetsel sistem ve süreçlere göre yönetildiğinde, kamu kaynağının kullanılmasıyla en optimal çıktı elde edilmeli, israf yapılmamalıdır.

Aynı yasanın ödeneklerin kullanılmasıyla ilgili 20. maddesinde; "Bütçe ödeneklerinin kullanılmasında aşağıda belirtilen esaslara uyulur:

(a) Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Maliye Bakanlığına gönderir. Bütçe ödenekleri, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak, vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır.

(b) Özel bütçeli idareler ve sosyal güvenlik kurumları ayrıntılı finansman programlarını hazırlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar.

(c) Ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve uygulamanın izlenmesine dair usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenir.” denilmektedir.

5018 Yasanın 20 nci maddesinin düzenlenmesinde ve Maliye Bakanlığınca uygulanmasında karışıklık olduğu düşünülmektedir. Adı geçen maddenin (c) bendindeki vize edilmesine ilişkin esas ve usullerden ne anlaşıldığı belli değildir. Bu maddeden; özel bütçeli kuruluşların ayrıntılı finansman programlarını Maliye Bakanlığına vize ettirip ettirmeyecekleri belli değildir. Ancak, yasa hükümleri dikkatle irdelendiğinde, özel bütçeli kuruluşların ayrıntılı harcama finansman programlarını Maliye Bakanlığına vize ettirme durumları, dolayısıyla serbest bırakma oranlarına tabi olma durumları mevcut olmadığı anlaşılmaktadır. Uygulamada Maliye Bakanlığı, hazineden yardım alan özel bütçeli kuruluşlara, bu yardımlardan dolayı genel bütçeden yapılacak transfer harcamalarına ilişkin ödeneklerin serbest bırakılmasını dikkate alarak, bu kuruluşların ayrıntılı finansman programlarını da vize etmiş ve bunları da harcamalarında serbest bırakma oranında harcama yapmaya zorlamış olmaktadır.

Bu uygulamanın temel amacı; mali disiplini sağlamaya yöneliktir. Ancak bu durum kurumları kimi zaman zora sokabilmektedir. Örneğin sırf ödenekler serbest bırakılmadığı için, aslında alım için tam uygun zaman olduğu halde, herhangi bir alımın yapılmadığı çok karşılaşılan bir durumdur. Bizim asıl konumuz açısından ele alındığında, ödeneklerin serbest bırakılmasının bütçenin son üç aylık diliminin Ekim ayında serbest bırakılıyor olması nedeniyle; kamu ihtiyaçlarıyla ilgili ihaleler dar bir zamanda yapılmaktadır. Bu sebeple 5018 Sayılı Kanunun üzerinde sıkı bir şekilde durduğu, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması isteğinin bu gibi durumlarda gerçekleşmeyeceği düşünülmektedir.

5018 Sayılı Yasanın üst yöneticilere ve diğer görevlilere yüklediği mali sorumluluk ve bu sorumluluğun kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılarak yerine getirilmesi gerektiği isteği yanında, ödeneklerin serbest bırakılmasına çeşitli prosedürler getirme durumları birbiriyle çelişmektedir. Bir taraftan başarı isteğine vurgu, diğer taraftan başarıyı engelleyici kısıtlamalar getirmek paradoks oluşturmaktadır.

Burada; ödeneklerin serbest bırakılmasında gecikmelerin yaşanması ve yılın sonuna doğru serbest bırakmanın gerçekleşmesinin kamunun özellikle esnek yapıya sahip harcamalarının artışına sebep olduğunu söyleyebiliriz. Personel harcamaları gibi esnek olmayan kamu harcamaları ise her durumda yapılma zorunluluğu bulunan harcamalardan olması nedeniyle, ödeneklerin serbest bırakılması ya da bırakılmaması durumundan etkilenmeyecek türden

harcamalardır. O halde; yılın son ayında yapılan harcamalardaki diğer aylarla kıyaslandığında oluşan fazlalığın esnek olmayan giderlerdeki artıştan kaynaklandığını söylemek yanlış olmayacaktır. Bu durum yukarıda gösterilen tablolardaki gerçekleşme rakamlarından da belli olmaktadır.

Serbest bırakma oranları uygulayarak kurumların ödeneklerini zaman planlamasına tabi tutma işlemi 5018 Sayılı Yasadan önce de yapılan bir uygulamadır. Bu konuda (Maliye Bakanlığı, 1999, s.1) incelendiğinde; "...ayrıntılı harcama programlarından beklenen fayda, konsolide bütçe ödenek kullanımı ve yıllık Hazine nakit planlamasının daha gerçekçi yapılmasının yanısıra, konsolide bütçeye dahil kuruluşlarının mali yıl içerisinde sunacakları hizmet ve faaliyetleri için bütçelerinde yer alan ödeneklerini hangi ayda fiilen kullanabileceklerini önceden bilmek suretiyle daha iyi planlayabilmeleri ve bunun sonucu daha iyi hizmet sunabilmelerinin sağlanmasıdır." denilmektedir. Ayrıca bu talimatla ayrıntılı harcama programlarının, bugünkü uygulama olan 3 ay yerine, 6 aylık olarak düzenlendiği anlaşılmaktadır. Diğer taraftan mali sistemin iyileştirilmesi çerçevesinde 1999 yılında oluşturulan Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporunda, "...Bugünkü uygulamada yer alan üçer ve altışar aylık ayrıntılı harcama programı uygulaması ekinde yeterli çalışma ve raporlar yer almadığı için kapsamlı bir çalışma değildir. Ayrıntılı harcama programları alternatifli olarak hazırlanmamaktadır. Ayrıca harcama programları uygulaması bugünkü hali ile katı bir uygulamadır. Kurumların bildirdikleri ayrıntılı harcama programlarında sözcülemi mevsimlik dalgalanmalar sebebiyle değişiklikler yapılamamakta, ayrıntılı harcama programları haricinde ödenek talep edilememektedir." denilmektedir (DPT, 2000, s. 68). Bu eleştirilerden yola çıkarak, hali hazırda uygulanan sistemin eski uygulamadan pek farklı olmadığını, hatta 6 aylık ayrıntılı harcama programı düzenlemesiyle kurumlara daha fazla esneklik vermesi bakımından, eski uygulamanın daha olumlu olduğunu söylemek yanlış olmaz.

## 2.2. Diğer Mevzuattan Kaynaklanan Nedenler

4734 Sayılı Kamu İhale Yasasının 5. maddesinde ödeneği bulunmayan hiçbir iş için ihaleye çıkılmayacağından bahsedilmektedir. Bu durum, ihale yapmak isteyen kamu yöneticilerinin daha dikkatli olmalarına yol açmaktadır. İhaleye çıkabilmek için yılı bütçesine ihalenin yapılacağı kadar ödenek konulması yeterli olmaktadır, ödemeyi yapabilecek nakit kaynağın olup olmasının bir önemi bulunmamaktadır. Ancak idareciler mal ve hizmeti alacakları firmalara uzun süre ödeme yapmamayı göze alamazlar. Kaldı ki, teslimin hemen gerçekleşmeyeceği her ihale sonrası bir sözleşme yapılmakta ve ödemenin ne zaman ve hangi şartlarda yapılacağına dair şartlar konulmaktadır. Sözleşmelere uzun vadede ödeme yapılacağı yönünde hüküm koymak satıcı firmalar tarafından kabul edilmemekte, kabul edilse bile alınan malın fiyatını etkileyici bir unsur oluşturmaktadır. Özellikle işçi ücretlerinin alınan hizmetin önemli bir unsuru olduğu hizmet alımı ihalelerindeki sözleşmelere, uzun vadede ödeme yapılacağına dair hüküm tesis etmek mümkün olmamaktadır. Bu sebeple,

yöneticiler yapılacak olan alımların sadece ödeneğinin olmasına bakmayıp, ödemenin yapılabilmesi için nakit tutarların da olmasını istemektedirler. Bu durum, alım yapılacak mal ve hizmet yönünden, ödeneğin serbest bırakılmış olup olmasını önemli hale getirmektedir.

İhale mevzuatından kaynaklanan bir diğer sebep, ihale yapma süreçlerinin uzun zaman almasıdır. Özellikle, mal ya da hizmet alımı ihalesinin veya yapım işinin yüksek tutarlara varan yaklaşık maliyete sahip olduğu alım ihalelerinde 4734 sayılı yasadaki kaynaklanan uzun süreler gerekmektedir. Bu durum yıl sonuna doğru yapımına başlanan ihalelerin Kasım-Aralık ayları içinde sonuçlandırılması durumunda alımların aceleyle gelmesine neden olmakta ve ödemelerde istenmeyen durumlar ortaya çıkmaktadır. Özellikle yapım ihalelerinde son ay gerçekleşen ihale sonrası, bütçe yılında tamamlanması gereken işi bitmiş gibi göstererek hakediş düzenlenmekte ve karşılığı ödeme tutarları bütçe emanetleri hesabına kaydedilmektedir. Bu durum büyük riskler içermesine rağmen, müteahhitle karşılıklı güven unsuruna dayalı olarak yapılmaktadır.

### 2.3. Diğer Nedenler

En önemli konulardan biri de yıl sonunda ödeneklerin, mal ve hizmet alımına dönüştürülmemesi durumunda, tenkis edileceği korkusuyla ihale yapılarak mal ya da hizmet alınmasıdır. Ödeneklerin tenkis olacağı ve gelecek yıl bütçesinde yeniden ödenek verilmez korkusu, bütçenin merkezi hükümet güçlerince aşırı kontrol altında tutulmasından, idarelere bütçede inisiyatifler verilmemesinden kaynaklanan bir durumdur. 5018 Sayılı Yasada bunun aksini belirten ve idarelere büyük kolaylıklar getiren bir takım düzenlemeler olsa da, bütçenin uygulama safhası bunun tersine uygulamalarla doludur. Dolayısıyla idarelerle, bütçenin yapımında özel görevleri olan Maliye Bakanlığı arasında güven problemi bulunmaktadır.

Türkiye’de uygulanan bütçelerde hem güven sorunu, hem de idarelerin öz kaynakları yeterli olmadığı için, özel bütçeli idareler örneğinde olduğu gibi, Hazineye muhtaçlığın getirdiği bir çekingenlik sorunu mevcuttur. Bu durum, bütçelerin her idarenin kendi inisiyatifiyle yapılmasını ve uygulanmasını zorlaştırmakta ve yukarıda bahsedildiği şekilde ödenekler tenkis olmasın diye yılın son aylarında olur olmaz şekilde harcama yapılmasına ve bunun her bütçe döneminde tekrar edilmesine neden olmaktadır.

Yıl sonunda bu şekilde alınan mallar nihayetinde bir şekilde kamu hizmetinin görülmesinde kullanılacaktır denilebilir. İlk bakışta, bu görüş kabul edilebilir görünse de, alınan malzemelerin, özellikle kırtasiye malzemelerinde saklama sorunu ya da bozulması ihtimali, toner gibi malzemelerin aşırı alımlarında, kullanılacağı makinelerin işlevsiz hale gelme durumları, ya da hızla daha fonksiyonellerinin bulunulup, üretildiği elektronik aletler düşünüldüğünde, kabul edilemez bir görüş olduğu anlaşılır. Gazetelerdeki, kamu kuruluşlarından biri tarafından, çok uzun yıllar alınmasa bile, ihtiyaçlarını karşılayacak kadar bir ilacın alındığı haberi hafızalardadır (Milliyet Gazetesi, 4 Şubat 2009). Bu durum, konumuzun önemini belirtmek açısından çarpıcı bir örnektir.

Diğer taraftan bütçeler, “Kamu kesiminin gelecek bir dönem için kaynak-harcama dengesini ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama hususunda verdiği yetkiyi gösteren belgeye bütçe denilir.” şeklinde tanımlanmaktadır (Batirel, 2004, s. 1). 5018 Sayılı Yasamız ise 3/f maddesinde bütçeyi, “Belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir.” şeklinde tanımlamaktadır. Bütçe tanımlarında dönemselliğe vurgu yapıldığı görülmektedir. Bütçeleme bir takım prensipleri olduğu ve bunlardan birinin de yıllık olma ilkesi olduğu bilinir. Gerçi 5018 Sayılı Yasa ile çok yıllık bütçeleme kapsamında 3 yıllık bütçeleme anlayışı getirilmiş olsa da, bu sistemde 3 yıllık bütçeleme sadece ileriye planlama anlamındadır. Bütçenin yıllık olma özelliği burada da kendini korumaktadır.

Konumuz açısından bakıldığında, bir yıllık dönemi esas alan bir bütçe uygulaması gerektiği halde, ödenekler tenkis olmasının görüşüyle hareket edilerek, alınan malların gelecek bütçe dönemlerindeki hizmetlerin görülmesinde kullanılmasının, bütçenin yıllık olma ilkesini zedeleyici olduğu görüşündeyiz. Ancak, bu durum bütçenin yıllık olma ilkesini zedelemeyebilir, o zaman neden ödenekler gelecek yıla aktarılmaz, sorusu akla gelir. Acaba ödenekler tenkis olmasını diye alelacele mal alımı yapan yönetici veya idarelere ödeneklerin tenkis olmayacağını veya gelecek yıllarda da aynı ödeneklerin bütçelerine konulacağını güvencesi verilemez mi? Bu durumla ilgili ileriki bölümde birkaç ülke uygulaması gösterilerek önerilerde bulunulacaktır.

### **3. İDARELERE ÖDENEKLERİN KULLANIMINDA İNİSİYATİF VEREN ÜLKE ÖRNEKLERİ**

5018 sayılı yasanın genel mantığına bakıldığında, bütçenin yapılışında idarelere belirli inisiyatifler verilerek, bunun karşılığında bütçeye konulan kaynakların idaresinde etkili ekonomik ve verimli kullanılması yönünde sorumluluk almalarını sağlama hedeflenmiştir. Bu amaçla Maliye Bakanlığının bütçe sürecindeki görevlerinde eskiye nazaran bir takım yetkilerini azaltma yönünde hükümler konulmuştur. Ancak 5018 Sayılı Yasada zamanla yapılan tadilatlar ve uygulamada Maliye Bakanlığının yasa hükümlerini zorlama yorumlarıyla orijinal düşünceden uzaklaşıldığı anlaşılmaktadır. Bu haliyle idarelerin bütçeyle verilen kaynakları etkili, ekonomik ve verimli şekilde kullanmaları mümkün gözükmemektedir.

Uluslararası kamu mali yönetimi reformlarına bakıldığında, bu alanda reform sürecini tamamlamış bir takım ülkelerin, ödeneklerin daha esnek kullanılması amacıyla, önlemler aldıkları görülmektedir. OECD ülkeleri arasında yapılan bir incelemede bu tür önlemlerin tahakkuk esaslı muhasebeleşmeye geçiş, sermaye verilmesi, ödeneklere faiz işletilmesi ve ödeneklerin gelecek yıla taşınabilmesi olduğu belirtilmektedir (Blondal, 2003, s. 11-13).

1990’larda kamu mali yönetimi süreçlerini reforma tabi tutan ülkelere bakıldığında, Yeni Zelanda ve İsveç’in konumuzla ilgili alanda reformlara girişen ülkelere en önemlileri oldukları görülmektedir. Bu nedenle, anılan

ülkelerin kamu mali sistemleri, özellikle bütçesel esneklikler bakımından incelenecektir.

### **3.1. Yeni Zelanda Bütçe Sisteminde Ödeneklerle İlgili Esneklikler**

Yeni Zelanda'da 1984'te başlayan ekonomik kriz sonrası kamu mali yönetimi alanında bir takım reformlara gidilmiştir. Yapılan reformların kamu kuruluşlarına yetki devri, ticarileşme ve kurumsallaşmayı sağlayıcı önlemler olduğu anlaşılmaktadır (Yılmaz, 1999, s. 8,9). Buradaki temel düşünce, kamu kuruluşlarını özel kuruluşlardakine benzer bir dinamik yapıya kavuşturarak, kamu kaynaklarıyla en çok çıktıyı elde etme çabasıdır.

Yeni Zelanda'da konumuzla ilgili reformlar Kamu Finansmanı Kanunu (Public Finance Act-1989) ile yapılmıştır. Kamu mali yönetimi reformunun bu kanunla yürüyen temel ayaklarından birisi de, sistemin işleyişinde kaynak kullanımı sonucu ortaya çıkan gerek ekonomik fayda gerekse ekonomik maliyetin, tıpkı özel sektörde olduğu gibi, kaynakların kamu sektöründeki hizmet üretimi sürecine yansıtılması ve bu yansıtılmanın bir teşvik ve caydırma unsuru olarak kullanılmasıdır. Bu teşvik ve caydırma unsurlarının mali yapıyla ilgili olan en önemlileri, sermaye kullanım maliyetini yüklemek, kurumlara sahip oldukları fonlar için faiz ödemek ve varlıkların satış kazançlarını kurumlarda bırakmaktır.

#### **3.1.1. Sermaye Kullanım Maliyetinin Tahakkuk Ettirilmesi**

Sermaye kullanım maliyetinin hesaplanması Hazine'nin merkezi hesabı kullanılmak suretiyle yapılmaktadır. Bu sistemde idarelere; temel olarak ilgili idarenin sahip olduğu toplam sermaye üzerinden bir sermaye kullanım maliyeti ödenmektedir. Burada hesaplamaya konu olan sermaye tabanı, net değer şeklinde hesaplanan miktara karşılık gelmekte ve bu bir anlamda vergi mükelleflerinin ödemiş olduğu net vergi miktarına karşılık gelmektedir. Her bir kurum için ayrı tespit edilen ve tespit edilmesinde karşılık gelebilecek özel sektör oranları dikkate alınan sermaye kullanım maliyeti oranları yaklaşık olarak yıllık yüzde 10 civarındadır. Amaç mal ve hizmet üretiminde gerçek maliyetin hesaplanmasına çalışılmasıdır (Yılmaz, 1999, s. 23).

#### **3.1.2. Ödeneklere Faiz Ödenmesi**

Nakit yönetimi, Türkiye'de olduğu gibi, merkezi olarak idare edilmektedir. Ancak Yeni Zelanda'da her bir idare bu merkezi idare altında kendi banka hesabına sahip olmakta ve işletme sermayesinin yönetimini kendisi yapmaktadır. Bir anlamda işletme sermayesi olarak görülen bu paraya Hazine'nin altında yer alan Borç Yönetimi Ofisi tarafından piyasa faiz oranları düzeyinde faiz tahakkuk ettirilerek ödeme yapılmaktadır. Bu uygulamanın amacı kurumları nakit yönetimi konusunda bilinçlendirmektir (Yılmaz, 1999, s. 24).

### **3.1.3. Varlıkların Satışı ve Kullanılması Sonucu Elde Edilen Kazançların Yönetimi**

Bu uygulamayla; idarelere sahip oldukları varlıkların hem satımı hem de kullanılması konusunda bir fiyatlandırma hakkı verilmiştir. Böylece kamu kuruluşlarına sahip oldukları varlıklarını, piyasa koşullarına göre yönetme imkanı sağlanmıştır. Bir başka deyişle, bu uygulamayla kurumlara; varlıklarını uygun bir şekilde fiyatlandırılmaları sonucu oluşan maliyete göre varlığı kullanma veya elinde tutma ile ilgili kararlarını yeniden gözden geçirebilme fırsatı verilmiş olmaktadır(Yılmaz, 1999, s. 24).

### **3.2. İsveç Bütçe Sisteminde Ödeneklerle İlgili Esneklikler**

İsveç 1980'lerin sonlarına doğru bütçe fazlası veren bir durumdan, 1990'ların başlarında yüksek bütçe açıkları veren ülke konumuna gelmiştir. İsveç'te bütçe dengesi 1990'ların sonlarına doğru yeniden sağlanabilmiştir. Bu dengenin sağlanmasında; İsveç hükümetinin diğer ekonomik unsurlar yanında bütçeleme sürecinin kendisinin de kamu mali yönetimi yapısının bozulmasında bir etken olduğunu görerek, kapsamlı bir bütçeleme reformuna girişmesi etkili olmuştur.

Konumuz olan bütçe esneklikleri açısından bakıldığında, İsveç'te yapılan bütçeleme reformuyla diğer ülkelere nazaran bir çok bütçe esnekliğinin getirildiği görülmektedir. Bunların başlıcaları, mükafatlandırıcı hesapların ya da faiz işletilen hesapların olması, kullanılmayan ödeneklerin ileriye taşınması ve gelecek yılın ödeneğine karşılık borçlanabilme imkanının verilmiş olması gösterilebilir.

#### **3.2.1. Ödenek Kullanımında Hesaplara Faiz İşletilmesi**

İsveç'te kurumlara ödeneklerin harcanmasında nakit planlama inisiyatifi ve bilincini yerleştirebilmek amacıyla, tahsis edilen ödenekler harcanmaması ya da ne kadar yavaş harcanırsa o kadar fazla faiz alınabilme imkanı getirilmiştir. Faiz hesaplarına yatırılan ödeneklere normal olarak her ay yüzde 1,12 oranında faiz ödenmektedir. Eğer kurum ödeneklerini iyi bir nakit planlaması yapmak suretiyle yavaş bir tempoyla harcarsa hesapta kalan miktara faiz ödenmektedir. Eğer kurum, ödeneklerini hızlı bir şekilde harcarsa, bu durumda devletin borçlanma maliyetinin karşılanması için faiz ödemektedir (Blondal, 1998, s.23).

#### **3.2.2. Kullanılmayan Ödeneklerin İleriye Taşınabilmesi**

Kurumların nakit yönetimi performanslarının artırılması amacıyla gerçekleştirilen bir diğer reform, kurumların kullanmadıkları ödeneklerin ileri döneme taşınabilmesidir. Bu reformla ulaşılmak istenilen amaç yıllık bütçeleme sürecinin doğasında bulunan yıl sonundaki aşırı harcama tutarlarından kaçınılmasıdır. Diğer bir amaç, yıl içerisinde yaptıkları her aşırı harcamanın etkisinin gelecek yıllarda da süreceği bilincinin yöneticilere verilerek, disiplinin



artırılmasıdır. Bir diğeri de bütçede varsayılan kazançların ötesinde kazanç sağlayan kurumun bu kazancını kendisinde tutabileceğini bilmesiyle etkinliğin artırılmasıdır. Kurum yöneticilerinin böyle bir uygulama olmaksızın etkinliği artırmaları konusunda herhangi bir motivasyona sahip olmayacakları göz önünde bulundurulmaktadır (Karabacak, 1999, s. 26,27).

Uygulamada gelecek yıla aktarılabilecek ödeneklerin hesabı şu şekilde yapılmaktadır: Kurumlara tahsis edilen başlangıç ödenekleri, ek ödenekler, o kuruma aktarılan ödenekler, onaylanmış ödenek aşırıları, ödeneklere karşı elde edilen gelirler toplanarak, bu tutardan ödeneklerden yapılan harcamalar ve iptal edilen ödenekler çıkarılmakta, kalan tutar pozitif olması durumunda gelecek yıla aktarılabilmektedir (Lienert, Ljungman, 2009, s. 9).

### **3.3.3. Gelecek Yıl Ödeneğine Karşılık Borçlanabilme İmkani**

Devlet, idarelere gelecek dönemlerdeki ödeneklerine karşılık, ödeneklerinin %3'ünü geçmemek üzere borçlanabilme kolaylığı sağlamıştır. Devlet, bu uygulamayla ödeneklerinin üstünde harcama yapan idarelere bir kolaylık getirerek gelecekteki ödeneklerinden bunları ödemek kaydıyla borçlanabilme imkanı sağlamaktadır. Bu uygulama, çok nadir kullanılmaktadır (Blondal, 1998, s. 24).

### **3.3. Finlandiya Bütçe Sisteminde Ödeneklerle İlgili Esneklikler**

Finlandiya'da ödeneklerin kullanımıyla ilgili olarak kullanılmayan ödeneklerin bir sonraki yıla taşınması sistemi, ödeneklere faiz ödeme gibi esneklikler mevcuttur. Bu gibi esnekliklere rağmen Finlandiya mali sisteminde gelecek yılların ödeneğine karşılık borçlanmaya izin verilmez.

Küçük istisnalar hariç cari mal ve hizmet alımları için kullanılmamış ödeneklerin bir sonraki yıl bütçesine taşınması mümkündür. Bu reform 1992-1995 arası yıllarda konulmuş ve yerleşmiştir. Bu sistemin işleyişiyle ilgili olarak Maliye Bakanlığı, diğer bakanlık ve idarelerin herhangi bir şikayeti bulunmamaktadır (Ruffner, Blondal, 2002, s. 19).

Finlandiya mali sisteminde ödeneklerin kullanımıyla ilgili bir diğer esneklik, ödeneklerin kullanımına göre faiz kazanmak, ya da faiz ödemektir. Bu sisteme göre idareler eğer ödeneklerini planlanana göre daha yavaş harcarsa faiz elde etmekte, ödeneklerini planlanan zamandan daha önce harcarsa faiz ödemektedir (Ruffner, Blondal, 2002, s. 19).

### **3.4. Diğer Ülkelerde Ödeneklerin Aktarılması Uygulaması**

Ödeneklerin gelecek yıllara aktarılması çalışmaları diğer ülkelerde nasıl uygulandığı konusu çeşitli ülkelerde ödeneklerin ileriki yıllara taşıyıp taşınmadığı, ödeneklerin ileriki yıllara taşınmasında kısıtlama uygulanıp uygulanmadığı açılarından incelenecektir. Bu inceleme, Fransa, Almanya, Endonezya, Japonya Meksika, Rusya, İsveç, İngiltere ve Amerika bütçe sistemlerini içermektedir.

Ödeneklerin ileriki yıllara taşınmasında, incelenen ülkelerde cari harcamalarda (Meksika hariç) ileriki yıllara ödenek aktarma yapılmaktadır. Almanya'da aktarma işlemi yapılacak harcama çok yılı ilgilendiriyorsa, ekonomik ve etkinliği sağlayıcı bir durum söz konusuysa ödenek aktarması mümkün olabilmektedir. Endonezya'da ise 2003 tarihli Devlet Maliyesi Kanunu ödenek aktarmayı yasaklamış olmasına rağmen, 2005 yılına kadar bütçe kanunları limitli bir şekilde izin vermiştir. Yatırım harcamalarında yine Meksika hariç ödenek aktarımı yapılabilmekte, ancak Amerika'da özellikle çok yıllık yatırım projelerine izin verilmektedir. Transfer harcamalarında ise Endonezya, Meksika ve Rusya'da izin verilmezken, İngiltere'de bazı durumlarda izin verilmekte, diğer ülkelerde ise izin verilmektedir (Lienert, Ljungman, 2009, s.8).

Ödeneklerin aktarılmasında kısıtlama uygulaması ise Fransa ve İsveç'te %3 olarak uygulanmakta; Almanya, Endonezya, Japonya, İngiltere ve Amerika'da kısıtlamaya gidilmemektedir (Lienert, Ljungman, 2009, s. 8).

Yapılan ödenek aktarmalarının hangi mevzuatla yapıldığına bakıldığında, Fransa, Almanya ve Endonezya'da kanun, hükümet düzenlemesi ve maliye bakanlığı düzenlemesi olmak üzere üç tür düzenleme ile ödenek aktarma işlemi yapıldığı; Japonya'da kanun ve maliye bakanlığı düzenlemesinin yeterli olduğu; Rusya'da sadece kanuni bir düzenlemeyle ödenek aktarılabildiği; İsveç'te kanun ve hükümet düzenlemesinin, İngiltere ve Amerika'da ise sadece maliye bakanlığı düzenlemesinin yeterli olduğu görülmektedir (Lienert, Ljungman, 2009, s. 8).

## GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Türkiye'de gerçekleşen son üç yıl bütçe rakamları incelendiğinde, bütçe giderlerinde, inceleme konusu olan Aralık ayı bağlamında bütün yıllar ve bütün harcama türlerinde diğer aylara göre bariz bir fazlalık görülmektedir. İnceleme yılları boyunca Aralık ayı harcamalarının 12 aylık ortalamasının da üstünde olduğu anlaşılmaktadır.

Yapılan araştırmalarda, Aralık ayı harcamalarının yüksek oluşunun sebeplerine bakıldığında bütçe süreci, yasal düzenlemeler ve gelenekleşmiş diğer nedenlerin etkili olduğu görülmekle birlikte, asıl nedenin Maliye Bakanlığının bütçe uygulamasında yasal düzenlemelerin de ilerisine giderek, aşırı söz sahibi olma isteğinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Maliye Bakanlığının, bütçesi olan idarelere, 5018 Sayılı Yasayla getirilen kamu mali yönetimi sistemi temel prensibi olan kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımını sağlamaya yönelik olarak söz hakkı ve uygulama inisiyatifleri vermediği anlaşılmaktadır. Bunun sonucu, Maliye Bakanlığına olan güvensizlik artarak, idareler eski uygulamalarına devam etmekte ve ödeneklerin tenkis edilmesi çekincesi ve bunun yanında gelecek yıllarda aynı miktar ödenek konulmayacağı korkusuyla, yıl sonunda kalan ödeneklerini de harcamaya dönüştürmektedirler. Maliye Bakanlığı bu sonuçların ortaya çıkışında ödeneklerin serbest bırakılması uygulamasıyla büyük bir yönlendirici görevi yapmaktadır. Ödeneklerin serbest bırakılması uygulamasında genel bütçeye tabi idareler bakımından serbest bırakma işlemindeki Maliye Bakanlığının yaptığı uygulama yasal olsa da, diğer

idareler bağlamında serbest bırakma işleminden ziyade Hazine'den yardım alınması işlemi karşılık gösterilerek ödeneklerin kullanımına müdahalede bulunmaktadır. Sonuç itibarıyla Maliye Bakanlığı kamu mali yönetimi sistemini yönlendirme görevinde, eski anlayışını terk etmeyi pek düşünmediğinden olsa gerek, müdahaleci bir tutum sergilemektedir. Bu durum yeni kamu mali yönetimi sistemimizin kurumsallaşmasını ve başarı şansını engellemektedir.

Dünya örneklerine bakıldığında, kamu mali yönetimi çerçevesinde reformlarını tamamlamış Yeni Zelanda ve İsveç'in yukarıda bahsedilen durumları engellemek ve idareler nezdinde bütçelerini sahiplenmeyi artırmak amacıyla, mali sistemlerine bir takım enstrümanlar yerleştirdikleri görülmektedir. Bunlar genellikle harcanmayan kaynaklara faiz işletmek, ödeneklerin bir sonraki bütçe yılına aktarılması ve gelecek yıllar bütçe ödeneklerine karşılık borçlanabilme araçlarının varlığıdır.

Bu uygulamalardan ikisinin bizim bütçemizdeki iki sorunu halledeceği düşünülmektedir. Bunlardan birincisi ödeneklerin serbest bırakılması uygulamasıyla sağlanmak istenilen, ancak idarelerin kaynakları etkili, ekonomik ve verimli kullanmalarını engelleyen, ödeneklerin serbest kullanımı uygulamasına karşılık ödeneklere faiz uygulaması getirilebilir. Bu durumda hem mali disiplin hem de idarelerin 5018 Sayılı Yasadaki şekliyle kaynaklarını israf etmeden kullanmaları sağlanmış olur.

İkinci uygulama ise ödeneklerin ileriki yıllara nakledilebilme kolaylığı getirilmesidir. Bu uygulamanın başlatılması durumunda hem alelacele yapılan ihaleler nedeniyle daha pahalıya alım yapılmayacak, hem de ihtiyacı olmasa bile ödenekler tenkis olmasın diye yapılan harcamaların önüne geçilmiş olacaktır. Ancak uygulamanın başarısı için dikkat edilmesi gereken nokta, idarelere aynı harcama kaleminden, gelecek yıllarda konulacak ödeneklerde kesinti yapılmayacağına ilişkin yeterince güven verilmesidir. Aksi takdirde uygulamanın başarılı olması mümkün değildir.

#### KAYNAKÇA

Batirel, Ö. F. 2004, **Kamu Bütçesi**, 9. Baskı, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Nihat Sayar Eğitim Vakfı Yayınları.

Blondal, J. 2003, "Budget Reform in OECD Member Countries: Common Trends", OECD **Journal on Budgeting**, OECD, [www.fec.com.cn/zhuanti/ziliao/yusuanyingwen/002.PDF](http://www.fec.com.cn/zhuanti/ziliao/yusuanyingwen/002.PDF), (23.07.2009).

Blondal, J. 1998, "Budgeting In Sweden". **19th Annual Meeting of Senior Budget Officials**, Paris, 25-26 May, OECD/PUMA, <http://www.oecd.org/puma/mgmtres/budget/pubs/bs98/sweden.htm>, (03.05.2006).

DPT, 2000, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması Ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu.** Ankara, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/oik535.pdf> (21 Haziran 2009).

Karabacak, S. 1999, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: İsveç Örneği.** Ankara: DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü. Finansman Dairesi, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/karabacs/isvec.html>, (03.08.2009).

Lienert, I. and Ljungman, G. 2009, Carry-Over of Budget Authority. IMF, PFM Technical Guidance Note Fiscal Affairs Department, January, <http://blog-pfm.imf.org/files/carry-over---technical-guidance-note.doc>, (05.07.2009).

**Milliyet Gazetesi.** “4 Bin Yıl Yetecek İlaç Alındı”, 04 Şubat 2009, <http://www.milliyet.com.tr/default.aspx?aType=SonDakika&ArticleID=1055128> (03.08.2009).

Maliye Bakanlığı, 2006,2007,2008, Muhasebat Genel Müdürlüğü, Kamu Hesapları Bülteni, <http://www.muhasibat.gov.tr/mbulten>, (23.05.2009).

Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 1999, 2 Nolu Bütçe Uygulama Talimatı, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Genel/dg.ashx?BELGEANAH=1492&DIL=1&DOSYASIM=S992.htm>, (23.05.2009).

Yeni Zelanda, 1989, Public Finans Act, No:44, <http://www.legislation.govt.nz/act/public/1989/0044/latest/DLM160809.html>, (23.05.2009).

Ruffner, M. and Blondal, J. “Budgeting In Finland”. **Twenty-third Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials Washington, D.C., 3-4 June 2002**, OECD/PUMA, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/Newsletter/Finland.pdf>, (12.08.2006).

Yılmaz, H. H. 1999, **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği.** DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü Finansman Dai.