

**TÜRKİYE'DE MALİ YIL İÇİNDE
YAPILAN ÖDENEK
DEĞİŞİKLİKLERİ ve YILLAR
İTİBARIYLA ANALİZİ (1985 – 1998)**

Yüksek Lisans Tezi

Kezban PARLAK

Eskişehir, 2000

**TÜRKİYE'DE MALİ YIL İÇİNDE YAPILAN BÜTÇE ÖDENEK
DEĞİŞİKLİKLERİ VE YILLAR İTİBARIYLA ANALİZİ e
(1985-1998)**

Kezban PARLAK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Maliye Anabilim Dalı

Danışman : Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL

Eskişehir

Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Eylül, 2000

YÜKSEK LİSANS TEZ ÖZÜ**TÜRKİYE'DE MALİ YIL İÇİNDE YAPILAN ÖDENEK DEĞİŞİKLİKLERİ VE
YILLAR İTİBARIYLA ANALİZİ (1985-1998)****Kezban PARLAK****Maliye Anabilim Dalı****Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Eylül 2000****Danışman: Yrd. Doç. Dr. Tayfun MOĞOL**

Bütçe, belirli bir dönem içinde devletin yapacağı giderlerle bunları karşılayacak olan gelirlerin toplanmasına yetki veren bir yasadır. Ayrıca bütçe, devletin bütün gelir ve giderlerinin açıkça görülmesini sağlayan bir araç niteliğindedir. Fakat bütçe rakamları daha başlangıçta, bütçe yasaları ve diğer yasalarda yer alan hükümler nedeniyle disiplin ve şeffaflığını yitirmekte başlangıç ödeneği ile verilen rakam aşılmaktadır.

Mali yılda ödenek yetersizliği dolayısıyla ödenek eklemelerine gidilmekte ve bu durum programlanan ve gerçekleşen bütçe rakamları arasında farklılıklar yaratmaktadır. Bütçe ile verilen ödenekler; bütçe kanunu ile yapılan kesinti, 1050 Sayılı kanunun 48'inci ve 59'uncu maddeleriyle 83'üncü maddeleri gereği eklenen ödenek, Maliye Bakanınca eklenen ödenek, özel kanunlar gereğince eklenen ödenek, aktarma ve ödenek dışı harcama ile değişmektedir. Ayrıca ihtiyaç duyulduğunda ek ve olağanüstü ödenek de alınmaktadır. Dolayısıyla ek ve olağanüstü ödenek de bütçe rakamını değiştirmektedir. Fonlar da bütçe ödeneklerini değiştirebilmektedir.

Bu çalışmanın birinci bölümünde mali yıl içinde bütçede yapılan denek değişiklikleri incelenmektedir. İkinci bölümde ise, bütçe denek değişiklikleri rakamsal yönden ele alınmaktadır. Sonuç bölümünde ise, çalışmanın genel bir değerlendirilmesi yapılarak nerilerde bulunmaktadır.

ABSTRACT

Budget is a law that gives power to the government to spend and finance for a year. Budget should show all of government expenditures and revenues collectively. But allocations at the beginning of the budget differ at the end of the financial year. These differences occur because of the budget law, of the other financial laws and constitution.

Given allocations at the beginning change because of “deduction rate in the budget, “ “48th ,59th and 83th articles of the General Accounting Law”, Ministry of Finance’s allocation addition, addition because of special laws, and spending out of allocation in Turkey. In addition to them, allocations increase additional allocation and extraordinary allocation. Out of budget funds are a source of difference between beginning and end of year allocations.

First part of this study explains source of budget allocation changes in the fiscal year. The second part shows and analyzes allocation changes and their sources for 1985-1998. Finally some final remarks are given at the conclusion part.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZ.....	ii
ABSTRACT.....	iv
JURİ VE ENSTİTÜ ONAYI	v
ÖZGEÇMİŞ	vi
TABLOLAR LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR	xvi
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ YIL İÇİNDE BÜTÇE ÖDENEKLERİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER....	3
1. ÖDENEKLERDE BÜTÇE KANUNU İLE KESİNTİ YAPILMASI.....	4
2. EK ÖDENEK VE OLAĞANÜSTÜ ÖDENEK.....	6
3. GELİRSİZ ÖDENEK (OTOMATİK ÖDENEK) KAYITLARI.....	9
3.1. 1050 Sayılı Kanun Madde 48 Kapsamındaki Ödenek Kayıtları.....	9
3.2. 1050 Sayılı Kanunun 59'uncu Maddesi Kapsamındaki Ödenek Değişiklikleri.....	11
3.3. 1050 Sayılı Kanunun 83'üncü Maddesi Kapsamındaki Ödenek Değişiklikleri.....	12

4.BÜTÇE KANUNU VE DİĞER KANUNLARLA VERİLEN YETKİYLE

MALİYE BAKANINCA EKLENEN ÖDENEKLER.....	13
4.1. Posta Giderleri.....	13
4.2. Dış Proje Kredileri.....	14
4.3. Navlun ve Dış Alımla İlgili Vergi ve Resimlerin Ödenmesi.....	14
4.4. Ücretlere Vergi İadesi.....	14
4.5. Tanıtma Fonu Gereğince Yapılan Ödenek Kaydı.....	15
5.AKTARMALAR.....	15
6.ÖZEL ÖDENEK KAYITLARI (GELİRLİ ÖDENEKLER).....	19
6.1. Şartlı Bağış ve Yardımlar.....	19
6.2. Özel Kanunlar Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kayıtları.....	20
6.2.1. Özel Kanunları Gereğince Özel Ödenek Kayıtlarının İşlemleri.....	20
6.2.2. Genel Bütçeli Daireler ile Katma Bütçeli İdarelerin Özel Ödenek Uygulamaları.....	22
6.2.2.1. Saray, Köşk ve Kasırlardan Elde Edilen Gelirler.....	22
6.2.2.2. Harita Alım-Yapım Bedeli.....	22
6.2.2.3. Transferi Mümkün Olmayan Konsolosluk Gelirleri.....	23
6.2.2.4. Kira ve İdare Gelirleri.....	23
6.2.2.5. Malüller ile Şehit, Dul ve Yetimlerin Tütün ve Alkol Ürünlerinin Satış Bedellerinden Pay verilmesi Hakkında Kanun Gereğince Özel Ödenek Kayıtları.....	24

6.2.2.6. Döner Sermaye Gelirleri.....	24
6.2.2.7. Milli Savunma Bakanlığı İskan İhtiyaçları İçin Sarfiyat İcrası ve Bu Bakanlıkça Kullanılan Gayrimenkullerin Lüzumu Kalmayanların Satılmasına Selahiyet Verilmesi Hakkında Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı.....	25
6.2.2.8. Tahsil Edildikleri Gayelerde Kullanılmalarına İmkan Kalmayan Harp Sefirelerinin Satılmasına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı.....	26
6.2.2.9. Yabancı Ülkelere Yapılacak Hizmet Karşılıkları.....	26
6.2.2.10. Silahlı Kuvvetler İhtiyaç Fazlası Mal ve Hizmetlerinin Satış, Hibe, Devir ve Elden Çıkarılması; Diğer Devletler Adına Yurtdışı ve Yurtiçi Alımların Yapılması ve Eğitim Görecek Yabancı Personel Hakkında Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı.....	27
6.2.2.11. Askerlik Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kayıtları.....	28
6.2.2.12. Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kayıtları.....	29
6.2.2.13. Ceza Evleriyle Mahkeme Binaları İnşası Karşılığı Olarak Alınacak Harçlar ve Mahkumlara Ödettirilecek Yiyecek Bedelleri Hakkında Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı.....	29

6.2.2.14. Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu Gereğince Yapılan	
Özel Ödenek Kaydı.....	30
6.2.2.15. Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisinden	
Ayrılan Payla Finanse Edilen Hizmetler.....	30
6.2.2.16. Madeni Ufaklık ve Hatıra Para Bastırılması Hakkında	
Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı.....	32
6.2.2.17. Protokol Yapılarak Genel veya Katma Bütçeli	
Kuruluşlar Dışındaki Diğer Kamu Kurumları ile Mahalli	
İdarelere ve Şahıslara Yapılacak İşler için Yatırılan	
Paralar Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı.....	32
6.2.2.18. Kamu Ortaklığı Fonu ile Diğer Fonlardan Sağlanan	
Kaynaklarla Finanse Edilen Hizmetler ve Projeler.....	33
6.2.2.18.1. Bütçe İçine Alınmayan Fonların Bütçeye	
Aktaracakları Kaynaklar ile 1992 Mali Yılı Sonuna	
Kadar Yapılan Uygulama.....	33
6.2.2.18.2. Fonların Gelir ve Giderlerinin Bütçe İçine Alınmasından	
Sonra Fon Kaynaklarının Genel veya Katma Bütçeli	
Kuruluş Hizmet ve Projelerde Kullanılması için 1993	
Mali Yılından Sonra Yapılmakta Olan Uygulama.....	35
6.2.2.19. Savunma Sanayii Destekleme Fonu.....	36
6.2.2.20. Vakıflar Genel Müdürlüğü Bütçesi ile İlgili İşlemler.....	37

6.2.2.21.Kurum ve Müesseselere Yatırılan Paralar.....	37
6.2.2.22.Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Bütçesi ile İlgili İşlemler....	38
6.2.2.23.Telsiz Genel Müdürlüğü Bütçesi ile İlgili İşlemler.....	38
6.2.2.24.Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Bütçesi ile İlgili İşlemler.....	39
6.2.2.25.Cari Hizmet Maliyetlerine Katkı Payı.....	39
6.2.2.26.Yükseköğretim Kurumu Taşınmaz Mal Gelirleri.....	41
6.2.2.27.İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Milli Eğitim Temel Kanunu, Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu, Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 24.03.1988 Tarihli ve 3418 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bazı Kağıt ve İşlemlerden Eğitime Katkı Payı Alınması Hakkında Kanun Gereği Yapılan Özel Ödenek Kaydı.....	42
6.2.2.28.Gayrimenkul Satış Gelirleri.....	45
6.2.2.29.Gıda Maddeleri Üreten İş Yerleri Çalışma İzin Gelirleri.....	45
6.2.2.30.Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kârları.....	46

İKİNCİ BÖLÜM
BÜTÇEDE MALİ YIL İÇİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLERİN YILLAR
İTİBARIYLA GELİŞİMİ

1. GENEL BÜTÇE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ İLE YIL SONU ÖDENEĞİ	
ARASINDAKİ FARKLILIKLAR.....	48
1.1.Genel Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki	
Farklılıkların Oransal Payları.....	48
1.2. Genel Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın	
Yıllar İtibariyle Değişimleri.....	51
2. GENEL BÜTÇE ÖDENEKLERİNDE YIL İÇİNDE YAPILAN TOPLAM	
DEĞİŞİKLİKLER.....	52
2.1. Genel Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç	
Ödeneği ve GSMH İçindeki Payı	61
2.2. Genel Bütçe Ödeneklerindeki Toplam değişikliğin Yıllar İtibariyle	
Değişimi.....	63
2.3. Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Toplam	
Değişiklik içindeki Payları.....	64
2.4. Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Yıllar İtibariyle	
Değişimi	69
3. GENEL BÜTÇE ÖDENEKLERİNDE YIL İÇİNDE YÜRÜTME	
ORGANININ YETKİSİ İLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER.....	73
3.1.Genel Bütçe Ödeneklerindeki Yürütme Değişikliğinin Başlangıç	
Ödeneği ve GSMH İçindeki Payları	75
3.2. Genel Bütçe Ödeneklerindeki Yürütme Değişikliğinin Yıllar İtibariyle	

Değişimleri	76
3.3.Genel Bütçe Ödeneklerindeki Yürütme Organının Yetkisi İle Yapılan Değişikliklerin Yürütme Değişikliği İçindeki Payları	78
4. KATMA BÜTÇE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ İLE YIL SONU ÖDENEĞİ ARASINDAKİ FARKLILIKLAR.....	82
4.1.Katma Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farklılıkların Oransal Payları.....	82
4.2.Katma Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Yıllar İtibariyle Değişimleri.....	84
5. KATMA BÜTÇE ÖDENEKLERİNDE YIL İÇİNDE YAPILAN TOPLAM DEĞİŞİKLİKLER.....	85
5.1. Katma Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payı	88
5.2. Katma Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Yıllar İtibariyle Değişimi	89
5.3. Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde yapılan Değişikliklerin Toplam Değişiklik İçindeki Payları	90
5.4. Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Yıllar İtibariyle Değişimi.....	93
SONUÇ	96
KAYNAKÇA.....	99

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1. Genel Bütçe Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Başlangıç Ödeneği İçindeki Payı	49
Tablo 1.A. Genel Bütçe Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Başlangıç Ödeneği Ve GSMH İçindeki Payının Değişimi	52
Tablo 2. Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Toplam Değişiklikler	56
Tablo 2.A. Genel Bütçede Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç Ödeneği Ve GSMH İçindeki Payı	62
Tablo 2.B. Genel Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Yıllar İtibariyle Değişimi.....	63
Tablo 2.C. Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Toplam Değişiklik İçindeki Payları	66
Tablo 2.D. Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Ödenek Değişikliklerinin Yıllar İtibariyle Değişimi	70
Tablo 3. Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yürütme Organının Yetkisi İle Yapılan Değişiklikler.....	74
Tablo 3.A. Yürütme değişikliğinin başlangıç ödeneği ve GSMH içindeki Payları	75
Tablo 3.B. Genel Bütçe Ödeneklerindeki Yürütme Değişikliğinin Başlangıç Ödeneği Ve GSMH İçindeki Payının Değişimi	77
Tablo 3.C. Genel Bütçede Yıl İçinde Yürütme Organının Yetkisi İle Yapılan Değişikliklerin Yürütme Değişikliği İçindeki Payları	79
Tablo 3.D. Yıl İçindeki Yürütme Organının Yetkisi İle Yapılan Değişikliklerin Yıllar İtibariyle Değişimi	81
Tablo 4. Katma Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Başlangıç Ödeneği İçindeki Payı	83
Tablo 4.A Katma Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki	

	Farkın Başlangıç Ödeneği Ve GSMH içindeki Payının Değişimi ...	84
Tablo 5.	Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Toplam	
	Değişiklikler	86
Tablo 5.A.	Katma Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç	
	Ödeneği Ve GSMH İçindeki Payı	89
Tablo 5.B.	Katma Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç	
	Ödeneği Ve GSMH İçindeki Payının Değişimi	90
Tablo 5.C.	Katma Bütçe Ödeneklerde Yıl İçinde Yapılan Değişiklik İçindeki	
	Payları	92
Tablo 5.D.	Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin	
	Yıllar İtibariyle Değişimi	94

KISALTMALAR

D.S.İ	: Devlet Su İşleri
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
M.U.K.	: Muhasebe-i Umumiye Kanunu
T.B.M.M.	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEFE	: Toptan Eşya Fiyat Endeksi

GİRİŞ

Ülkemizde devlet bütçesi yasal dayanağını Anayasa ve 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunundan (MUK) almaktadır. 1961 ve 1982 Anayasası ile bütçenin bir yasa tasarısı olarak, hazırlanma ve Parlamentoda görüşülme ve onaylanma koşulları hükme bağlanmıştır. Genel Muhasebe Kanunu ile, devlet bütçesinin esas ve şekline ait hükümleri, hazırlanma esasları, yasal ilkeleri ve bütçe uygulaması ayrıntılı biçimde belirtilmiştir. Bütçe yasa tasarısı da, bu ilkede hazırlanmalı ve Parlamentoda görüşülüp onaylanmak ve mali yıl içinde uygulanmak zorundadır.

Bütçeler, 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununda belirtildiği üzere, bir sonraki yılın gelir ve gider tahminlerini gösteren belgelerdir. Bütçenin gelir tahminleri önemli olmakla beraber, asıl önem o mali yıl içinde hizmetler için ayrılan ödenek tahminlerinde ortaya çıkmaktadır. Genel Muhasebe Kanununun 50'inci maddesi ile bütçe ile verilen ödeneklerden fazla harcama yapılamayacağı hükmü getirilmiştir. Buna rağmen, 1982 Anayasası'nın 163'üncü maddesi ile bütçelerde değişiklik yapılabilme esasları belirlenmiştir. Buna göre, genel ve katma bütçelerle verilen ödenek, harcanabilecek miktarın sınırını gösterir. Harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu Kararıyla aşılabilmesine dair bütçelere hüküm konulamaz. Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilemez. Cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarısı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesi zorunludur, hükmü getirilmiştir.

Böylece bütçe ödeneklerinin hükümetçe arttırılamayacağı ilkesi anayasal bir nitelik kazanmıştır. Ödenek artışları yasa konusu olup karşılığında kaynak gösterilmesi şartıyla ödenek artışları talep edilebilecektir.

Konsolide bütçeye dahil kuruluşlara, bütçe kanunlarında öngörülen miktarlarda ödenek tahsisi yapılmaktadır. Ancak yıl içerisindeki gelişmeler nedeniyle tahsis edilen bu ödeneklerin yetersiz kalması ve kuruluşların ilave ödenek talebinde bulunması mümkündür. Bütçe ile ayrılan ödeneğin yetmemesi ve aktarma olanağının bulunmaması halinde ödenek eklenmesi veya ek ve olağanüstü ödenek verilmesi yollarına başvurulur. Ödenek eklenmesi 1050 sayılı Genel Muhasebe Kanunu'nun 48'inci ve 59'uncu maddesi ile 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödenek, Maliye Bakanının yetkisi ile eklenen ödenek ve aktarmalarla gerçekleşmektedir. Ayrıca fonlar da bütçe ödeneklerinin arttırılmasının bir yolu olmuştur. Ödenek ilavesinde ek ve olağanüstü ödenek ancak yasa ile alınırken, diğer ödeneklerde ise ödenek arttırılması yoluyla olmaktadır.

Bu gibi durumlarda yürütme organı adeta yasama organının yerini almakta ve Parlamento tarafından kabul edilen miktarlarla uygulama sonucu ortaya çıkan ödenek miktarları arasında %100'e varan değişiklikler görülmektedir. Bütçelerin başlangıç büyüklüğü ve dengesi mali yıl sonunda büyük farklılıklar göstermekte, bütçeden beklenen hizmet maliyet ilişkisi ortadan kalkmaktadır.

Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde, bütçede mali yıl içinde yapılan ödenek değişiklik olanakları ve bunların içeriği üzerinde durulmaktadır. Her yılın bütçe kanununda verilen yetkilerle yapılan ödenek değişikliklerine örnek olarak 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu ele alınmıştır.

İkinci bölümde ise, bütçe ödenek değişiklikleri rakamsal açıdan ele alınıp, değerlendirilmiştir. İkinci bölümde 1985 yılından itibaren inceleme yapılmıştır. Bunun nedeni, 1984 yılından itibaren genel bütçeli idareler ile katma bütçeli daireler için tek bir kanun çıkarılmaya başlanmasıdır.

Sonuç bölümünde ise, çalışmanın değerlendirilmesi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

MALİ YIL İÇİNDE BÜTÇE ÖDENEKLERİNDE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Bütçe, devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren bir hukuki tasarruftur ¹. Genel olarak bütçe, devletin gelir kaynaklarıyla, giderlerinin belirtilmesi, bunlar arasında denge kurularak kaynakların elde edilmesi ve harcamaların yapılmasına belirli bir dönem (genellikle 1 yıl) için yetki veren yasadır. Bu yasa devlet tarafından yapılarak ve gerekli aşamalardan geçerek kabul edilmektedir. Devlet bütçesi olarak adlandırılan bu kanun, yasalaşmadan önce tasarı olarak yasama organına sunulduğunda bir dönemde gerçekleştirilecek hizmetler, yapılacak harcamalar ve bunlar için toplanacak gelirler belirlenir ve aralarında bir denge oluşturulur. Tahmin olması nedeniyle ödeneklerde her zaman isabetsizlikler söz konusu olabilir. Bu isabetsizlikler bazen bütçeyi hazırlayanlardan, bazen de olağanüstü dalgalanmalardan kaynaklanabilir ². İsabetsizliklerin olağanüstü dalgalanmalardan dolayı ortaya çıkması mümkündür ve kabul edilebilir. Fakat isabetsizliğin bütçeyi hazırlayanların bilerek bütçeyi o şekilde hazırlamalarından (samimiyetsizliklerinden) kaynaklanması ise, kabul edilebilir bir durum değildir. Fakat belli büyüklükte isabetsizliklerin bütçeyi hazırlayanların hatalarından ya da bütçede tahmin edilmeyen durumlardan oluşması söz konusu olabilir. Bu durumlarda ödenek değişiklikleri için genel muhasebe kanunu ve bütçe kanunlarına bazı hükümler konmuştur. Bu hükümler vasıtasıyla yıl içinde ödenek değişiklikleri yapma söz konusu olabilmektedir. Kanunların sağladığı bu kolaylıkların hazırlayıcılar tarafından kötü niyetlerle kullanılması, bütçe anlayışı açısından isabetsizlikleri

¹1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu Madde 6. Aynı konuda bkz; N.Bedii FEYZİOĞLU, *Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe*, İstanbul, 1967, s.15, Kenan BULUTOĞLU ve Erciş KURTULUŞ, *Bütçe ve Kamu Harcamaları*, İstanbul, Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları, 1981, s.46-47, Osman Z. ORHAN, *Türkiye'de Bütçe ve Maliye Politikaları*, İstanbul, İTO, Yayın No:1994-1, 1994, s10

² FEYZİOĞLU, a.g.e., s.273

arttırmakta ve sakıncaları da beraberinde getirmektedir³. Bu noktalardan hareketle 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu ve bütçe kanunları ile yürütmeye tanınan bütçe uygulamalarında değişiklik yapabilme durumlarını incelemek gereklidir.

1. ÖDENEKLERDE BÜTÇE KANUNU İLE KESİNTİ YAPILMASI

Yürürlüğe giren bütçede yer alan ödeneklerin kamu kuruluşları tarafından harcanabilmesi için yapılacak ilk işlem, bu ödeneklerin serbest bırakılmasıdır. Ödeneklerin serbest bırakılması, Maliye Bakanlığı tarafından yapılır. Ödeneklerin serbest bırakılması yetkisi her yıl bütçe yasası ile Maliye Bakanlığına verilir⁴. Örneğin, 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 5'inci maddesinin a fıkrası gereğince, Bütçe kanunlarına ekli (A) işaretli cetvellerdeki ödenekler, Maliye Bakanlığınca belirlenecek ilkeler ve serbest bırakma oranları dahilinde kullanılır. Ayrıca Maliye Bakanlığı tarafından, kamu kurum ve kuruluşlarının mali yıl içinde yapacakları hizmet ve faaliyetler için bütçelerinde yer alan ödeneklerin kullanımının önceden planlanabilmesi amacıyla ödenek kullanımının ayrıntılı bir harcama programına bağlanması istenebilir. Ödenek kullanımının ayrıntılı harcama programına bağlanması uygun görülürse, belirlenen serbest bırakma oranları üzerinde ve bu harcama programı dışında harcama yapılamaz. İdareler bütçelerinde yer alan ödenekleri belirlenecek ilkeler, serbest bırakma oranları ve ayrıntılı harcama programları dahilinde, Kalkınma Planı ve Yıllık Programda öngörülen hedefleri ve hizmet önceliklerini göz önünde bulundurarak, tasarruf anlayışı içinde kullanmakla yükümlüdürler.

2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 5'inci maddesinin b fıkrası gereğince, en geç 31 Ocak 2000 tarihine kadar, bütçelerin yatırım ve transfer tertiplerinden yardım alan bağımsız bütçeli kuruluş ile sosyal güvenlik kuruluşları, hizmetleri ile ilgili aylık harcama programlarını vize ettirmek için Maliye Bakanlığına gönderirler. Bütçenin yatırım ve transfer tertibindeki bu ödenekler, bu programlar Maliye Bakanlığınca vize edilmeden kullanılamaz. Ayrıca kuruluşlar aylık uygulama sonuçlarını da her ay Maliye Bakanına bildirmek zorundadırlar. Maliye Bakanlığı da, aylık harcama programını göz

³ Bütçe yılı içinde ek ya da kaydedilen (gelirli-gelirsiz) ödeneklerin dışında yürütmenin ödeneksiz harcama yolu ile bazı hizmetleri görme alışkanlığı da bütçenin ilke ve işlevlerinin önemini azaltmıştır. Fikri UÇAR, "Mali Disiplin", **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı; 75, Yıl 1998 ,s.25

⁴ Gülay COŞKUN, **Devlet Bütçesi**, 4. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1994, s.199

önünde bulundurarak yapılan yardımın amacına uygun olarak kullanılıp kullanılmadığını kontrol eder.

Ödeneklerin, bütçe yasasının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren belli oranda bloke edildiği, bu bloke edilen miktardan sonra, kalan kısmın serbest bırakma işlemine esas olacağı uzun yıllar bütçe yasasına konan hükümlerle uygulanmıştır⁵. Bu durum 1979 yılında kabul edilen 24 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile M.U.K.'un 28'inci maddesi ile değiştirilmiştir. Buna göre, her mali yılda devletçe toplanacak gelirler ile ödenecek giderler bütçe kanununda belli edilir. Bütçeler, kalkınma plan ve programlarının gerekleri ile fayda ve maliyet unsurları göz önünde tutularak verimlilik ve tutumluluk ilkelerine göre hazırlanır ve uygulanır. Gelir tahsilatı, ödemeler dengesi ve genel ekonomik koşullar göz önünde tutularak, ödeneklerin her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadar ki kısmını kullandırmamaya Bakanlar Kurulu yetkilidir.

2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 5'inci maddesinin c fıkrasında ise, bütçe kanununa ekli (A) işaretli cetveldeki ödeneklerin (1) ödenek türü altında yer alan personel giderleri ödenekleri; Hazine Müsteşarlığı bütçesinde yer alan iç, kısa vadeli avans ve dış borç faizleri ile bunların genel giderlerine ilişkin ödenekler, Maliye Bakanlığı bütçesinin 930-08-3-351-900 ve 930-08-3-356-900 tertiplerindeki ödenekler, Milli Savunma Bakanlığı diğer cari ödenekleri ile hazine yardımı almayan katma bütçeli idarelerin ödenekleri hariç olmak üzere, diğer tertiplerindeki ödeneklerin binde 9'u iptal edilmiştir⁶.

Bütçe kanunuyla belirlenen oran içinde bir kısıtlamaya gitmek yetkisi yürütme organına verilmiştir. Hükümet tarafından uygulama, serbest bırakma ve bloke etme gibi işlemlerle ödenek ve nakit dengesi sağlanırken ülkenin ekonomik koşullarına uygun bütçe yapma olanağı da arttırılmaktadır.

⁵ COŞKUN, a.g.e.,s.200

⁶ 28.12.1999 Tarih ve 4494 Sayılı 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu

2.EK ÖDENEK VE OLAĞANÜSTÜ ÖDENEK

Belirli hizmetler için tahsis edilen ödeneklerin yetersiz kalması ve yıl içerisinde yeni ihtiyaçların ortaya çıkması nedeniyle ilave ödeneğe ihtiyaç duyulabilir ⁷. Bütçe kanunlarıyla öngörülen ödenekler bir takım ekonomik olaylar sebebiyle yetersiz kalabilmektedir. Örneğin, borç faiz ödemeleri, döviz kurunda değişimler, personel kanunlarında yapılan düzenlemeler gibi nedenlerle, ödenek yetersiz kalabilmektedir. Bu ve bu gibi nedenlerle ortaya çıkan ilave ödenek ihtiyaçlarını karşılamak için ek ödeneğe gerek duyulmaktadır.

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun 36'ncı maddesine göre tertibi bütçede bulunup, yetersizliğinden dolayı ilave olarak alınan ödenek "ek ödenek", bütçenin hazırlanması ve kabulü sırasında öngörülmeyen yeni bir hizmet için alınan ödenek "olağanüstü ödenek" olarak adlandırılmaktadır. Buna göre, ek ödenek bütçeyle öngörülen ödeneklerin ihtiyaçları karşılayamaması nedeniyle aynı konuda ilave alınan ödenektir. Olağanüstü ödenek ise, bütçenin hazırlanması ve onaylanması sırasında düşünülmemiş olan yeni bir hizmetin ortaya çıkması durumunda bu hizmetin görülmesi için alınan ödenek olmaktadır ⁸.

Ek ve olağanüstü ödenek, kanun tasarısı olarak hazırlanıp bütçe kanununun geçtiği aşamalardan geçerek kanunlaşmaktadır. Ek ve olağanüstü ödenek ile, tahmine dayalı bütçe ödeneklerinin yılı içindeki ihtiyaçlara yeterli hale gelmesi amaçlanmaktadır. Ek ödeneğin başlıca özellikleri şunlardır ⁹:

- i. Tertibi bütçede mevcut bulunan, ancak yetersizliğinden dolayı ilave olarak alınan ödenektir.
- ii. Gider cetvellerinde değişiklik yapan kanunlarla alınır.

⁷ Haldun DARICI, **Ek ödenek Kanunları**, T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1995/3, Ankara, Ocak-1995, s. 5-6 Aynı konuda bkz;Şerafettin AKSOY,**Kamu Bütçesi**,İstanbul,Filiz Kitabevi,1993,s.360 ,COŞKUN,a.g.e.,s.204

⁸ Şinasi BÜYÜKLÜ ve Mehmet KAMILOĞLU, **1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanunu Açıklaması** Muhasebat Genel Müdürlüğü, Ankara, 1987, s.34 Aynı konuda bkz: Bedii N.FEYZİOĞLU ve Diğerleri,**Devlet Bütçesi**,Eskişehir,Anadolu Üniversitesi Yayınları No:890 Açıköğretim Fakültesi Yayınları No:477,Editör Engin Ataç,Ekim1998,s.162-163

⁹ DARICI, a.g.e., s.6.

iii. Mali yıl içersinde alınması gerekir.

iv. Harcamaları karşılayacak mali kaynakların gösterilmesi zorunludur .

Olağanüstü ödeneğin başlıca özellikleri ise şunlardır;

i. Tertibi bütçede bulunmayan ve düşünülmemiş yeni hizmetlerin ortaya çıkmasından dolayı alınan ödenektir.

ii. Gider cetvellerinde değişiklik yapan kanunlarla alınır.

iii. Mali yıl içersinde alınması gerekir.

iv. Harcamaları karşılayacak mali kaynakların gösterilmesi zorunludur.

1050 Sayılı M.U.K'un 45'inci maddesinde, devlet hizmetlerinin gerekli kıldığı giderler her yıl bütçeye konulan ödeneklerle belirlenir ve yapılması bir kanunla emredilen hizmetlerin karşılığı kesinlikle ilgili yılın bütçesine konulmalıdır. Ayrıca ödeneği bulunmayan bir konuda harcama yapılamayacağı gibi, mevcut ödeneklerin üzerinde de harcama yapılamaz. Bu hüküm mali alanda temel kurallardan birini ifade etmekte, aynı zamanda devletin yapacağı harcamaların da sınırını göstermektedir. Ek ve olağanüstü ödenek bu maddenin istisnalarından biridir.

Ek ve olağanüstü ödenek kanunları, bütçeyle ayrılan ödeneğin yetmemesi ve aktarma olanağının bulunmaması halinde çıkarılmaktadır. Amaç, kamu hizmetinin yerine getirilmesi olsa bile, yeni dengelerin kurulması ve değerlendirmenin yapılarak, bunun ekonomiye etkisinin net olarak bilinmesi gerekir.

Ek ve olağanüstü ödenek kanunlarının birbiri ardından gelmesi halinde bütçenin birliği bozulur. Bütçeye konan ödeneklerin toplamını bulmak güçleşir, kamuoyu ve hatta Meclis, gerçek mali durumu takip edemez olur ¹⁰.

Sık sık alınan ödenek ilaveleri, ilk bütçe tasarısı ile bütçe görüşmelerinin kısaca

¹⁰ FEYZİOĞLU, a.g.e., s.266

bütçenin önemini azaltır. Bütçenin itina ile hazırlanması için ne Hükümette ne de Mecliste fazlaca bir istek kalmaz ¹¹.

Ayrıca, ek ve olağanüstü ödeneğin diğer ödeneklerden ayrı tek başına faydası belirtilerek Meclisten geçirilmesi kolaydır. Bu durumda, bütçeye sık sık ödenek ilavesi israfları kolaylaştırır ve işlerin iktisadi ve rasyonel bir şekilde görülmesine engel olur ¹².

Ek ve olağanüstü ödenek kanunlarının, Hazineye açılan kısa vadeli avans limitini değiştirmesi, siyasi partilere yapılan devlet yardımının artması gibi çeşitli etkileri de ortaya çıkmaktadır. Buna göre, Hazineye açılan kısa vadeli avans limitinin belirlenmesinde cari ve geçmiş yıl genel bütçe ödeneklerinin esas alınmaktadır. Dolayısıyla ek ve olağanüstü ödenek kanunlarıyla genel bütçe ödeneklerinin artırılması halinde, Hazineye açılan kısa vadeli avans limiti de yükselmiş olmaktadır. Benzer biçimde, 2820 Sayılı Siyasi Partiler Kanununa göre, siyasi partilere yapılacak yardımda o yıl ki “genel bütçe gelirlerinin” esas alınacağı öngörülmüştür. Dolayısıyla, siyasi partilere de bütçe kanununun yürürlüğe girmesini takip eden gün içinde yardım yapılmaktadır. Ancak, ek ve olağanüstü ödenek çıkarıldığı yıllarda o yılki genel bütçe gelirleri de artmaktadır. Siyasi partilere yapılan yardımda, genel bütçe gelirleri esas alındığından, gelirlerdeki artış miktarı çerçevesinde partilere ilave yardım yapılması gerekmektedir. Bu, parlamentolarda, ek ve olağanüstü bütçe ödenek tasarılarının neden kolay kabul edildiğini de açıklamaktadır. Ek ve olağanüstü ödenek gereksinmelerinde, parlamento çalışma halinde bulunmuyorsa hizmetin uygulanması gecikebilecek ve hukuki sorunlar çıkabilecektir.

Bütçe kanunlarıyla belirlenen ödeneklerin çeşitli nedenlerle yetersiz kalmasının ve bu nedenle ek ve olağanüstü ödenek kanunlarına müracaat edilmesinin doğal olduğu belirtilebilir. Ancak, asıl olan, bütçe harcamalarının bütçe kanunlarıyla konulan ödenekler çerçevesinde gerçekleştirilmesi ve sıklıkla ek ve olağanüstü ödenek kanunları çıkarılmamasıdır. Bunun gerçekleşmesi de, bütçe ödeneklerinin gerçekçi bir şekilde belirlenmesi ve makro ekonomik göstergelerin hedefler çerçevesinde gerçekleşmesine bağlıdır.

¹¹ FEYZİOĞLU, a.g.e, s.266

¹² Aynı, s.266

3. GELİRSİZ ÖDENEK (OTOMATİK ÖDENEK) KAYITLARI

1982 Anayasasının 73'üncü maddesindeki "... vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur..." hükmü kanuna dayanmadan gelir toplanamayacağına işaret etmektedir. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununun 33'üncü maddesinde de "Kanunu mahsusunda veya Muvazene-i Umumiye Kanununda musarrah bir mezuniyete müstenit olmadıkça kısa vadeli bile olsa hiçbir istikraz aktedilemeyeceği gibi Hazine-i Maliye namına kefalet dahi olunamaz." hükmü ile hazinenin borçlanması veya kefil olmasının özel kanun ya da bütçe kanunlarında açık bir izin verilmesi şartına bağlanmaktadır. Bu yolla Parlatentonun bu konuda bilgi ve kontrolüne imkan sağlanmaktadır. Aynı kanunun 28'inci maddesinde "Her mali yılda devletçe toplanacak gelirler ile ödenecek giderler bütçe kanununda belli edilir, ...ödeneklerin her yıl bütçe kanunlarında gösterilen oranlara kadar ki kısmını kullandırmamaya Bakanlar Kurulu yetkilidir." Yine Muhasebe-i Umumiye Kanununun 50'nci maddesinde "Bakanlar bütçe ile verilen ödeneklerden fazla yüklenme ve harcamalarda bulunamayacaklar..." hükmü getirilerek ödeneklerin belirliliği pekiştirilmeye çalışılmıştır. Fakat, bütçede öngörülmeven hizmet ve ihtiyaçlar için gerekli olduğu hallerde ilgili tertibe ödenek ve gider işlemi yapmaya Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Gelirsiz ödenek kayıtların, adından da anlaşıldığı gibi karşılığı bulunmadığından, bütçe dengesini olumsuz yönde etkilemektedir. Öngörülen durumun gerçekleşmesi halinde ödenek kaydı yapılmasından dolayı "otomatik ödenek kaydı" olarak da adlandırılmaktadır ¹³. Otomatik ödenek kayıtları M.U.K.'un 48.,59.ve 83.maddelerindeki hükümlere dayalı olarak yapılmaktadır. Bu hükümler aşağıda ayrıntılarıyla açıklanmaktadır.

3.1. 1050 Sayılı Kanunun Madde 48 Kapsamındaki Ödenek Kayıtları

M.U.K. 48'inci maddesi de yukarıda açıklanan genel kuralın istisnalarından birisidir. Buna göre, belirli konularda, ödenek yetmediği taktirde, Maliye Bakanlığı ödeneği aşarak ödeme yapar. Yasama organınca ön izin alınmadan yapılan bu ödenek aşmasına tamamlayıcı ödenek denir. Bir başka deyişle, bütçede belirli konularda ayrılmış ödeneğin eksik kısmı, yasama organınca görüşülüp onanmadan tamamlanabilir

¹³ COŞKUN, a.g.e, s.203

¹⁴. Bu fazla ödemler yıl sonunda kesin hesap kanununda gösterilerek tümü yasama organının denetiminden geçmiş olmaktadır.

Aşağıda belirtilen hallerde, söz konusu giderler karşılığında yılı bütçesine konulan ödeneğin yetersiz kalması durumunda, ödenek dışı ödemeleri yaptırmaya Maliye Bakanı yetkili Kılınmıştır. Buna göre ¹⁵;

Belirli Satış Aidatı: Pul ve kıymetli evrak satanlara, kanunları gereğince verilen aidat için bütçeye konan ödenek yetmezse, satışların durmaması ve satıcıların alacaklarının sürüncemede kalmaması için, bu aidatın ödenmesine devam olunur.

Oranı Kanunla Saptanmış Ödenti ve İkramiyeler: Muhtelif vergi kanunlarında, o vergi işlerinde çalıştırılan memura aidat verilmesini ve kaçakçılık ihbar edenlere de ikramiye verilmesini gerektiren hükümler vardır. İşte bu aidat ve ikramiyeler için ayrılan ödenek yetmezse 48'inci maddeye dayanılarak ödemeye devam edilir.

Geri Verilecek Paralar: Vergi v.s adı altında, haksız veya fazla tahsil edilmiş paralardan geri verilmesi gerekenler, bütçede konan ödenek yetmese de Maliye Bakanı tarafından ödenir.

Mahkeme Harçları: Hazinesinin davacı veya davalı olarak mahkemelerdeki anlaşmazlıkları için ödenmesi gereken harçlar, bütçeye konan ödenek yetersiz gelse de Maliye Bakanı tarafından ödenir.

Devlete Ait Bina ve Arazi Vergileri: Devletin özel mülkleri için ödemesi gereken vergiler, bütçeye konan ödenek yetersiz kalsa da Maliye Bakanı tarafından ödenir.

Emekli, Dul ve Yetim Aylıkları: Özellikle o yıl içinde maaşa bağlanacaklara bekletilmeden ödeme yapılmasını sağlamak için bu aylıklar; bütçede konan ödenek yetmese dahi, Maliye Bakanı tarafından ödenir .

¹⁴ Ömer Faruk BATIREL, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, Filiz Kitabevi, 1979, s.92. Aynı Konuda bkz; Nihat EDİZDOĞAN, **Kamu Bütçesi**, 3. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa, 1995, s.252-253.

¹⁵ FEYZİOĞLU, a.g.e., s.260.

Belirli satış aidatı, mahkeme harçları ile geri verilecek paralar konusunda ödenek mevcut olmasa da ödeme yapma konusunda saymana yetki verilmiştir. Oranı kanunla saptanmış ödenti ve ikramiyeler için önce ödenek kaydı yapılacak, sonra da ödeme emri düzenlenerek ilgililere ödeme yapılabilecektir. Devlete ait bina ve arazilerin vergiden muaf olması, emekli, dul ve yetim aylıkları da Emekli Sandığı Genel Müdürlüğünce ödendiğinden bu fıkraların uygulama alanı kalmamıştır.

3.2. 1050 Sayılı Kanunun 59'uncu Maddesi Kapsamındaki Ödenek

Değişiklikleri

M.U.K.'un 59'uncu maddesindeki "Düşünülmeyen Giderler Ödeneği" bütçe büyüklüğünü değiştirmez. Bu ödeneğin konulması da M.U.K.'un 38'inci maddesinde öngörülmüştür. Bütçenin hazırlanması sırasında düşünülmeyen, tahmin edilemeyen ve bütçede tertibi olmayan hizmetler ortaya çıktığı zaman bunları karşılamak için "Düşünülmeyen Giderler" bölümüne ödenek konulmuştur. Bu nedenle bu ödenek, bütçenin hazırlanması sırasında düşünülmeyen ve bunun için de tertipleri bulunmayan olağanüstü hizmet ve giderler için ayrılmıştır. Bu ödeneğin kullanılabilmesi için, "olağanüstü hizmet ve giderlerin" yerine getirilmesinin zorunlu bulunduğu dair Bakanlar Kurulundan karar alınması gerekmektedir. Maliye Bakanı da ilgili kuruluş bütçesinde tertip açarak "düşünülmeyen giderler ödeneği"nden buraya gerekli aktarmayı yapacaktır.

Düşünülmeyen giderler ödeneği, gerek bütçe tekniğine, gerekse hizmetlerin uygulanmasında ödenek aktarması dolayısıyla ortaya çıkabilecek sorunları, engelleri azaltabilmek için düşünülmüş ve uygulanan önlemdir. Çünkü yasayla ödenek aktarma gereği ortaya çıktığı zaman parlamento çalışmaz durumda, tatilde olabilir veya yasal işlemlerin yapılması uzun süre alabilir. Bütün bu engeller hizmetin yürütülmesini aksatacaktır.

M.U.K.'un 59'uncu maddesindeki "İlama Bağlı Borçlar" ise bütçe büyüklüğünü arttırır. İlgili ya da "geçen yıllar borçları" tertiplerinden ödenemeyen ilama bağlı borçlar, Maliye Bakanlığı bütçesi ile katma bütçelerde yer alan ilama bağlı borçlar tertibinden ödeme yapılır. M.U.K.'un 59'uncu maddesi birbirine benzeyen fakat özellikleri farklı olan iki tür harcamayı gerektirmektedir.

İlama bağı borçlar, yargı kuruluşları tarafından verilmiş bir karar nedeniyle kamunun ödeme yükümlülüğü altına girmesi dolayısıyla yapacağı ödemelerdir. Ancak bu borçlar genellikle devletin sürekli hizmetlerini ilgilendirdiğinden, bütçeler de çoğu kez tertipleri de bulunur. İlama bağı borçlara ilişkin ödeneklerin kullanılmasında, M.U.K 59'uncu maddesi belli bir öncelik sırası düzenlenmiştir. Buna göre;

- İlam, bu yıla ait bir hizmete ilişkinse önce ilgili hizmet tertibindeki ödeneğe başvurulacak; burada ödenek yoksa ya da yetmiyorsa, genel bütçe için Maliye Bakanlığına ait (A) cetvelindeki, katma bütçeler için kendi (A) cetvellerindeki “ilama bağı borçlar ödeneği”ne gidilecektir.
- İlam, önceki yıllarda yapılmış bir hizmete aitse, önce gene ilgili hizmet tertibindeki ödeneğe başvurulacak; buradaki ödenek yetersiz kalırsa, sonra “geçen yıllar borçları” tertibindeki ödenekler kullanılacak; bu tertipteki ödenek de borcu karşılamıyorsa, en sonunda, yukarıda belirtildiği gibi, ilgili (A) cetvellerindeki “ilama bağı borçlar” ödeneğine gidilecektir.

Son fıkrada ödeneklerin yetersiz kalması durumunda Maliye Bakanına ilama bağı borçlar tertibindeki ödenekleri arttırma yetkisini vermek suretiyle bu tür devlet borcunun ödenmesi için gerekli bütün kolaylıkları sağlamış bulunmaktadır ¹⁶.

3.3. 1050 Sayılı Kanunun 83'üncü Maddesi Kapsamındaki Ödenek

Değişiklikleri

M.U.K.'un 83'üncü maddesindeki “Akreditif Devirleri” ve Taahhüt Devirleri” bütçe büyüklüğünü arttırır. Kanunun bu maddesinde yer alan bütçe içi avans ve krediler bölümünün a fıkrası gereğince, tahakkuk ve verile emri işlemlerinin tamamlanması beklenilemeyecek acele ve çeşitli giderler için ita amirlerinin gösterecekleri lüzum üzerine, görevlendirecekleri mutemetlere, üst sınırları yılları bütçe kanunlarıyla saptanacak tutarlarda avans verilebilir. Avansın sınırlandırılmasına Maliye Bakanı yetkilidir.

¹⁶ BÜYÜKLÜ ve KAMILOĞLU, a.g.e., s.58

Avans sınırlarını aşan giderler için, dairesinin gerekli görmesi ve Maliye Bakanlığının izni ile, ita amiri mutemetleri adına banka veya saymanlıklarca kredi açılabilir. Ödeme doğrudan doğruya alacaklıya veya mutemedin gösterdiği yere yapılır.

Satın almalar yabancı ülkelerden yapılacaksa, bunun için görevlendirilen mutemet adına ya da satın almalar dairesinin göstereceği lüzum ve Maliye Bakanının izniyle yapılacaksa, milli bankalardan birinde akreditif karşılığı kredi açılabilir.

Açılan akreditiflerin kredi artıkları ertesi yıla devredilir. Fakat ödenekleri iptal edilir. Akreditif devirleri karşılığı, yeni yılda ilgili kuruluş bütçesinde açılacak özel bir tertibe Maliye Bakanlığınca ödenek kaydolunur.

Yapılan sözleşmeler gereğince, yılı içinde geçerli olan ve gelecek yıl ya da yıllarda geçerli olacak sözleşmelerin bitim tarihlerinde bir kısım hizmet yerine getirilmemiş ise; ilgili idarede ek süre vermiş ve bu sürede ertesi mali yıla taşmışsa; yıl sonunda taahhüt artığı devreder ve buna ilişkin ödenekler hakkında akreditiflerle ilgili hükümler uygulanır. Taahhüt devirleri karşılığı, hizmetin ek süre içinde yerine getirileceğine dair belgeler saymanlığı verilir, tutarı hizmetin yapıldığı yıl bütçesine gider kaydı ödenir.

4. BÜTÇE KANUNU VE DİĞER KANUNLARIN VERDİĞİ YETKİYLE MALİYE BAKANINCA EKLENEN ÖDENEKLER

4.1.Posta Giderleri

Posta giderleri her yıl bütçe kanunlarına konulan bir madde ile düzenlenmektedir. Posta giderleri, yargı organlarınca yargılamanın gidişi ve sonuçları ile ilgili olarak gerek görülen ve vergi dairelerinin vergi tebliğlerine ilişkin giderlerdir. Her yıl bütçe kanunlarına posta giderlerini karşılamak için ödenek konmaktadır. Bütçede öngörülen ödenekler yetmediği takdirde, Maliye Bakanı harcamaya gerek görülecek tutarı ödetmeye yetkilidir. Bunun sonucu olarak ortaya çıkan ödenek farkı gider kesin hesabında ayrıca gösterilir.

4.2. Dış Proje Kredileri

Dış yardımların bir çeşidi olarak proje kredileri, bir hükümetten (iki yanlı) ya da uluslararası bir kuruluştan (çok yanlı) anlaşmalarla belirli bir projenin gerçekleştirilmesi amacıyla sağladıkları fonlardır. Bu adla sağlanan fonlar sadece verildikleri projelerin gerçekleştirilmesinde kullanılabilir. Kaynağı sağlayan ülkeler ya da kuruluşlar, projede fonun kullanımını denetleme olanağını verdiği için genellikle proje kredilerini tercih etmektedir. Bu projelerin gelirleri dış kaynaklı olmalarından ve gerçekleşme zamanları da belli olmadığından gelirsiz ödenek kaydıyla yapılmaktadır. Dış kredi alınabilecek projeler öncelikle Devlet Planlama Teşkilatı olurusu almak zorundadır.

Dış proje kredileri bu kaynağı kullanacak kuruluş bütçelerinde “999- Dış Proje Kredileri” adlı programda toplanmaktadır.

4.3. Navlun ve Dış Alımla İlgili Vergi ve Resimlerin Ödenmesi

2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 26’ncı maddesinin b fıkrası gereğince, dış kaynaklardan veya uluslararası anlaşmalarla bağış ve kredi yoluyla gelecek her çeşit malzemenin navlun ve dış alımla ilgili vergi ve resimlerinin ödenmesi amacıyla bunların karşılığını ilgili bütçelerinde mevcut veya yeniden açılacak harcama kalemlerine ödenek kaydetmeye ve gereken işlemleri yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu hükümle yurt dışından bağış ve kredi yoluyla gelecek olan malzemelerin taşıma ve vergi gibi giderleri, bütçede önceden öngörülmeyecek olması nedeniyle, açılacak tertibe ödenek kaydının yapılması için Maliye Bakanlığına yetki verilmiştir.

4.4. Ücretlilere Vergi İadesi

2978 Sayılı Ücretlilere Vergi İadesi Hakkındaki Kanunun ¹⁷ 1’inci maddesi gereğince, tam mükellefiyete tabi olup ücret geliri elde edenler, maddenin devamında sıralanmış mal ve hizmetleri almaları durumunda bunlar vergi iadesine tabi tutulacaktır. Kişi belgelendirdiği giderler üzerinde belli oranda vergi iadesine hak kazanacaktır.

¹⁷ 8.2.1984 Tarih ve 18306 Sayılı Resmi Gazete

Söz konusu Kanunun 9'uncu maddesi gereğince de, bu kanunun uygulanmasıyla ilgili gerekli bütün işlemleri yapmaya ve bu işlemlerin gerçekleşmesi amacıyla yeterli tutarı bütçede mevcut veya yeniden açılacak tertiplere ödenek ve gelir kaydettirmeye, Maliye Bakanlığı yetkilidir. Bu hükümlerle de öngörülenin üzerinde bir vergi iadesi olursa bu miktarın ödenek kaydının yapılabilmesi için yetki verilmiştir.

4.5. Tanıtma Fonu Gereğince Yapılan Ödenek Kaydı

Tanıtma Fonu Teşkili ile 11.7.1939 tarihli ve 3670 Sayılı Milli Piyango Teşkiline Dair Kanunun 4'üncü maddesine göre, tanıtma fonundan yapılacak harcamalar, kanunun amacına uygun olarak kullanılmak üzere, Başbakanın onayı ile yapılır. Fonda toplanacak paradan % 20'si bir yandan bütçeye gelir, öte yandan da Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibine (1050 Sayılı Kanunun 77'nci maddesine tabi hizmetler için,örtülü ödenek) Maliye Bakanlığınca ödenek kaydolunur¹⁸. 1050 Sayılı M.U.K.'un 77'nci maddesi "örtülü ödenek ve haber alma ödeneği"dir ve bu madde ile ödeneğin kullanma gayesi ve koşulları belirlenmektedir. Başbakanlık bütçesinin ilgili tertibindeki diğer ödemeler harcama kalemine ödenek kaydedilerek örtülü ödenekten Başbakanca kullanılma olanağı yaratılmaktadır¹⁹.

5. AKTARMALAR

Bütçede tertibi olan bir hizmetin mevcut ödeneğinin yetmemesi halinde ödenek aktarma işlemi yapılabilir. Aktarma bölüm içinde veya bölümler arasında yapılabilir. 1050 Sayılı M.U.K.'nın 56'ncı maddesine göre bölümler arası aktarma yasa ile olurken, bölüm içinde alt-programlar arası, faaliyet/projeler ve harcama kalemleri arasındaki aktarmalar Maliye Bakanının izniyle olur. Ancak, harcamalarda tasarrufu sağlamak, dengeli ve etkili bir bütçe politikasını gerçekleştirmek üzere bu tür aktarmaları yapmaya ve yeni tertipler açmaya, bütçe kanunlarıyla Maliye Bakanı yetkili kılınabilir.

Kuruluşun isteği ve Maliye Bakanın izniyle yapılan aktarmalardan başka, bazı kaynaklardan, bütçe içi fon da denilen, Maliye Bakanının kullanımına hazır özel aktarma olanağı yaratan ödenekler de vardır. Bunlar aşağıda açıklanmaktadır.

¹⁸ **Fonlar Mevzuatı ve Konsolide Bütçe ile İlişkileri**, Maliye Bakanlığı Bütçede Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı: 1993/3 Ankara, s.148

¹⁹ COŞKUN, a.g.e, s.88.

Personel Giderleri Ödeneği: Mali yılın ilk altı aylık döneminde kullanılan ödeme emirlerine dayanılarak yapılan hesaplamalar sonucunda, bütçelerine konulan ödeneklerin yetmeyeceği anlaşıldığı takdirde; ilgili mevzuatının gerektirdiği harcamalar için 100-Personel Giderleri ile ilgili tertiplere, Maliye Bakanlığı bütçesinin (930-08-3-351-900) tertibindeki ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir ²⁰.

Yatırımları Hızlandırma Ödeneği: Maliye Bakanlığı bütçesinin (930-08-3-353-900) tertibindeki ödenekten, 2000 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar hükümlerine uyularak, 2000 Yılı Yatırım Programının uygulanma durumuna göre, gerektiğinde öncelikli sektörlerde yer alan yatırımların hızlandırılması veya yılı içinde gelişen şartlara göre öncelikli sektör ve alt sektörlerde yer alan ve programa yeni alınması gereken projelere ödenek konmasına veya ödeneklerin arttırılmasında kullanılmak üzere söz konusu projelere ilişkin mevcut veya yeniden açılacak tertiplere ve Hazine Müsteşarlığı bütçesinin Kamu İktisadi Teşebbüsleriyle ilgili faaliyetlerine aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir ²¹.

Kur Farklarını Karşılama Ödeneği: Yurt dışında kuruluşu olan genel bütçeye dahil dairelerin (3) ödenek türünde olup, 610 Taşıt Alımları, 620 Makine, Teçhizat Alımları ve Büyük Onarımları ve 710 Yapı Tesis ve Büyük Onarım Giderleri ayrıntı kodlarına gider kaydedilecekler hariç, (1) ve (3) ödenek türü altındaki tertiplerde yer alan ve yurt dışındaki kuruluşlar için döviz olarak kullanılması gereken ödenekleriyle, genel bütçeye dahil dairelerle katma bütçeli idarelerin uluslararası kuruluşlara yapacakları ödemelere dönük ödeneklerin yabancı para karşılıklarını sabit tutmak ve 31 Aralık 1999 tarihindeki kurlar ile transfer anındaki kurlar arasındaki farkı karşılamak amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesinin (930-08-3-352-900) tertibindeki ödenekten ilgili kuruluşların hizmet programlarında mevcut ilgili tertiplere aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir ²².

Yedek Ödenek: M.U.K 37'nci maddesi ve 24 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile yeniden düzenlenen bu hükümle, bütçe kanunlarında belirtilecek hizmet ve amaçlar için genel ve katma bütçelere gerektiğinde aktarma yapılmak üzere, Maliye

²⁰ 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu Madde 8.

²¹ Aynı, Madde 8.

²² Aynı, Madde 8.

Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerinde yedek ödenek bulundurulabilir. Bu ödeneklerden aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

Hangi hizmet ve amaçlar için yedek ödenek ayrılacağı, ilgili yılın bütçe kanunlarının metin kısmında belirtilmektedir. Buna göre, 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 8'inci maddesinin d/1 bendi gereğince, Maliye Bakanlığı bütçesinin (930-08-3-356-900) tertibindeki ödenekten, bütçelerin Maliye Bakanlığınca belirlenecek veya yeniden açılacak tertiplere aktarma yapmaya Maliye Bakanı Yetkilidir.

2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu 8'inci maddesinin d/2 bendi gereğince, hizmetin gerektirdiği hallerde, Hazine Müsteşarlığı bütçesinin 910 Kamulaştırma ve Bina Satın Alımları, 920 Kurumlara Katılma Payları ve Sermaye Teşkilleri ve 940 Mali Transferler kod numaralı programlarından, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi ile yedek ödenek tertibine aktarma yapmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

İhbar ve Kıdem Tazminatını Karşılama Ödeneği; Genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idareler ve bütçelerin transfer tertibinden yardım alan kuruluşlarda, işçi statüsünde çalışan personel için kuruluş bütçelerinde yer alan ödeneğin yetersiz kalması halinde, eksik kalan ödeneği karşılamak üzere Maliye Bakanlığı bütçesinin (930-08-3-369-900) tertibinde yer alan ödenekten kuruluş bütçelerindeki mevcut veya yeniden açılacak tertiplere aktarma yapmaya, Maliye Bakanı yetkilidir ²³.

2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu 19'uncu maddesinde de aktarma ile ilgili Maliye Bakanının yetkileri sayılmıştır. Buna göre, Maliye Bakanı "100- Personel Giderleri" ile ilgili aynı kuruluş bütçesi içinde programlar arası aktarma yapmaya, yine "100-Personel Giderleri" harcama kalemindeki ödenekler ile Maliye Bakanlığı bütçesinin (930-08-3-351-900) tertibindeki ödeneklerden gerekli görülen tutarları yedek ödenek tertibine aktarmaya yetkilidir. Ayrıca bir hizmet yaptırılacaksa, hizmeti yapacak olan daire veya idarenin bütçesine, gerektiğinde hizmeti yaptıracak olan kuruluş bütçesinden hazine yardımı ile ilişkilendirilerek Maliye Bakanı ödenek aktarması yapmaya yetkilidir. Milli Savunma Bakanlığı ile Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı

²³ 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu, Madde 8.

arasında o yıl içinde yapılacak hizmetin bedelini karşılamak için anlaşma yapılmışsa ilgili bütçelerin program, alt program, faaliyet/projeleri arasında karşılıklı aktarma yapmaya, ayrıca Silahlı Kuvvetlerin tek merkezden yönetilmesi gereken ikmal ve tedarik hizmetleri ile bir programa ait bir hizmetin başka bir program tarafından yürütülmesi durumunda ilgili program, alt program, faaliyet/projeler arasında ödenek aktarmaya da Maliye Bakanı yetkilidir, hükmü yine 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu 19'uncu maddesinde yer almaktadır.

“2000 Yılı Programın Uygulaması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar” doğrultusunda yıllık programda yapılacak değişiklikler, projelere ilişkin ödenekler ile ilgiliyse, ilgili kuruluş bütçeleri arasında da Maliye Bakanı ödenek aktarmaya yetkilidir.

Yeni açılacak üniversiteler, mevcut üniversitelerden enstitü, fakülte ve yüksekokulu da kendine bağlıyorsa bunların bütçelerinde yer alan ödenekleri de aktarmaya Maliye Bakanı yetkili olmaktadır.

Son olarak, Maliye Bakanı kamu kurum ve kuruluşlarının yeniden teşkilatlanması sonucu, bütçe kanunlarının uygulanması ve kesin hesapların hazırlanmasıyla ilgili olarak gerekli görülen bütçe işlemlerini ve düzenlemeleri yapmaya yetkilidir.

Aktarmalarla ilgili olarak M.U.K'un 57'nci maddesi ile getirilen bazı kısıtlamalar da vardır. Buna göre, maaş ve ücret tertiplerinden diğer harcama kalemlerine aktarma yapılamaz. Aktarma yapılan tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamaz. Yedek ödenekten aktarma yapılan tertiplerden başka tertiplere aktarma yapılamaz²⁴. Genel ve katma bütçeli kuruluşların kamulaştırma ve bina satın alımları ilgili tertiplerine de aktarma olanağı yoktur. Ancak, liman, hava meydanı, demiryolu, tünel ve köprü projeleri nedeniyle yapılacak kamulaştırmalar ile üniversitelerin eğitim-öğretim projeleri için kuruluş bütçesinde ayrılmış olan toplam kamulaştırma ödeneklerin % 50'sine, diğer kamulaştırma ve satın almalar için de % 25'ine kadar olan ödenek eksiklikleri Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertibinden karşılanabilir. İdarelerin kamulaştırma ve bina satın almak amacıyla bütçelerinde yer alan ödenekler

²⁴ FEYZİOĞLU ve Diğerleri, a.g.e., s.161.

kamu iktisadi teşebbüslerinden gayrimenkul satın alınmasında kullanılamaz. Ancak bu hüküm doğrudan eğitim ve öğretime ayrılması şartı ile Milli Eğitim Bakanlığı ve üniversiteler bakımından uygulanmaz²⁵.

6. ÖZEL ÖDENEK KAYITLARI (GELİRLİ ÖDENEKLER)

Bu tür ödenekler, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmesini ifade etmektedir. Bu yönleriyle bütçenin genellik ilkesinden sapmaya neden olmaktadır. Fakat bunlar gelirleriyle birlikte ortaya çıktıklarından otomatik ödeneklerin aksine bütçe dengesini bozmamaktadır. Ancak bütçe büyüklüğünü arttırmaktadırlar.

Bu tür ödenek kayıtlarının başlıcaları, şartlı bağış ve yardımlar ile özel kanunlar gereğince yapılan özel ödenek kayıtlarıdır. Özel ödenek kayıtları kuruluşların bütçelerinde “990” tertibine kayıt edilmektedir.

6.1. Şartlı Bağış ve Yardımlar

Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmesi ve bütçenin yıllık olması ilkelerine istisna getiren şartlı bağış ve yardımlar 1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun 55’inci maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre; verilen bağış ve yardım kamu yararı amacına yönelik olmalıdır. Kamu yararına olmayan bir bağış ve yardımın kabulü mümkün değildir. Bu bağış ve yardımlar gelir bütçesinde özel bir bölüme gelir kaydedileceğinden, bunların gelir kaydedilebilir nitelikte olması gerekir. Arsa bağışında olduğu gibi bağış ve yardım nakit değilse nakde çevrildikten sonra işlem yapılması gerekir. Gelir kaydı işleminden sonra söz konusu miktarın ödenek kaydının yapılmasına sıra gelir. Bağış ve yardımın şart kılındığı hizmet içinde daha önce bütçede ödenek öngörülmüşse o tertibe, öngörülmemişse özel bir tertip açılarak bu tertibe aynı miktar ödenek yazılır. Özel tertibe gelir ve ödenek kaydı yapılan bağış ve yardımlar şart kılındığı amaca yönelik hizmetlerin yapılacağı yere ödeme emri ile gönderilir ve ancak bu hizmete harcanabilir.

²⁵ 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu Madde 19.

Tertibe kayıt edilen miktar yıl sonuna kadar harcanamazsa, artan ödenekler ertesi mali yılın bütçesinde açılacak aynı tertibe aktarılarak, şart kılındığı hizmete harcanmasına devam edilir. Uygulamada bu devir sırasında gelirlerin de devri yapılmaktadır. Artan gelirler bütçe yılı sonunda emanete alınmakta, yeni yılda ise yeniden gelir kaydedilmektedir²⁶.

Ayrıca 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 26'ncı maddesinin a fıkrasına göre; yurt içi ve yurt dışı kaynaklardan hibe olarak mali yıl içinde elde edilecek imkanların Türk Lirası karşılıklarını gereğine göre bütçeye gelir-ödenek-gider kaydetmeye Hazine Müsteşarlığının teklifi üzerine Maliye Bakanı yetkilidir.

6.2. Özel Kanunlar Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kayıtları

6.2.1.Özel Kanunlar Gereğince Özel Ödenek Kayıtlarının

İşlemleri

Genel veya katma bütçeli bir kuruluş tarafından yapılacak bir hizmet, normal bütçe kaynakları yerine, başka kaynaklardan elde edilecek imkanlarla karşılanacak ise, ilgili mevzuatında açıkça belirtilmiş olması gerekir. Bu şekilde sağlanan imkanlar bütçeye bir taraftan özel gelir, diğer taraftan ilgili kuruluş bütçesinin sonunda açılan özel bölüme kanununda belirtilen işte kullanılmak üzere ödenek kaydedilir.

Bazı durumlarda da belirtilen hizmetlerin yapılması için yatırılan paraların saymanlarca bütçeye gelir yazılması gerekmektedir. Bütçeye gelir yazılan ve yılı içinde harcanmayan kısımlar ertesi yıla devredilir. Ertesi yıla devreden paranın, “devren özel gelir” yazılması zorunludur.

“Özel gelirli ödenek kaydı için yatırılan paralar; genel bütçeli daire tarafından kullanılacak ise, genel bütçenin (B) işaretli cetvelinde yılı içinde açılacak özel gelir kalemine, katma bütçeli idare tarafından kullanılacak ise, işi yapacak katma bütçeli idarenin kendi bütçesinin (B) işaretli cetvelinde yılı içinde açılacak özel gelir kalemine,

²⁶ UÇAR, a.g.e., s.76.

özel gelir kaydedilir. Özel gelir kaydı işleminin gerçekleşmesinden sonra, ödenek kaydı Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne yapılır.”²⁷.

“Özel gelir ve ödenek kayıtlarından yılı içinde harcanamayan kısımlarının başlangıçta belirlenen amaca harcanmak üzere ertesi mali yıl bütçesine devredilerek kullanabilme imkanı da vardır. Eğer hizmet bitmiş harcanmayan ödenek kalmış ise, bu ödeneğin iptal edilmesi gerekir. Yeterli ödenek ve dolayısıyla geliri de bulunuyorsa hizmet veya iş tamamlanıncaya kadar kalan gelir ve ödeneğin ertesi yıllara devri yapılır.”²⁸. Belirlenen amaca harcanmak üzere mali yıl bütçesinde yer alan özel gelir ve ödeneğin harcanmayan kısımları, aynı amaca harcanmak üzere ertesi mali yıl bütçesine devredilerek kullanılabilir.

“Önceki yıllarda bütçeye gelir ve ödenek kaydı yapılan özel ödeneklerden zaman içinde miktar olarak ödeneği yetersiz kalanlar ile hizmet tamamlanmış veya kalan ödenekle yapılabilecek bir iş bulunmuyor ise, bu şekildeki özel ödenekler ile gelirlerin iptal edilebilmesini teminen ilgili yıl bütçe kanunlarına bir hüküm konulmaktadır.”²⁹.

Buna göre; 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 27’nci maddesi gereğince, bağışlara ilişkin özel ödenek ve özel gelirlerle, diğer özel ödenek ve özel gelirlerden tahsis amacı gerçekleştirilmiş ödenek artıkları ile tahsis amacının gerçekleştirilmesi bakımından yetersiz olanları ve bunlar dışında kalıp da (1.000.000.000) lirayı aşmayan ve iki yıl devrettiği halde harcanmayanları, iptal ederek gelir kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu madde de belirtilen şartlara uyan özel ödenekler ile gelirleri yılı içinde iptal edilebilmektedir.

²⁷ Süleyman AKPINAR, **Bütçelerde Özel Gelir-Özel Ödenek Uygulamaları**, Ankara Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1993/4, 1993 s.14.

²⁸ AKPINAR, a.g.e., s.13.

²⁹ Aynı, s.13-14.

6.2.2.Genel Bütçeli Daireler ile Katma Bütçeli İdarelerin Özel Ödenek Uygulamaları

6.2.2.1.Saray, Köşk ve Kasırlardan Elde Edilen Gelirler

2919 Sayılı T.B.M.M Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun³⁰ 13'üncü maddesi gereğince, milli saray, köşk ve kasırların gezi ücretlerinin yıllık hasılatı Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinde açılacak "Türkiye Büyük Millet Meclisi Vakfına Yardım" tertibine ödenek kaydolunur. Bu gelir sadece milli saray, köşk ve kasırların bakım, onarım ve muhafazasında kullanılır.

Buna göre saray, köşk ve kasırlardan elde edilen gelirler özel gelir ve ödenek kaydolunur. Bu gelirler de sadece belirlenen işlerde kullanılabilir. Görüleceği üzere mali yıl içinde köşk ve kasırlardan elde edilen elde edilen gelirler bütçeye ödenek yazılmakta, böylece bütçe büyüklüğü artmaktadır.

6.2.2.2.Harita Alım Yapım Bedeli

657 Sayılı Harita Genel Komutanlığı Kanununun³¹ 02.01.1961 tarih ve 203 Sayılı Kanun ile değişik Ek 2'nci maddesi gereğince, Bakanlar Kurulunca tasdik olunan yıllık iş programlarının tahakkuku için Milli Savunma Bakanlığı ve Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bütçelerinden karşılanamayan masraflar, Harita ve Kadastro talebinde bulunan Bakanlık, resmi daire ve müesseselerce sağlanır.

Genel bütçeli dairelerin programa dahil harita ve kadastro ihtiyaçlarının gerektirdiği ödenek, bütçelerin hazırlanması sırasında, aidiyetine göre, Milli Savunma Bakanlığı Harita Genel Komutanlığı veya Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü bütçelerinin ilgili tertiplerine aktarılır.

Katma bütçeli dairelerle diğer daire ve müesseselerin, harita ve kadastro işleri için Harita Genel Komutanlığına veya Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğüne yaptıracakları işlere ait tutarları, bir taraftan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, işi

³⁰ 18.10.1983 Tarih ve 18195 Sayılı Resmi Gazete.

³¹ 02.05.1925 Tarih ve 39 Sayılı Resmi Gazete.

alan dairenin bütçesinin sonunda açılacak özel tertiplere ödenek kaydetmeye ve yıl sonunda kalan miktarları ertesini yıl bütçesinde açılacak özel tertiplere aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

6.2.2.3. Transferi Mümkün Olmayan Konsolosluk Gelirleri

2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 24'üncü maddesi gereğince, konvertibl olmayan konsolosluk gelirlerinden transferi mümkün olmayan ve 1999 yılı sonu itibariyle kullanılmayan miktarları, Dışişleri Bakanlığı bütçesinde açılacak özel bir tertibe, bu bakanlığın gerekli gördüğü mal ve hizmet alımlarında kullanılmak üzere, yılı bütçesine ödenek ve gerektiğinde gelir kaydetmeye ve yılı içinde kullanılmayan miktarı gelecek yıla devren ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Uluslararası piyasalarda konvertibl olmayan paralar karşılığı hizmet sunan dış temsilcilerimizin elde ettikleri gelirleri, ülkeye de transferleri mümkün olmadığından, kullanılmayan kısımları ödenek kaydı yoluyla Dışişleri Bakanlığı bütçesine mal edilmektedir.

6.2.2.4. Kira ve İdare Gelirleri

Kira ve idare gelirleri, 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 66'ncı maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; irtifak hakkı verilen özel iskelelerden alınan nispi kira bedellerinin yarısı bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yarısı da özel gelir kaydedilir. Özel gelir kaydedilen miktarın yarısı liman başkanlıkları hizmetlerini geliştirmek üzere Denizcilik Müsteşarlığı bütçesine, yarısı da milli emlak hizmetlerini geliştirmek amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesine özel ödenek kaydolunur.

Ulaştırma Bakanlığı, Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü tarafından konsolide bütçe dışındaki kurum ve kuruluşlar ile özel ve tüzel kişiler adına yapılacak deniz dibi taramaları, hidrolik merkezde yapılan hidrolik ve bilgisayar modelleri, Araştırma Dairesince yapılacak her türlü deney ve araştırma, proje ve şartname onaylanması için alınacak bedellerin yarısını bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yarısını da özel gelir kaydetmeye, özel gelir kaydedilen miktarın yarısı Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğüne gerçekleştirilecek altyapı tesislerinin onarımları ile ulaştırma hizmetlerini geliştirmek

üzere Ulaştırma Bakanlığı bütçesine, diğer yarısı da milli emlak hizmetlerin geliştirmek amacıyla Maliye Bakanlığı bütçesine özel ödenek kaydolunur, hükmü yine 2000 Mali Yılı Bütçe Kanunu 66'ncı maddesinde yer almaktadır.

Bu madde sayesinde kimi kaynaklardan elde edilen gelirlerin bir kısmı genel bütçeye gelir kaydedilirken, bir kısmı da özel ödenek kaydı yapılarak öngörülen hizmetlere harcanmaktadır. Özel gelir ve ödenek kaydedilen miktarların önceki yıllarda kullanılmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devredilmektedir.

6.2.2.5.Malüller ile Şehit, Dul ve Yetimlerine Tütün ve Alkol

Ürünlerinin Satış Bedellerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun Gereğince Özel Ödenek Kayıtları

3480 Sayılı Malüller ile Şehit, Dul ve Yetimlerin Tütün ve Alkol Ürünlerinin Satış Bedellerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanunun³² 4'üncü maddesinin d fıkrası gereğince, T.C. Ziraat Bankası Merkez Müdürlüğü "Malüller, Şehit, Dul ve Yetimleri Hesabı'nda" toplanan miktarın ödemelere yetmemesi halinde aradaki fark hazinece karşılanır. Ödemeler sonucunda kalan miktarın % 25'i şehit ve malül çocuklarının eğitim ve öğretiminde sarf edilmek ve sosyal tesisler yapım, onarım ve işletilmesinde kullanılmak üzere T.C. Emekli Sandığına ödenir. Arta kalanı ise, bir taraftan Hazineye gelir, diğer taraftan Maliye Bakanlığının bina, makine ve teçhizat alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım ihtiyaçlarında kullanılmak üzere ilgili hizmet tertiplerine bu Bakanlıkça uygun görülen miktarı ödenek kaydedilir. Bu suretle kaydedilen ödeneklerin yılı programı ile ilişkisi Devlet Planlama Teşkilatınca kurulur ve bunlardan yılı içinde sarf edilmeyen miktarları ertesi yıla devren gelir ve ödenek kaydedilir.

6.2.2.6.Döner Sermaye Gelirleri

1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun Ek 9'uncu maddesine³³ göre; genel bütçeye dahil dairelere ve katma bütçeli idarelere bağlı döner sermayeli işletmelerin (iş

³² 16.10.1988 Tarih ve 19961 Sayılı Resmi Gazete

³³ 26.05.1927 Tarih ve 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununa 01.08.1966 Tarih ve 4160 Sayılı Kanunla Eklenen.

yurtları ve benzeri kuruluşlar dahil) aylık gayrisafi hasılatının % 15'i (genel ve katma bütçeli daire ve idarelere bağlı hastanelerin döner sermayeli işletmeleri için % 9'u) en geç ertesi ayın 20'sine kadar genel bütçeye gelir kaydedilmek üzere ilgili saymanlıklara yatırılır. Devlet Muhasebe Yönetmeliği'nin 234'üncü maddesine göre, gelir ve ödenek kaydı yapılır. Bu şekilde hesaplanan tutarın % 30'una kadar olan kısmının hasılatın tahakkuku da, kalan kısmının da tahsilinde ödettirilmesine Maliye Bakanı yetkilidir.

Yıl sonu kârları ile aylık gayrisafi hasılat üzerinden genel bütçeye aktarılacak miktarlar zamanında yatırılmadığı takdirde, 6183 Sayılı Kanundaki usullere göre, yıllık %12 zamlı olarak tahsil edilir. Hesaplama zam, döner sermayelerin ita amiri ve saymanlarından yarı yarıya alınır. Ancak, Maliye Bakanlığınca verilmiş ek süreler için zam uygulanmaz. Genel bütçeye dahil dairelerin ve katma bütçeli idarelerin, özel kanunlarında bu Kanuna tabi olmayacağı belirtilen döner sermayeli işletmeleri hakkında da bu madde hükümleri uygulanır.

**6.2.2.7. Milli Savunma Bakanlığı İskan İhtiyaçları İçin Sarfiyat İcrası
ve Bu Bakanlıkça Kullanılan Gayrimenkullerin Lüzumu
Kalmayanların Satılmasına Selahiyet Verilmesi Hakkında
Kanunu Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı**

189 Sayılı Milli Savunma Bakanlığı İskan İhtiyaçları İçin Sarfiyat İcrası ve Bu Bakanlıkça Kullanılan Gayrimenkullerin Lüzumu Kalmayanların Satılmasına Selahiyet Verilmesi Hakkında Kanunun ³⁴ 15.04.1987 tarih ve 3357 Sayılı Kanun ile değişik 3'üncü maddesi gereğince, satışlardan elde edilecek gelirler her yıl gelir bütçesinde açılacak özel bir tertibe gelir kaydolunur. Bu suretle gelir kaydolunan satış bedellerinden Milli Savunma Bakanlığınca gerekli görülen miktarı, askeri garnizonlarla bu garnizonlar için gerekli eklentiler ile her türlü arsa, bina satın alınması ve kamulaştırılması, mevcutlarının esaslı onarımı, genişletilmesi ve iyileştirilmesi, acil silah ihtiyaçlarının karşılanması ve 3238 Sayılı Kanunla kurulan Savunma Sanayi Destekleme Fonuna transfer edilmesi ile 2'nci maddeye göre yapılacak işlerin gerektirdiği her türlü gider için harcama yapılmak üzere, Milli Savunma Bakanlığı bütçesinde açılacak özel bir

³⁴ 02.01.1961 Tarih ve 10696 Sayılı Resmi Gazete.

tertibine Maliye Bakanlığınca ödenek kaydolunur. Sözü geçen ödenekten yılı içinde harcanmayan miktarlar ertesi yıllar bütçelerine aynı amaçlara harcanmak üzere devredilir.

6.2.2.8.Tahsil Edildikleri Gayelerde Kullanılmalarına İmkan ve Lüzum Kalmayan Harp Gemilerinin Satılmasına Yetki Verilmesi Hakkında Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı

Tahsil Edildikleri Gayelerde Kullanılmalarına İmkan veya Lüzum Kalmayan Harp Gemilerinin Satılmasına Yetki Verilmesi Hakkında Kanunun³⁵ 01.11.1983 tarih ve 2490 Sayılı Kanun ile değişik 3'üncü maddesi gereğince, satışlardan elde edilecek gelirlerin tamamı bir taraftan her yıl gelir bütçesinde açılacak özel bir bölüme gelir, diğer taraftan bu miktarlar, Deniz Kuvvetleri ihtiyacı olan harp gemileri veya bunlar için gerekli her türlü silah, teçhizat ve malzemenin satın alınması veya inşaatında harcanmak üzere Milli Savunma Bakanlığı bütçesinde Deniz Kuvvetleri için açılacak özel bir tertibe Maliye Bakanlığınca ödenek kaydolunur. Bu ödenekten, yılı içinde harcanmayan miktarlar ertesi yıl bütçelerine aynı maksatlarla harcanmak üzere devredilir.

6.2.2.9.Yabancı Ülkelere Yapılacak Hizmet Karşılıkları

Yabancı ülkelere yapılacak hizmet karşılıkları, 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 25'inci maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin a fıkrası gereğince, Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca yabancı ülkelere ve uluslararası kuruluşlara kiraya verilen veya bir hizmetin yerine getirilmesinde kullanılan kara, deniz ve hava taşıtlarından alınan kira veya ücret tutarlarını gelir ve ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 25'inci maddesi b fıkrası gereğince de, Türk Silahlı Kuvvetlerinin öğrenim ve eğitim müesseselerinde okutulan ve eğitim gören yabancı uyruklu subay, astsubay veya erlere yapılan masraflar karşılığında ilgili devletlerce ödenen miktarları da Maliye Bakanınca gelir ve ödenek kaydedilir.

³⁵ 17.07.1963 Tarih ve 11456 Sayılı Resmi Gazete.

2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 25'inci maddesinin son fıkrasında da, NATO makamlarınca yapılan anlaşma gereğince yedek havaalanlarının bakım ve onarımları için verilecek paraları, aynı amaçla kullanılmak üzere bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan yukarıda yazılı kuruluş bütçelerinde açılacak özel tertiplere ödenek kaydetmeye ve bu suretle ödenek kaydedilen miktarlardan yılı içinde harcanmayan kısımları ertesi yıla devretmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

6.2.2.10. Silahlı Kuvvetler İhtiyaç Fazlası Mal ve Hizmetlerinin

Satışı, Hibe, Devir ve Elden Çıkarılması; Diğer Devletler

Adına Yurt Dışı ve Yurt İçi Alımların Yapılması ve Eğitim

Görecek Yabancı Personel Hakkında Kanun Gereğince

Yapılan Özel Ödenek Kaydı

Silahlı Kuvvetler İhtiyaç Fazlası Mal ve Hizmetlerinin Satışı, Hibe, Devir ve Elden Çıkarılması; Diğer Devletler Adına Yurt Dışı ve Yurt İçi Alımların Yapılması ve Eğitim Görecek Yabancı Personel Hakkında Kanunun ³⁶ 4'üncü maddesi gereğince, ikmal sistemleri ve hizmetlerin 2'nci maddede belirtilen usuller ile yapılan satışlarından yurt içinden elde edilecek Türk Lirası kaynak, bütçenin (B) işaretli cetveline gelir; diğer yandan Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerinin sonunda açılacak özel tertibe ödenek kaydolunur. Yılı içinde harcanmayan miktarlar ertesi yıla devredilir.

İkmal sistemleri ve hizmetlerin 2'nci maddede belirtilen usuller ile dost ve müttefik devletlere yapılan satışlarından elde edilecek yabancı paralar, T.C. Merkez Bankasında Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı adına açılacak özel döviz hesabına ABD Doları olarak kaydedilir.

Özel döviz hesabına kaydedilen bu dövizler, Genel Kurmay Başkanlığı tarafından tespit edilecek öncelikler doğrultusunda, Milli Savunma Bakanlığı ve İçişleri Bakanlıklarının vereceği talimata uygun olarak T.C. Merkez Bankasınca Türk Lirası nakdi aranmaksızın bekletilmeden transfer edilir. Transfer edilen miktardan kesin harcamaya dönüşen kısmı gider belgelerine dayanılarak transfer tarihindeki döviz alış

³⁶ 07.06.1985 Tarih ve 18777 Sayılı Resmi Gazete.

kuru üzerinden ilgili bütçeye gelir, ödenek ve gider kaydolunur. Bu amaçla, Maliye Bakanlığı ilgili bütçelerde tertip açmaya yetkilidir.

Sağlanan bu kaynaklardan, Genel Kurmay Başkanlığınca tespit edilen ilke, öncelik ve ana programlarına göre; Milli Savunma Bakanlığı bütçesine konan ödeneklerle Bakanlık adına T.C. Merkez Bankasında açılacak özel döviz hesabına yatırılan ABD Doları, Savunma Sanayinin geliştirilmesi, araştırma ve geliştirme hizmetleri ve Silahlı Kuvvetlerin ihtiyacı bulunan silah ve malzemenin tedariki için, Milli Savunma Bakanının vereceği yetkiye dayanılarak Kuvvet Komutanlıklarınca ve Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerine konan ödeneklerle bu komutanlıklar adına T.C. Merkez Bankasında açılacak özel döviz hesabına yatırılan ABD Doları, İçişleri Bakanının vereceği yetkiye dayanarak Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığınca kullanılır.

6.2.2.11. Askerlik Kanunu Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı

1111 Sayılı Askerlik Kanununun ³⁷ 12.10.1988 tarih ve 3478 Sayılı Kanunla değişik Ek 2'nci maddesi gereğince bedelli askerlik gelirleri, yurt dışında çalışan askerlik yükümlülerinin yabancı ülke parası üzerinden yaptıkları ödemeler, T.C. Merkez Bankasında Milli Savunma Bakanlığı adına açılacak özel döviz hesabına Batı Alman Markı olarak kaydedilir.

Özel döviz hesabına kaydedilen bu dövizler, Türk Silahlı Kuvvetlerinin ihtiyacı bulunan silah ve malzemenin tedariki ve yurt savunmasına destek sağlayan yatırımları karşılamak amacıyla Milli Savunma Bakanlığının vereceği talimata uygun olarak T.C. Merkez Bankasınca bekletilmeden transfer edilir. Transfer edilen miktardan kesin harcamaya dönüşen kısmı gider belgelerine dayanılarak transferi tarihindeki döviz alış kuru üzerinden ilgili bütçeye gelir, ödenek ve gider kaydolunur. Bu amaçla ilgili bütçelerde tertip açmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

³⁷ 12-17.07.1927 Tarih ve 631-635 Sayılı Resmi Gazete.

6.2.2.12. Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer Aletler Hakkında

Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kayıtları

6136 Sayılı Ateşli Silahlar ve Bıçaklar ile Diğer aletler Hakkında Kanunun³⁸ 12.05.1988 tarih 3448 Sayılı Kanunun 2'nci maddesi ile eklenen Ek 8'inci maddesi gereğince, Emniyet Genel Müdürlüğünce temin edilen tabanca ve mermiler, emniyet hizmetleri sınıfı personeline silah olarak satılır. Satılan silahların ayrılma, ihraç ve benzeri sebeplerle personelden geri alınma usul ve esasları ile satılma şekil ve şartları, kayıp, hasar, onarım, kadro standardı dışında bırakılması, eğitim ve görevde kullanılan mermilerin bedelli veya bedelsiz temini İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle tespit olunur.

Bu kanuna göre yapılan satışlardan elde edilen Türk Lirası ve döviz karşılığı, bütçenin (B) işaretli cetveline gelir ve Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinin özel tertibine ödenek kaydolunur. Bu suretle elde edilen gelirin yılı içinde harcanmayan miktarları ertesi yıla devredilir ve özel tertipte yer alan bu ödenek Genel Müdürlükçe silah ve mermi ile yedek parça alımında kullanılır.

6.2.2.13.Ceza Evleriyle Mahkeme Binaları İnşası Karşılığı Olarak

Alınacak Harçlar ve Mahkumlara Ödettirilecek Yiyecek

Bedelleri Hakkında Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek

Kaydı

2548 Sayılı Ceza Evleriyle Mahkeme Binaları İnşası Karşılığı Olarak Alınacak Harçlar ve Mahkumlara Ödettirilecek Yiyecek Bedelleri Hakkında Kanunun³⁹ 5'inci maddesi gereğince, bu kanuna göre alınacak harç ve yiyecek bedellerinden toplanan paralar Ziraat Bankası şubesine yatırılır ve şubelerce de Ziraat Bankası Genel merkezine gönderilir ve Adliye Vekilliği hesabına açılacak hesaba kaydolunur.

Her mali yıl sonunda hesapta kayıtlı olan paralar Maliye Bakanlığına devir olunarak gelir bütçesine gelir yazılır ve adliye bütçesinde mahkeme binalarıyla ceza

³⁸ 15.07.1953 Tarih ve 8458 Sayılı Resmi Gazete.

³⁹ 09.07.1934 Tarih ve 2747 Sayılı Resmi Gazete.

evleri inşaatı masraflarına karşılık olmak üzere yeniden açılacak özel bölüme ödenek olarak konulup sarf olunur. Özel gelir ve ödenek kaydedilen miktarlardan mali yıl içinde harcanmayan kısmı ertesi yıl bütçesine devredilmektedir.

6.2.2.14.Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı

3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanununun⁴⁰ 14.06.1989 tarih ve 3571 Sayılı Kanunla değişik 6'ncı maddesi gereğince, vergi dairelerince tahsil edilen akaryakıt tüketim vergisi hasılatının % 5'i Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme Fonuna, %5'i ise, Bakanlar Kurulunca tespit edilecek nispetlere göre tahsil edildiği ayı takip eden bir ay içinde, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar dahilinde ilgili hesaplara yatırılır. Bu hesaplar; Toplu Konut Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu, Belediyeler Fonu, Belediyeler, Karayolları Genel Müdürlüğü, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Türk Sporunu Teşvik Fonu, Savunma Sanayii Destekleme Fonu, Sosyal Yardımlaşmayı ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlığındaki hesap, Özel İdareler, (bitkisel ve hayvansal hastalık ve zararlılarla mücadelede sarf olunmak üzere) Tarım ve Köy İşleri Bakanlığındaki hesap, Turizmi Geliştirme (Tanıtım) Fonu'dur.

Akaryakıt tüketim vergisi hasılatından belediyelere ayrılan payın tahsisi, esasları Maliye Bakanlığı ile Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca müştereken hazırlanacak yönetmelik hükümleri çerçevesinde yapılır. Karayolları Genel Müdürlüğü ile Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü payı altyapı hizmetlerinde; Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü payı ise, gençlere ve çocuklara hitap eden spor tesislerinin kurulmasında kullanılır.

6.2.2.15.Eğitim, Gençlik Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisinden Ayrılan Payla Finanse Edilen Hizmetler

Eğitim, Gençlik, Spor ve Sağlık Hizmetleri Vergisinin ihdası ile 3074 Sayılı Akaryakıt Tüketim Vergisi Kanunu, 197 Sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, 1318 Sayılı Finansman Kanunu, 193 Sayılı Gelir Vergisi Kanunu, 213 Sayılı Vergi Usul

⁴⁰ 20.11.1984 Tarih ve 18581 Sayılı Resmi Gazete.

Kanunu, 6183 Sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun ve 492 Sayılı Harçlar Kanununda Değişiklikler Yapılması ve Bu Kanunlara Bazı Hükümler Eklenmesine Dair Kanunun⁴¹ 39'uncu maddesi gereğince, Maliye Bakanlığı Merkez Saymanlığında ayrı bir hesaba yatırılan eğitim, gençlik, spor ve sağlık hizmetleri vergisi, akaryakıt tüketim vergisi ve ek taşıt vergisi payları hakkında yapılması gereken işlemler şöyledir.

i- Merkez Saymanlığına yatırılan payların yarısı on beş gün içinde, Maliye Bakanlığınca bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan % 16'sı Başbakanlık Bütçesinde, % 52'si Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinde, % 32'si ise Sağlık Bakanlığı Bütçesinde, bu bakanlıklarca belirlenecek ve yeniden açılacak özel tertiplere ödenek kaydedilir. Söz konusu paralar Merkez Saymanlığınca aynı süre içinde T.C. Ziraat Bankasında anılan Bakanlıklar adına açılacak özel hesaplara yatırılır. Başbakanlık bütçesine kaydedilen ödeneğin, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü ile Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü arasında paylaşımına Başbakan yetkilidir. Bu kaynaktan yapılacak harcamalar 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 2886 Sayılı Devlet İhale Kanununa ve 832 Sayılı Sayıştay Kanununun 30-37'nci maddelerinde yer alan vize hükümlerine tabi değildir. Bu ödeneklerden yılı içinde harcanmayan miktarlar ertesi yıl bütçelerine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

ii- Merkez Saymanlığına yatırılan payların diğer yarısı on beş gün içinde, Maliye Bakanlığınca %16'sı Başbakanlık, % 52'si Milli Eğitim Bakanlığı, kalan % 32'si ise Sağlık Bakanlığı tarafından eğitim, gençlik, spor ve sağlık hizmetleri ile sosyal hizmetlerde kullanılmak üzere, Geliştirme ve Destekleme Fonu nezdinde açılacak ayrı ayrı hesaplara aktarılır. Bu suretle fona aktarılacak miktarlar Başbakanlık, Milli Eğitim Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı talimatlarına göre kullanılır.

Yukarıdaki hükümlere göre yapılacak harcamalardan yatırım niteliğinde olanlar yıllık programla ilişkisinin kurulması amacı ile Devlet Planlama Teşkilatına bildirilir. Ayrıca Bakanlar Kurulu, Başbakanlık ve bakanlıkların alacakları payları kendi içinde 20 puan kadar artırmaya ve indirmeye yetkilidir.

⁴¹ 31.03.1988 Tarih ve 19771 Sayılı 2. Mükerrer Resmi Gazete.

6.2.216. Madeni Ufaklık ve Hatıra Para Bastırılması Hakkında

Kanun Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı

1264 Sayılı Madeni Ufaklık ve Hatıra Para Bastırılması Hakkında Kanunun⁴² 8'inci maddesi gereğince, hazinece tedavüle çıkarılacak madeni paralar tedavüle çıktığı yılın bütçesinde açılacak özel bir bölüme gelir ve tedavülden geri çekilecek paraların tutarı ile bu kanun gereğince çıkarılacak paraların basılması için darphane döner sermayesinden ödenecek paralar da masrafın yapıldığı yıl bütçesinin Maliye Bakanlığı tertiplerinde açılacak bir bölüme gider kaydedilir.

6.2.2.17. Protokol Yapılarak Genel veya Katma Bütçeli Kuruluşlar

Dışındaki Diğer Kamu Kurumları ile Mahalli İdarelere ve Şahıslara Yapılacak İşler İçin Yatırılan Paralar Gereğince Yapılan Özel Ödenek Kaydı

Genel ve Katma bütçeli kuruluşlara iş yaptırmak üzere anlaşan mahalli idarelerin, özel kişi ve kuruluşların iş bedellerini ilgili kuruluşun saymanlığına yatırmaları, yatırılan bu paraların ise bütçeye gelir kaydının yapılması söz konusudur. Gelir kaydı işleminden sonra ilgili genel ve katma bütçeli kuruluşun bütçesinin sonunda açılmış özel bölüme protokolda belirtilen işin yapılmasına imkan verecek şekilde Maliye Bakanlığınca gelirli ödenek kaydedilir. Bu ödenek belirlenen işin yapılmasında kullanılır, başka bir işe harcanması mümkün değildir. Kuruluşlar arasında yapılan protokolden sonra yapılacak işin aciliyeti göz önüne alınarak bazı formaliteleri beklememek için katma bütçeli kuruluş kendi bütçesinde normal tertiplerde yer alan ödeneklerle bu işin yapımına başlayıp daha sonra özel bölüme kaydedilecek ödeneklerden önceden kullandığı ödeneklerin yerine geçmek üzere, normal bütçe tertiplerine ödenek aktarma işlemi yapılabilmesi için ilgili yıl katma bütçe kanunlarına hüküm konulabilmektedir. Genel ve katma bütçeli kuruluşların birbirlerine yaptıracakları işler karşılığında bütçeleri arasında ödenek aktarması yapılmaktadır.

Protokollü işe örnek olarak, önceki yıllarda yapılmış olan Türk Telekom ile Ulaştırma Bakanlığı arasındaki iş gösterilebilir. Buna göre, Ulaştırma Bakanlığı ile Türk

⁴² 06.06.1970 ve 13512 Sayılı Resmi Gazete.

Telekom arasında protokol yapılmıştır. Bu protokole göre Türk Telekomun hesabına yatırılan para kurumun bütçesine gelir kaydedilirken Maliye Bakanlığınca ödenek kaydedilmiştir. Ödenek kaydı işleminden sonra protokolde yer alan şartlar çerçevesinde, Türk Telekom Ulaştırma Bakanlığı adına işi yapmıştır. Hizmetin bitmesiyle birlikte özel ödeneğe konu protokolde sona ermiştir.

6.2.2.18. Kamu Ortaklığı Fonu ile Diğer Fonlardan Sağlanan

Kaynaklarla Finanse Edilen Hizmetler ve Projeler

Fonlardan ayrılan kaynaklarla finanse edilecek konsolide bütçe hizmetlerinde veya yatırımlarında kullanılmak için bütçeye aktarılacak paraların gelir ve ödenek yazılmasının, bütçeye alınmayan fonlardan elde edilecek paraların bütçeleştirilmesi ile ilgili olarak 1992 yılına kadar yapılan uygulama ile 1993 yılından sonra yapılmakta olan uygulama olarak ikiye ayrılması gerekmektedir.

6.2.2.18.1. Bütçe İçine Alınmayan Fonların Bütçeye

Aktaracakları Kaynaklar ile 1992 Mali Yılı Sonuna Kadar Yapılan Uygulama

Fon kaynaklarından ayrılan paralar, fonların yasal dayanaklarında yer alan hükümlere dayanılarak genel veya katma bütçeli kuruluşlar tarafından yürütülen hizmet veya projenin gerçekleştirilmesinde kullanılabilir. Bütçe kanunlarına konulan hükümler ile fon kaynaklarının bütçe içine alınarak gelir, gider ve ödenek kaydı yapılabilmektedir. Fonlardan bütçeye kaynak sağlayan kurumların başında Kamu Ortaklığı Fonu gelmektedir. Kamu Ortaklığı Fonundan ayrılan kaynaklarla Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü tarafından yapılmakta olan baraj ve hidroelektrik santrali ile sulama tesislerinin bazılarının finansmanı sağlanmaktadır. Otoyolların finansmanı da kamu ortaklığı fonundan ayrılan kaynaklarla finanse edilmekte ise de, 1992 ve daha önceki yıllarda yapılan uygulamaya göre, ayrılan paralar Karayolları Genel Müdürlüğü Merkez Saymanlığında açılan ayrı bir hesaptan doğrudan müteahhide ödeme yapılmakta ve bunun da bütçe ile bir ilişkisi bulunmamaktadır.

Eğer Kamu Ortaklığı Fonu olmasaydı, katma bütçeli bu iki kuruluşun (DSİ ve Karayolları) programında olan altyapı tesislerinin finansman gereksinimi, konsolide

bütçe açığını büyütecek ve bunu karşılamak için bugüne kadar çıkarılmış gelir ortaklığı senetlerine eş değerde devlet tahvili ve Hazine Bonosu çıkarılacaktı. Böylece, Kamu Ortaklığı Fonunun bir işlevinin bütçe açıklarının bütçe dışına çıkarılarak perdelenmesi olduğu ortaya çıkmaktadır ⁴³.

Finansmanı Kamu Ortaklığı Fonunca sağlanacak barajlar Kamu Ortaklığı Fonunun programına alınmasını takiben, istihkaklar karşılığı olmak üzere, yılı içinde sağlanan para Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Merkez Saymanlığının T.C. Merkez Bankasındaki hesabına yatırıldıktan sonra Saymanlık tarafından bütçeye gelir yazılır. Gelir yazılma işleminden sonra ödenek kaydedilmek üzere Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü Bütçe Dairesi Başkanlığınca Maliye Bakanlığına teklifte bulunulur. Bakanlıkta yapılan değerlendirme sonucunda talep olumlu bulunur ise, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü bütçesinin sonunda açılmış olan özel bölüme gelir yazılan miktar kadar olmak üzere gelirli ödenek kayıt işlemi sağlanır. Ödenek kayıt işlemini takiben istihkak sahiplerine ilgili kuruluş tarafından ödeme yapılabilir ⁴⁴.

Toplu Konut Fonu kaynaklarından bazı durumlarda turistik yörelerdeki alt yapı harcamalarına katkı sağlamak için konsolide bütçeye ödeme yapıldığı da olmaktadır. Bu durumda da, yatırılan para bütçeye bir yandan gelir diğer yandan ödenek ve gider kaydedilmektedir.

Ayrıca fonların doğrudan kendi işleri için bütçeye para yatırımları da söz konusudur. Toplu konut alanlarına yol yaptırma veya kuyu açtırmada olduğu gibi bu şekilde yapılan işler protokollü iş kapsamına girmektedir.

⁴³ Oğuz OYAN, Ali Rıza AYDIN, **İstikrar Programından Fon Ekonomisine**, 1.Baskı, Verso Yayınları, Ankara ,1987,s.105-106 .

⁴⁴ AKPINAR, a.g.e., s.11.

6.2.2.18.2. Fonların Gelir ve Giderlerinin Bütçe İçine

**Alınmasından Sonra Fon Kaynaklarının Genel
veya Katma Bütçeli Kuruluş Hizmet ve**

**Projelerinde Kullanılması İçin 1993 Mali Yılından
Sonra Yapılmakta Olan Uygulama**

1990'lı yıllar fonlar konusunda yürütülen politikanın değiştiği, fon sistemine çeki düzen verildiği yıllar olmuştur. Bu politikanın ilk yansımasını 1992 Mali Yılı Bütçe Kanununda görüyoruz. Söz konusu kanunda yer alan bir madde ile bütün fon gelirlerinin T.C. Merkez Bankası nezdinde Hazine adına açılan tek bir hesapta (Müşterek Fon Hesabı) toplanması ve buradan ilgili fonlara ait gider hesaplarına aktarılması sağlandı⁴⁵. Bu uygulamayla bir anlamda dağılık fon sistemine çeki düzen verilmiştir.

1993 Mali Yılında fonların gelir ve giderlerinin bütçe içine alınmasından sonra da, fon kaynaklarından ayrılan payla finanse edilen proje yapımlarının yürütülmesinde, ayrılacak kaynağın ne şekilde bütçeleştirileceğine ilişkin olarak bütçe kanunlarında gerekli düzenleme yapılmıştır. Buna göre, 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 29'uncu maddesinin c fıkrası gereğince, fonların borçlanma yoluyla elde ettikleri kaynakları gerektiğinde bir yandan bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, karşılığında (A) işaretli cetveline ödenek kaydetmeye ve fonlar tarafından hizmetin başka bir kuruluşa gördürülmesi halinde hizmetin karşılığı olan miktarı doğrudan hizmeti yapacak olan kuruluş bütçesine gelir ve ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

Bu hükümle getirilmek istenen düzenleme şöyledir. Fonlardan özellikle Kamu Ortaklığı Fonundan ayrılan kaynaklarla yaratılan finansmanın, geçmiş yıllarda olduğu gibi baraj ve otoyol yapımlarında kullanılmasına devam edilecektir. Kamu Ortaklığı Fonunun borçlanma yoluyla elde edeceği kaynak konsolide bütçeye aktarılarak (B) işaretli cetvele gelir yazılacak, karşılığında baraj yapımında kullanılacak ise, Devlet Su

⁴⁵ Ahmet KESİK, "Özel Gelir ve Fonların Türk Kamu Maliyesi İçindeki Yeri ve Önemi", **Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler İle Özel Gelirler ve Fonlar**, XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Anadolu Üniversitesi Yayınları No. 1176 İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No: 165, Antalya, 12-15 Mayıs 1999, s.161.

İşleri Genel Müdürlüğü bütçesinin sonunda açılacak özel bölüme, ödenek kaydedilecektir. Otoyol finansmanında kullanılacak fon kaynaklı paralar için önceki yıllarda yapılan uygulamaya devam edilecektir.

1993 yılından sonra getirilen bu uygulamada en önemli husus fonun kendisinin borçlanmış olması ve böylece elde edeceği paraların belirlenen yatırımlarda kullanılabilmesi için konsolide bütçeye gelir olarak yazılmasıdır. Özellikle konsolide bütçe yatırım harcamalarında kullanılmak üzere, bu şekilde fonlardan sağlanan imkanların bütçeye gelir ve ödenek yazılması son yıllarda dikkat çekecek boyutlara varmıştır⁴⁶.

6.2.2.19. Savunma Sanayi Destekleme Fonu

Savunma Sanayi Destekleme Fonu ile ilgili hüküm, 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 23'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Maddenin a fıkrasında, Türk Silahlı Kuvvetlerine stratejik hedef planı uyarınca temini gerekli modern silah, araç ve gereçler ile gerçekleştirilecek savunma ve NATO altyapı yatırımları için mali yıl içinde yapılacak harcamalar, 07.11.1985 tarihli ve 3238 Sayılı Kanunla kurulan Savunma Sanayi Destekleme Fonunun kaynakları, bu amaçla bütçeye konulan ödenekler ve diğer aynı ve nakdi imkanlar birlikte değerlendirilmek suretiyle Savunma Sanayi İcra komitesince tespit edilecek esaslar dairesinde karşılanır.

Milli Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığına, bütçe ile verilen ödeneklerden, yine bütçe kanunu gereğince tespit edilecek miktarlar, Milli Savunma ve İçişleri Bakanlarının yetkileri dahilinde Savunma Sanayi Destekleme Fonuna aktarılır. Buna göre, Savunma Sanayi Destekleme Fonundan Hazineye yatırılacak paraları bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan Milli Savunma Bakanlığı bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve geçen yıllar ödenek bakiyelerini devretmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

⁴⁶ AKPINAR, a.g.e., s.12.

6.2.2.20. Vakıflar Genel Müdürlüğü Bütçesi ile İlgili İşlemler

Vakıflar Genel Müdürlüğü bütçesi ile ilgili hüküm, Katma Bütçeli İdareler 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun⁴⁷ 10'uncu maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre; Vakıflar Genel Müdürlüğü bütçesinin (B) işaretli cetvelinde yıl içinde meydana gelebilecek gelir fazlalarını bir yandan mevcut veya yeni açılacak özel tertibe ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Yatırım harcamaları, 2000 Yılı Yatırım Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve izlenmesine Dair Karar hükümlerine göre yatırım programı ile ilişkilendirilir. Bu ödeneklerin yılı içinde harcanmayan kısmı ertesi yıl bütçesinin ilgili tertibine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

6.2.2.21. Kurum ve Müesseselere Yatırılan Paralar

Kurum ve müesseselere yatırılan paralarla ilgili işlemler, Katma Bütçeli İdareler 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 4'üncü maddesinin a fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, Karayolları, Köy Hizmetleri ve Devlet Su İşleri Genel Müdürlükleri; genel ve katma bütçeli kuruluşlar hariç diğer kamu kurum ve kuruluşları gerçek ve tüzel kişilerden koruyucu olacak hizmet taleplerini kendi imkanları nispetinde, yapılacak anlaşmalar esasları dahilinde ve bedeli karşılığında yerine getirmeye yetkilidirler. Bu amaçla yatırılacak paralar, bir taraftan adı geçen kuruluşlar bütçelerinin (B) işaretli cetveline gelir, diğer taraftan (A) işaretli cetvelde mevcut veya yeniden açılacak tertiplere Maliye Bakanlığınca ödenek kaydolunur. Ayrıca, 11.02.1950 tarihli ve 5539 Sayılı Kanunun 1737 Sayılı Kanunla değişik 20'nci maddesi gereğince, geçişi ücretli olan yol, köprü ve tünellerden sadece Anadolu otoyolu (Azaphane geçişi) ile Aliğa-Çiğli-Cumaovası (İzmir Kent Geçişi) oto ve ekspres yollarından elde edilen her çeşit gelirleri de aynı nitelikteki yol, köprü ve tünellerin yapım, bakım, onarım ve işletmesinde kullanılmak üzere, Maliye Bakanlığınca bir taraftan Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesinin (B) işaretli cetvelinde açılacak özel bir tertibe gelir, diğer taraftan (A) işaretli cetvelde açılacak ilgili tertibe ödenek kaydolunur.

Bu özel tertiplerdeki ödeneklerden önceki yılda harcanmayan kısımları cari yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. İşin gerektirdiği

⁴⁷ 28.12.1999 Tarih ve 4496 Sayılı Kanun.

hallerde ve yaptırılacak iş bedelinin saymanlık hesaplarına intikal etmesi halinde gelir ve ödenek kaydı işlemini beklemeksizin (A) işaretli cetvelin ilgili proje ödeneklerinden gerekli harcama yapılabilir. Yapılan harcama tutarı kadar ödeneği, özel tertipten önceden harcama yapılan tertibe aktarmaya Maliye Bakanı yetkilidir.

6.2.2.22. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü Bütçesi ile İlgili İşlemler

Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesi ile ilgili işlemler, Katma Bütçeli İdareler 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 6'ncı maddesi c fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesine ekli (B) işaretli cetvelin "Futbol Müsabakaları Müşterek Bahis Hasılatından Elde Edilecek Gelir" tertibinde kayıtlı kaynaktan sağlanacak gelir fazlalarını sportif hizmetler ve spor tesislerinin yapım, bakım ve büyük onarımlarında kullanılmak üzere Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü bütçesi ile çeşitli kurum ve kuruluşlar ile şahıslar tarafından Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğüne bağlı spor federasyonları ile dairelere yapılan nakdi yardım ve bağışlarla kendi faaliyet ve hizmetlerinden sağladıkları gelirleri, bu yardım ve geliri sağlayan federasyon ve dairelerin gençlik ve sportif hizmetleri ile mal ve hizmet alımlarında kullanılmak üzere Genel Müdürlük bütçesine ve Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğünün mülkiyetinde bulunan ve spor amaçlı ayrılmış taşınmaz malların; satışından, mülkiyetinin gayri ayni hak tesisinden ve kiralanmasından elde edilen gelirlerini, sportif hizmetler ve spor tesislerinin yapım, bakım ve büyük onarım giderlerinde kullanılmak üzere Genel Müdürlük bütçesine bir yandan özel gelir, diğer yandan açılacak özel tertibe ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödeneklerden yılı içinde sarf edilemeyen kısmı ertesi yıl bütçesinin ilgili tertiplerine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

6.2.2.23. Telsiz Genel Müdürlüğü Bütçesi ile İlgili İşlemler

Telsiz Genel Müdürlüğü bütçesi ile ilgili işlemler, Katma Bütçeli İdareler 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 7'nci maddesi a fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre, 2813 Sayılı Telsiz Kanununda yer alan telsiz ve monitör hizmetlerinin yürütülmesini sağlayan, Telsiz Genel Müdürlüğü bütçesine ekli (B) işaretli cetvelde yer alan "Ücret Gelirleri" tertiplerinde kayıtlı kaynaktan sağlanan gelir fazlalarını, Telsiz Genel Müdürlüğü 2000 Mali Yılı Bütçesinde açılacak özel bir tertibe bir taraftan gelir, diğer

tarafından açılacak özel tertiplere ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödeneklerin yılı içinde sarf edilemeyen kısmı ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

6.2.2.24. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Bütçesi İle İlgili İşlemler

Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Bütçesi ile ilgili işlemler, Katma Bütçeli İdareler 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 8'inci maddesinden düzenlenmiştir. Buna göre, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü Bütçesine ekli (B) işaretli cetvelde yıl içinde meydana gelebilecek gelir fazlalarını bir yandan özel gelir, diğer yandan mevcut veya yeni açılacak özel tertibe ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Bu ödeneklerin yılı içinde sarf edilemeyen kısmı ertesi yıl bütçesinin ilgili tertibine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

6.2.2.25. Cari Hizmet Maliyetlerine Katkı Payı

Yükseköğretim kurumlarında cari hizmet ödenekleri, öğrenci başına olmak üzere belirlenir. Bu ödenek, öğrenim dallarının nitelikleri ve süreleri ile yükseköğretim kurumlarının özellikleri göz önünde tutularak Yükseköğretim Kurulunca farklı miktarlarda tespit edilmektedir. Bu miktarın belli kısmı devletçe karşılanır ve her yıl Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktar öğrenci adına ilgili yükseköğretim kurumu bütçesine ödenek olarak kaydolunur. Geri kalan kısmı öğrenci tarafından ödenir. Öğrenci tarafından ödenecek miktar ödeme güçlüğü olan öğrencilere, istekleri halinde Yükseköğretim Kredi ve Yurtlar Kurumunca kredi ile karşılanabilmektedir. Devletçe karşılanacak kısım cari hizmet maliyetlerinin yarısından az olamaz.

Devlet ve öğrenci tarafından yapılacak ödemelerin miktar ve bölgelere göre oranları, yabancı uyruklu öğrencilerden alınacak ücretlerin miktarı ile uygulamaya ilişkin esas ve usuller her yıl Bakanlar kurulunca en geç Temmuz ayı içerisinde belirlenir.

Cari hizmet maliyetine öğrenci katkısı ve öğrenci sosyal tesis ve faaliyetlerinden elde edilen gelirler ile yükseköğretim kurumlarınca önceki yıllarda bastırılan ders kitapları ve teksirlerin satışından elde edilen gelirler, üniversite veya ileri teknoloji

enstitüsü adına milli bankalardan birine açılacak hesaba yatırılır. Bu miktarlar rektörlükçe en geç ilgili ayın sonuna kadar Bütçe Dairesi Başkanlığı hesabına bir yandan gelir, diğer yandan özel ödenek kaydolunmak üzere aktarılır. Aktarılan bu miktarlar Maliye Bakanlığınca özel ödenek kaydedilir. Kaydolunan bu ödenekler başta öğrencilerin beslenme, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetlere olmak üzere, üniversitenin cari, kalkınma plan ve programlarına uygun yatırım, transfer ve öğrencilerin kısmi zamanlı olarak geçici işlerde çalıştırılmasına ilişkin giderlerinde kullanılır. Kullanım ve harcamaya ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Yükseköğretim Kurulunca belirlenir. Bu ödeneklerin harcanmayan kısmı ertesi yılın bütçesine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

3843 Sayılı Yükseköğretim Kurumlarında İkili Öğretim Yapılması Hakkındaki Kanunun öğrenim ücretini düzenleyen 7'nci maddesine göre, öğrenim ücretleri peşin olarak ya da biri kayıt veya kayıt yenileme sırasında, diğeri Şubat ayında olmak üzere iki eşit taksitte üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü adına milli bankalardan birinde açılacak hesaba yatırılır.

Bu miktarlar rektörlükçe en geç ilgili ayın sonuna kadar Bütçe Dairesi Başkanlıkları hesabına bir yandan gelir, diğer yandan özel ödenek kaydolunmak üzere aktarılır. Kaydolunan ödenekler ikinci öğretime ilişkin giderlerin yanı sıra bu öğretimin yapıldığı birimlere öncelik verilmek suretiyle, o üniversitenin veya yüksek teknoloji enstitüsünün giderlerinde kullanılır. Kullanım ve harcamaya ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak Yükseköğretim Kurulunca belirlenir. Bu ödeneklerin harcanmayan kısmı ertesi yılın bütçesine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

Maliye Bakanlığı, 2547 Sayılı Kanunun 46'ncı maddesi uyarınca, yükseköğretim öğrencilerinden tahsil edilen cari hizmet maliyetlerine öğrenci katkı payı, öğrenci sosyal tesis ve faaliyetlerinden elde edilen gelirler, yükseköğretim kurumlarınca önceki yıllarda bastırılan ders kitapları ve teksirlerinin satışından elde edilen gelirler ile 3843 Sayılı Kanunun 7'nci maddesi gereğince ikinci öğretim öğrencilerinden tahsil edilen gelirler, ilgili üniversite bütçelerine özel gelir ve özel ödenek kaydedilmek suretiyle; başta öğrencilerin beslenme, sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetleri olmak üzere,

üniversitelerin cari, yatırım ve transfer giderleri ile ikinci öğretimin ek ders ve fazla çalışma ücreti ödemelerinde kullanılmaktadır. Üniversitelerce öğrencilerden tahsil edilerek ilgili bütçe dairesi başkanlıklarına yatırılan bu tutarlar, bütçe dairesi başkanlığınca özel gelirler hesabına alınarak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğüne gönderilmekte ve burada gerekli kontrol ve kayıt işlemleri yapılmak suretiyle özel ödenek kaydı için Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne iletilmektedir ⁴⁸.

6.2.2.26. Yükseköğretim Kurumu Taşınmaz Mal Gelirleri

4496 Sayılı Katma Bütçeli İdareler 2000 Yılı Bütçe Kanununun 9'uncu maddesinin (g) bendi gereğince 2547 Sayılı Yükseköğretim Kanununun 55'inci maddesine göre yükseköğretim kurumları adına tapuda kayıtlı taşınmazların kiralanması, satılması ve işletilmesi suretiyle elde edilecek gelirler ile Hazine adına kayıtlı olup, yükseköğretim kurumlarına ayrılmış taşınmaz malların üzerinde herhangi bir inşaat yapılmamak ve irtifak hakkı tesisine konu edilmemek şartıyla eğitim, sağlık ve sosyal amaçlı kiralanması ve işletilmesi suretiyle elde edilecek gelirlerin tamamını ilgili yükseköğretim kurumunun her çeşit cari (personel hariç) ve yatırım harcamalarında (Yükseköğretim kurumları adına tapuda kayıtlı taşınmazların satılması suretiyle elde edilen gelirlerin tamamı sadece yatırım harcamalarında) kullanılmak üzere bir yandan özel gelir, diğer yandan mevcut veya yeni açılacak tertibe özel ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir. Yatırım harcamaları, 2000 Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Karar Hükümlerine göre Yatırım Programı ile ilişkilendirilir. Bu ödeneklerin yılı içinde harcanmayan kısmı ertesi yılın bütçesine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

Özel ödenek kaydına ait işlemlerin, asgari iki haftada sonuçlanmakta olması, öğrencilerden tahsil edilen katkı paylarının yine öğrencilerin ihtiyaçlarında gecikmeden kullanılması bu sürenin kısaltılması gereğince, ödenek kaydetme yetkisi Bütçe Dairesi Başkanlıklarınca yapılmaktadır. Bu gelirler, 3843 Sayılı Kanun gereğince ikinci öğretimden elde edilen gelirlere ilişkin hizmetlerin yürütülmesi tertibine ödenek kaydedilir.

⁴⁸ 30.01.1995 Tarih ve 390 Sayılı Bakanlık Kararıyla.

İkinci öğretime dair kaydolunan ödenekten, normal örgün öğretimde aynı öğrenimi gören öğrencilerden alınan katkı payının yarısına isabet eden miktarı bu öğrencilerin başta beslenme olmak üzere sağlık, spor, kültür ve diğer sosyal hizmetlerinde kullanılmak için rektörlükçe kamu bankalarından birinde açılacak hesaba üniversite adına yatırılır ⁴⁹.

Bu gelirler, 990-02-3-420-000 kodlu; Öğrencilere Yapılacak Sosyal Transfer ve Ücret Ödemeleri ile Üniversitelerin Her Türlü Cari Yatırım ve Transfer Giderlerine ilişkin Hizmetlerin Yürütülmesi tertibine ödenek kaydedilir.

**6.2.2.27.İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Milli Eğitim Temel Kanunu,
Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu, Milli Eğitim
Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile
24.03.1988 Tarihli ve 3418 Sayılı Kanunda Değişiklik
Yapılması ve Bazı Kağıt ve İşlemlerden Eğitime Katkı Payı
Alınması Hakkında Kanun Gereği Yapılan Özel Ödenek
Kaydı**

4306 Sayılı İlköğretim ve Eğitim Kanunu, Milli Eğitim Temel Kanunu, Çıraklık ve Meslek Eğitimi Kanunu, Milli Eğitim Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun ile 24.03.1988 Tarihli ve 3418 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapılması ve Bazı Kağıt ve İşlemlerden Eğitime Katkı Payı Alınması Hakkında Kanunun ⁵⁰ Geçici 1'inci maddesinin A fıkrası gereğince sekiz yıllık ilköğretim giderlerinde kullanılmak üzere 01.09.1997-31.12-2000 tarihleri arasında bazı işlemler ve kağıtlar için eğitime katkı payının ödenmesi gerekir. Buna göre; vergilerin tarh ve tahakkuku ile ilgili olarak mükellef ve sorumlularca vergi dairelerine ve belediyelere verilen beyannameler ile Sosyal Sigortalar Kurumuna verilen sigorta prim bildirgelerinden 500.000 lira, gümrük idarelerine verilen beyannamelerden ise 1.000.000 lira, 1318 Sayılı Finansman Kanununa göre taşıt alım vergisine tabi olan motorlu taşıtların kayıt ve tescili ile devirlerinde 10.000.000 lira, Spor Toto, Spor Loto ve Sayısal Loto oyunlarında her bir

⁴⁹ 96/8444 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı 21'inci Madde.

⁵⁰ 18.08.1997 Tarih ve 23084 Sayılı Resmi Gazete.

kolon için 10.000 lira, at yarışlarında oynanan her bir bilet için 20.000 lira, silah taşıma ve bulundurma müsaade vesikaları için 20.000.000 lira, kara avcılığı ruhsat tezkereleri için 10.000.000 lira, hava yolu ile iç hat yolcu taşımacılığında düzenlenen her bilet için 500.000 lira, dönüşlü biletler için 1.000.000 lira, İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında yapılan iş ve işlemler nedeniyle alınan menkul kıymet kotasyon ve tescil ücretlerinin, kurtaj ücretlerinden borsa yönetimine ödenecek borsa paylarının ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yapılan tescil ve kayıtlar nedeniyle alınan ücretlerin dörtte biri kadar ayrıca hesaplanacak tutarlar, cep telefonu sahipleri adına tahakkuk ettirilen aylık sabit tesis ücretleri kadar yılda bir defa olmak üzere ayrıca hesaplanan tutar ile adlarına GSM aboneliği tesis edilenlerden 2.000.000 lira, 13.04.1994 tarih ve 3984 Sayılı Kanun uyarınca Radyo Televizyon Üst Kurulu tarafından yayın kuruluşlarının reklam gelirlerinden alınan pay kadar ayrıca hesaplanacak tutarlar, “492 sayılı Harçlar Kanunu ekli 4 sayılı tarifenin I numaralı bölümünde belirtilen tapu işlemlerinden harç mükellefiyeti doğuran (492 sayılı Harçlar Kanunu ile diğer kanunlarda yer alan istisna ve muafiyetler dikkate alınmaksızın) her bir işlemin tarafları için ayrı ayrı 5.000.000 lira”⁵¹, eğitime katkı payı ödenir.

4306 Sayılı Kanunun Geçici 1’inci maddesinin B fıkrası gereğince ise eğitim, gençlik, spor ve sağlık hizmetleri vergisinin oranı % 10’dur. Bakanlar Kurulu, verginin kapsamına giren her bir mal veya mal grubu için bu oranı sıfıra kadar indirmeye, üç katına kadar arttırmaya yetkilidir.

Eğitim, gençlik, spor ve sağlık hizmetleri vergisi, tütün mamülleri ile her türlü alkollü içkilerin (tabii köpüren şarap ile vermut ve kına kına şarabı dahil, sair şarap ve bira hariç) katma değer vergisi hesabına esas alınan perakende satış fiyatı; sair şaraplar ve bira ile her türlü alkolsüz içeceklerin (su, soda, sade gazoz meyveli gazoz ve meyve suları hariç) imalatçılarla, ithalatçılarda oluşan katma değer vergisi matrahı üzerinden hesaplanır.

4306 Sayılı Kanunun Geçici 1’inci maddesinin C fıkrası gereğince de, A, B fıkralarına göre tahsil edilen pay ve gelirlerin tamamını 3418 Sayılı Kanunun 39’uncu

⁵¹ Bu Fıkranın genel ve katma bütçeli kuruluşlar yönünden, 1998 Mali Yılında uygulanmayacak; 25.12.1997 Tarih ve 4316 Sayılı “1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu”nun 71/b-(9) nolu bendi ile hüküm altına alınmıştır.

maddesindeki hasılat paylaşım esasları dikkate alınmaksızın yılı bütçe kanununun (B) işaretli cetveline özel gelir, sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim giderlerini karşılamak üzere (A) işaretli cetvelinde Milli Eğitim Bakanlığının bütçesinde mevcut veya yeniden açılacak tertiplere özel ödenek kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir.

4306 Sayılı Kanunun Geçici 1'inci maddesi D fıkrası gereğince, 13.04.1994 tarihli ve 3984 Sayılı Radyo Televizyon Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanununun 12'nci maddesinde belirtilen ve Üst Kurulun gelirleri arasında yer alan; reklam gelirlerinden alınacak paylar, yayın izni ve lisans ücretlerinden elde edilen gelirler ile 01.12.1994 tarihli ve 4054 Sayılı Rekabetin Korunması Hakkında Kanununun 39'uncu maddesinin birinci fıkrasının (b) bendinde belirtilen gelirler ve 23.02.1995 tarihli ve 4077 Sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanununun 29'uncu maddesi gereğince Rekabet Kurumu adına elde edilen gelirler ve ayrıca İstanbul Menkul Kıymetler Borsasında yapılan iş ve işlemler nedeniyle alınan menkul kıymet kotasyon ve tescil ücretlerinin, kurtaj ücretlerinden borsa yönetimine ödenecek borsa paylarının ve Sermaye Piyasası Kurulu tarafından yapılan tescil ve kayıtlar nedeniyle alınan ücretlerden halen birikmiş tutarları üzerinden Maliye Bakanının teklifi üzerine Başbakan tarafından belirlenecek kısmı sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim hizmetlerinde kullanılmak üzere Maliye Bakanlığınca bütçeye özel gelir ve Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine özel ödenek kaydedilir.

4306 Sayılı Kanunun Geçici 1'inci maddesinin E fıkrası gereğince, 22.09.1994 tarihli ve 4033 Sayılı Kanununun 14'üncü maddesinde öngörülen tasfiye işlemlerinden, toplanan gelir ve bağışlardan arta kalan miktar sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim hizmetlerinde kullanılmak üzere Maliye Bakanlığınca bütçeye özel gelir ve Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine özel ödenek kaydedilir.

4306 Sayılı Kanunun Geçici 1'inci maddesinin F fıkrası gereğince, sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim giderlerini karşılamak amacıyla yapılan her türlü bağış ve yardımlar; Milli Eğitim Bakanlığı adına Türkiye Cumhuriyeti Ziraat Bankası ve Halk Bankasında açılacak özel hesaba yatırılır ve özel tasarruf mevduatı gibi nemalandırılır.

Hesapta toplanan tutarlar Milli Eğitim Bakanlığınca uygun görülen zamanlarda, bir yandan bütçeye özel gelir, diğer yandan Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine mevcut

veya yeniden açılacak tertiplere Maliye Bakanlığınca özel ödenek kaydolunmak üzere aynı Bakanlığın Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesaplarına aktarılır. Bu hesapta toplanan gelirler ve yapılan harcamalar her altı ayda bir Maliye ve Milli Eğitim Bakanlığı denetim elemanlarınca birlikte denetlenir.

4306 Sayılı Kanununun Geçici 1'inci maddesinin son fıkrası gereğince, C, D, E ve F fıkralarına göre kaydolunan özel ödenekler, sekiz yıllık kesintisiz ilköğretim ile ilgili cari, yatırım ve transfer giderlerinde kullanılır. Yapılacak harcamalardan yatırım niteliğinde olanlar yıllık programla ilişkisi kurulmak üzere Devlet Planlama Teşkilatına bildirilir. Bu ödeneklerin harcanmayan kısmı ertesi yılın bütçesine devren gelir ve ödenek kaydolunur.

6.2.2.28. Gayrimenkul Satış Gelirleri

2992 Sayılı Adalet Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanuna⁵² 4301 Sayılı Kanunla eklenen Ek 3'ün madde gereğince, hazinece adalet hizmetleri ile ceza ve infaz kurumları ve tutukevleri için ayrılan bina ve arsaların tahsis amaçlarına uygun kullanılma niteliklerini kaybetmeleri veya yeni cezaevi yapımı nedeniyle kullanımlarından vazgeçilmesi halinde; bunların satışına Maliye Bakanlığı yetkilidir. Satış bedelleri, adalet hizmet binaları ile cezaevleri binalarının yapımı ve onarımlarında kullanılmak üzere Adalet Bakanlığı bütçesine, Maliye Bakanlığınca özel ödenek olarak kaydedilir. Önceki yılda kullanılmayan ödenek cari yıl bütçesine devredilir.

6.2.2.29. Gıda Maddeleri Üreten İş Yerleri Çalışma İzin Gelirleri

Gıda Maddeleri üreten iş yerlerine verilen çalışma iznine ait işlemler için alınacak ücretlerin tahsil ve harcama usul ve esaslarına dair yönetmeliğin⁵³ 8'inci maddesi gereğince, bu yönetmelik kapsamında Bakanlık Merkez Saymanlık Müdürlüğü hesabına yatırılan miktarlar bir yandan bütçeye gelir, diğer yandan yeniden açılacak özel tertibe ödenek kaydedilir.

Söz konusu ödenekler; Sağlık Bakanlığının gıda hizmetleri ile ilgili merkez ve taşra teşkilatı tarafından yürütülen gıda maddeleri, gıda katkı maddeleri; (aroma

⁵² 07.04.1984 Tarih ve 18365 Sayılı Resmi Gazete.

⁵³ 01.04.1999 Tarih ve 23653 Sayılı Resmi Gazete.

maddeleri, mineral maddeler, gıda tamamlayıcıları) gıda ile temasta bulunan materyal ve ambalaj maddeleri üretilecek işyerleri ve ürünleri ile ilgili gıda sicili, tescil ve izin, kontrol ve denetim ile laboratuarlara ilişkin hizmetlerin planlaması, uygulanması, değerlendirilmesi ve bu hizmetlerle ilgili personelin yolluk harcamaları, demirbaş alımları ile gıda hizmetlerine ilişkin diğer harcamalar için kullanılır. Gıda sicili, tescil ve üretim izni işlemleri için tahsil edilen ücretler her ne suretle olursa olsun gıda hizmetleri dışında harcanamaz.

6.2.2.30.Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Kârları

Bazı kamu iktisadi teşebbüsleri sermaye birikimi, bazıları özel girişimi teşvik, bazıları ise, devlete gelir sağlamak amacıyla kurulmuştur. Bu gibi nedenlerle kurulan kamu işletmeleri için 1938'de 3460 Sayılı Kanunla ortak ilkeler getirilmiştir. Sermayesinin tamamı devlet tarafından verilmek suretiyle kurulan teşekküllerin idare ve denetlemeleri hakkında kanun, yürürlüğe girmiştir.

Teşebbüslerin ödenmemiş sermaye ve kârları ile ilgili 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 43'üncü maddesinin a fıkrasının 2'nci bendinde "kuruluşların ödenmemiş sermayelerine veya tahakkuk etmiş görev zararları alacaklarına mahsup edilmek üzere Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakanın teklifi üzerine bütçeye gelir, ödenek ve gider kaydetmeye Maliye Bakanı yetkilidir." hükmü yer alır.

Ayrıca Kamu Ortaklıkları ve İştiraklerinde sermaye değişiklikleri ile ilgili 2000 Mali Yılı Bütçe Kanununun 44'üncü maddesinin 3'üncü bendinde "Kamu İktisadi Teşebbüsleri ve bağlı ortaklıklarının Hazineye veya çeşitli fonlara olan borçlarını yıllık yatırım ve finansman programlarına uygun olarak, Hazineden olan alacaklarına veya ödenmemiş sermayelerine mahsup etmeye veya teşebbüslerin borçlarının ödenme zamanı ve şartlarını belirlemeye, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan; bu işlemlerin gerektirdiği tutarları, aynı Müsteşarlığın teklifi üzerine içeriğine göre, bütçede açılacak özel tertiplere gelir ve ödenek kaydetmeye yetkilidir." hükmü yer alır.

Teşebbüsler, kendileri tarafından kalkınma planına göre yapılması gereken yatırımlara ait mali, ekonomik ve teknik çalışmaları yaparak projelerini hazırlayarak, kaynak ödeme açığını ve toplam yatırım tutarının mali kaynaklarını genel bütçe

transferleri, Devlet Yatırım Bankası, Dış Proje kredileri ve özel fonlarla karşılayabilmektedir. Yani sadece Kamu İktisadi Teşebbüslerinin yatırım ve işletme finansmanı açıklarının hazinece karşılanması söz konusudur. Finansman fazlası ise Hazineye devredilir.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜTÇE ÖDENEK DEĞİŞİKLİKLERİNİN YILLAR İTİBARIYLA GELİŞİMİ

1985 ile 1998 yılları arasında bütçe kanunlarında veya diğer kanunlarda yapılan değişiklikler, bütçe büyüklüklerini etkilemiştir. Bu incelemenin nedeni, hem bütçe ödenek değişikliklerinin büyüklüğünü görmek, hem de bütçe değişikliği yoluyla harcama yetkisini artırma yolunu seçen hükümetlerin bütçe disiplini ve ekonomik dengeleri ne ölçüde değiştirdiklerini ortaya koymaktır.

Yıl içinde yapılan toplam değişiklikleri ortaya koyarak, bütçe disiplininin ve bütçede samimiyet ilkesinin ne kadar sağlandığı belirlenmeye çalışılacaktır. Yasama organının yetkisi ve izni dahilinde yapılan değişikliklerin dışında, sadece hükümetin bütçe ödeneklerini değiştirme olanaklarının büyüklükleri de önem arz etmektedir. Böylece toplam değişiklik içinde yürütme organının inisiyatifiyle yapılan ödenek değişikliklerinin payı bu yolla belirlenebilecektir.

1. GENEL BÜTÇE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ İLE YIL SONU ÖDENEĞİ ARASINDA FARKLILIKLAR

1.1.Genel Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Oransal Payları

Genel bütçe başlangıç ödenegi ile yıl sonu ödenegi arasındaki farkın başlangıç ödenegi ile ilişkisi Tablo 1'de gösterilmiştir. Tablo incelendiğinde farkın başlangıç ödenegi içindeki payı 1985-1998 yılları itibariyle ortalama yüzde 18.1 olmuştur. Farkın başlangıç ödenegi içindeki en yüksek oranı 1995'te yüzde 33.6, en düşük oranı ise 1990 ve 1992'de yüzde 4.6 oranında gerçekleşmiştir. 1995 yılı koalisyon hükümetlerinin yılı olmuştur. 20 Eylül 1995'te Çiller başkanlığındaki DYP-CHP koalisyon hükümeti

dağılmış, Cumhurbaşkanı tekrar Tansu Çiller'e hükümeti kurma görevi vermiştir. Fakat 5 Ekim 'de Tansu Çiller'in azınlık hükümeti güven oyu alamamıştır. Yeniden DYP-CHP koalisyon hükümeti kurulmuştur. Koalisyon hükümeti 24 Aralık 1995 genel seçimlerine kadar görevine devam etmiştir.

1995 yılında kamu işçilerinin zam talepleri ile greve gitmeleri koalisyon hükümetlerinin dağılmasında önemli bir etkendir. Bu konu uzunca bir süre hükümetin gündeminde kalmıştır. Sonuçta zam talepleri kabul edilmiştir. 1995 yılı siyasi istikrarsızlık sebebi ile yüksek miktarda ek ödenek alınmıştır. Bu nedenle 1995 yılında bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın başlangıç ödeneği içindeki payı yüksek çıkmıştır.

Tablo 1.
Genel Bütçe Başlangıç Ödeneği ile Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Başlangıç Ödeneği İçindeki Payı (%)

Yıllar	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	GSMH	Y.Ö.-B.Ö.	Milyon TL.	
					Y.Ö.-B.Ö./B.Ö. (%)	Y.Ö.-B.Ö./GSMH (%)
1985	5.412.082	6.992.914	35.350.300	1.580.832	29,2	4,5
1986	7.104.101	8.505.819	51.184.800	1.401.718	19,7	2,7
1987	10.885.686	12.882.590	75.019.400	1.996.904	18,3	2,7
1988	20.706.923	22.324.542	129.175.100	1.617.619	7,8	1,3
1989	32.733.446	38.632.673	230.369.900	5.899.227	18,0	2,6
1990	63.925.354	66.872.190	397.177.500	2.946.836	4,6	0,7
1991	105.217.150	130.641.413	634.392.800	25.424.263	24,2	4,0
1992	207.545.328	217.068.296	1.103.604.900	9.522.968	4,6	0,9
1993	398.710.000	499.548.114	1.997.322.600	100.838.114	25,3	5,0
1994	823.396.307	946.661.366	3.887.902.900	123.265.059	15,0	3,2
1995	1.335.978.053	1.784.949.787	7.854.887.200	448.971.734	33,6	5,7
1996	3.558.506.822	4.065.037.037	14.978.067.300	506.530.215	14,2	3,4
1997	6.344.685.500	8.274.307.087	29.393.262.000	1.929.621.587	30,4	6,6
1998	14.749.475.000	16.007.509.753	53.518.332.000	1.258.034.753	8,5	2,6
Ortalama					18,1	3,3

Kaynak(1):Başlangıç Ödeneği ve Yıl Sonu Ödeneği, Maliye Bakanlığı Hazine Genel Hesapları 1985-1998 Yılları

Kaynak(2):GSMH Rakamı <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/esg/esgx.html> sitesinden 21.08.2000 tarihinde alınmıştır.

1990 yılında Akbulut hükümeti ¹ ve 1992'de ise Demirel Hükümeti ² ilk seçildikleri yıllarında istikrarlı politika izlemişler ve bu yıllarda ek ödenek alınmamıştır. Başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın başlangıç ödeneği içindeki payı bu nedenle düşük çıkmıştır.

1985-1988 yıllarında ek ödenek alınmamasına rağmen 1985'te yüzde 29.2 gibi yüksek orandaki fark, M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereği eklenen ödenek ile Maliye Bakanı'nın yetkisi ile eklenen ödeneklerden kaynaklanmaktadır. 1986 yılından sonra iç ve dış borç anapara ödemeleri ile borçlanma hasılatı bütçenin dışında izlenmeye başlanmıştır. Bu tarihten sonra da anapara ödemeleri için ödenek talebinde bulunulmamıştır ³.

1997 yılına bakıldığında da başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın başlangıç ödeneği içindeki payı yüzde 30.4 gibi yüksek bir oranda çıkmıştır. 1997 yılında denk bütçe hazırlayan Erbakan hükümeti, 6. aydan sonra hükümeti devrettiğinde, bu aydan sonra iktidara gelen III. Yılmaz hükümeti ekonomideki gelişmeler ve giderlerdeki artış sebebiyle yüksek miktarda ek ödenek almıştır. Hükümet, 1997 bütçesine ek olarak 1.9 katrilyon TL ek bütçe talep etmiştir ⁴. Oran da bu nedenle yüksektir.

Genel bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın Milli Gelir içindeki payı da Tablo 1'de verilmiştir. Tabloya göre, farkın Milli Gelir içindeki payı 1985-1998 yıllarında ortalama yüzde 3.3 oranında gerçekleşmiştir. İncelediğimiz yıllar içinde en yüksek pay 1997 yılında yüzde 6.6, en düşük pay da 1990 yılında yüzde 0.7'dir.

¹ <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hukumet> sitesinden 14.08.2000 tarihinde alınmıştır.

² <http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hukumets> sitesinden 14.08.2000 tarihinde alınmıştır.

³ Haldun DARICI, **Ek Ödenek Kanunları**, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1995/3. Ankara,1995 ,s.19.

⁴ Yıldırım KILKIŞ, "Ayn Ekonomik Olayları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl: 34, Sayı:11, Kasım 1997, s.62.

Genel bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın Milli Gelir içindeki payında 1990'a kadar gelirsiz (M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri ile M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödenekler) ve gelirli (özel ödenek kayıtları) ödenek kayıtlarının 1990'dan sonra ise ek ödeneğin payı büyüktür. İncelediğimiz yıllarda olağanüstü ödenek alınmamıştır.

1.2.Genel Bütçe Başlangıç Ödeneği ile Yıl sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Yıllar İtibariyle Değişimleri.

Genel bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın başlangıç ödeneği içindeki değişimi 1986-1998 dönemi itibariyle Tablo 1/A'da incelenmiştir. Tabloya göre, farkın başlangıç ödeneği içindeki değişimi ortalama yüzde 112.3'tür. Gerçekleşen en yüksek değişim oranı 1993'te yüzde 451.2 dir. Fonların bazı istisnalar dışında, 1993 yılında bütçe içine alınması da bütçe ödeneklerindeki büyümenin bir nedeni olmuştur ⁵. Ayrıca, 1993 yılında iktisadi büyüme hızlanmış ancak büyüme ile birlikte iç ve dış kaynak açıklarının da genişlediği görülmüştür. 1993 yılındaki iktisadi büyüme istikrarsız gelişmenin bir parçası olarak değerlendirilebilir ⁶. Ayrıca 1993 yılında personel giderleri, borç faizleri, kamu iktisadi kuruluşlarının kaynak açıkları ve Emekli Sandığı ödemeleri ve diğer harcamalardaki artıştan doğan giderleri karşılamak için ek ödenek alınmıştır ⁷. Ek ödenek, diğer ödenek miktarlarına göre oldukça yüksektir.

Başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın en düşük değişimi 1992'de yüzde 81 azalmadır. 1992 yılı yeni bir hükümetin ⁸ başa geçtiği, istikrarlı bir politikanın izlendiği yıldır. 1992'de TL değerini iyice yitirmiştir. Ayrıca bu yılda ek ödenek de alınmamıştır.

⁵ Maliye Bakanlığı, **1995 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ankara 1994, s.24.

⁶ Taner BERKSOY, "1993'ten 1994'e Türkiye Ekonomisi", **Ekonomik Forum**, TOBB, Sayı:1, Ocak 1994, s.12.

⁷ DARICI ,a.g.e., s.155.

⁸ Erken seçim sonucunda 21.11.1991'de Süleyman Demirel başkanlığında DYP-SHP koalisyon hükümeti kurulmuştur.

Genel bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın Milli Gelire göre değişimi 1986-1998 yılları itibariyle Tablo 1/A'da incelenmiştir. Tablo incelendiğinde, farkın Milli Gelir içindeki ortalama değişimi yüzde 27.7'dir.

TABLO 1/A.
Genel Bütçe Başlangıç Ödeneği ile Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Başlangıç Ödeneği ve GSMH içindeki Payının Değişimi (%)

Yıllar	(Y.Ö.-B.Ö) /B.Ö. (%)	(Y.Ö.-B.Ö) /GSMH (%)	(Y.Ö.-B.Ö) Değişimi
1986	-32,4	-38,8	-11,3
1987	-7,0	-2,8	42,5
1988	-57,4	-53,0	-19,0
1989	130,7	104,5	264,7
1990	-74,4	-71,0	-50,0
1991	424,2	440,2	762,8
1992	-81,0	-78,5	-62,5
1993	451,2	485,1	958,9
1994	-40,8	-37,2	22,2
1995	124,5	80,3	264,2
1996	-57,6	-40,8	12,8
1997	113,7	96,4	280,9
1998	-72,0	-61,4	-34,8
Ortalama	112,3	27,7	187,0

Not: Tablo 1 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

Gerçekleşen en yüksek değişim 1993'te yüzde 485.1, en düşük değişim ise 1992'de yüzde 78.5 azalmadır. Bu yıllarla ilgili açıklamalara daha önce değinilmiştir.

Genel bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın yıllar itibariyle değişimi 1986-1998 döneminde Tablo 1/A'da verilmiştir. Tabloya göre, farkın yıllar itibariyle değişimi ortalama yüzde 187'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1993 yılında yüzde 958.9'dur. Gerçekleşen en düşük değişim ise 1992'de yüzde 62.5 azalmadır.

2. GENEL BÜTÇE ÖDENEKLERİNDE YIL İÇİNDE YAPILAN TOPLAM DEĞİŞİKLİKLER

Yıl içinde ödenek miktarlarında yapılan değişiklikler Tablo 2'de verilmektedir. Tablo 2'ye göre hemen hemen her yıl başlangıçta tahmin edilen

ödenekler, yıl sonunu getirememiş, ancak ek ödenek alınmasıyla ya da gelirsiz (M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri ve M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödenekler) ve gelirli (özel) ödenek kayıtları yoluyla yıl içinde harcamalar yapılabilmektedir. Genel bütçe başlangıç ve yıl sonu ödeneklerinin karşılaştırılmasında gelirli ve gelirsiz ve ek ödenek kayıtlarının hesap dışına alınması durumunda bütçenin başlangıç ve yıl sonu ödeneği rakamlarının birbirine yakın oldukları görülür.

Başlangıç ödeneği ile verilen rakamlar bütçe kanunu ile yapılan kesinti, ek ve olağanüstü ödenek, M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddelerine göre eklenen ödenek, M.U.K.'un 83'üncü maddesine eklenen ödenek, eklenen ve düşülen aktarmalar, özel ödenek kayıtları ve ödenek dışı harcama ile değişmektedir. Tablo 2'de toplam değişiklik olarak verilen rakamlar bu değişiklikleri yansıtmaktadır. Tabloya göre, 1985-1998 döneminde bütçe kanunu ile yapılan kesinti her yıl bir önceki yıla göre artmıştır. Genelde iç ve dış borç faizleri ile personel ödenekleri ve siyasi partilere yardım ödeneği hariç bütçe ödeneklerinde kesinti yapılmaktadır.

Bütçe kanunu ile yapılan kesinti, bütçe kanunlarının "Ayrıntılı harcama programları ve ödeneklerin kullanımı" maddesinde ayrıntılı şekilde yer almaktadır. Buna göre; bütçe kanunu ile yapılan kesinti 1985'te 0, 1986'da yüzde 8, 1987'de yüzde 8, 1988'de yüzde 8, 1989'da yüzde 11.5, 1990'da yüzde 12, 1991'de yüzde 11.5, 1992'de yüzde 1, 1993'te yüzde 3, 1994'te yüzde 4, 1995'te yüzde 4.5, 1996'da yüzde 5, 1997'de yüzde 5, 1998'de 0'dır.

Ek ve olağanüstü ödenek miktarı 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 2'de incelendiğinde, 1985 ve 1989 yılları arası ile, 1990,1992 ve 1998 yıllarında ek ödenek alınmadığı görülür. 1986 yılından sonra iç ve dış borç anapara ödemeleri ile borçlanma hasılatı bütçe dışında izlenmeye başlanmış ve bu tarihten sonra anapara ödemeler için ek ödenek talebinde bulunulmamıştır⁹. "1989 yılına gelindiğinde, kamu kesiminde çalışan personelin aylık ve ücretlerinde, önemli artışlar yaşanmıştır... Ayrıca, kamu kesiminde çalışan işçilerle ilgili olarak yılın ilk yarısında sonuçlanan toplu iş

⁹ DARICI,a.g.e., s.19.

sözleşmeleri ile ücretlerde % 142-145 nispetlerine varan artışlar sağlanmıştır.”¹⁰. Bu nedenle maaş ve ücret artışlarından kaynaklanan mali yükü karşılamak için Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 36'ncı ve 45'inci maddeleri çerçevesinde ek ödeneye ihtiyaç duyulmuştur. Talep edilen ek ödeneğin kaynağı, bütçede yapılan kesinti ve yedek ödenekten sağlanmıştır¹¹.

1991 yılında, Körfez Krizi ile yaşanan ekonomik gelişmeler etkisini, Türk ekonomisinin tüm sektörleri ve toplumsal kesimleri üzerinde göstermiştir. 1991 yılı bütçe ödenek ve gelirleri de krizin doğurduğu gelişmelerin etkisi altında kalmıştır¹². Faiz oranları ve döviz kurlarındaki artış, çiftçilere yapılan sübvansiyon, işçi ve memur maaş katsayı artışları dolayısıyla ek ödenek ihtiyacı doğmuştur. Alınan ek ödeneğin kaynağı vergi, iktisadi devlet teşekküllerinden sağlanan gelir, hibe ve yardımlar ve fonlar olarak gösterilmiştir.

1993 yılında, personel giderleri, borç faizleri, kamu iktisadi kuruluşlarının kaynak açıkları ve Emekli Sandığı ödemeleri ile diğer harcamalardaki artışlardan dolayı giderleri karşılamak için ek ödeneye ihtiyaç duyulmuştur. Talep edilen ödenekler vergi gelirleri ile vergi dışı normal gelirlerdeki artış ve net borçlanma hasılatı ile karşılanmıştır¹³.

1994 yılında ek ödenek alınmasının en önemli nedeni borç faizleridir. Döviz kurlarında 1994 yılının başında görülen artışlar ve gelişen ekonomik olaylar hazineyi daha yüksek faizle borçlanmak zorunda bırakmış, bütçede borç faizler için ayrılan ödeneklerin yetersiz kalmasına neden olmuştur. Ayrıca personel giderleri ile diğer cari harcamalardaki artışı karşılamak için de ek ödeneye ihtiyaç duyulmuştur¹⁴. 5 Nisan Kararları doğrultusunda, 1994 yılı bütçesinde yer alan ödeneklerin belirli kısımlarının kullanılmaması öngörülmüş, ek ödenek kanununa eklenen bir maddeyle

¹⁰ DARICI, a.g.e., s.133.

¹¹ Aynı, s.134

¹² Aynı, s.145

¹³ Aynı, s.159

¹⁴ Aynı, s.178.

TABLO 2.
Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Toplam Değişiklikler

Milyon TL.

Yıllar	Başlangıç Ödeneği	Bütçe Kan.ile Yap.Kesinti	Ek ve Olağanüstü Ödenek	1050 S.K.48.ve 59.Md Ger.Ekle. Ödenek	1050 S.K.83.Md. Ger.Eklenen Ödenek	Büt.Kan.Ve Diğ.Kan. Ver.Yet.Mal.Bak. Eklenen Ödenek	Aktarmalarla Eklenen Ödenek
1985	5.412.082	0	0	720.191	24.020	154.725	857.292
1986	7.104.101	567.746	0	737.874	39.486	1.047.657	1.480.065
1987	10.885.686	848.400	0	1.034.104	68.895	1.683.819	1.925.168
1988	20.706.923	1.188.451	0	919.044	75.603	724.515	3.086.051
1989	32.733.446	2.649.777	2.500.000	2.191.082	100.657	5.764.992	5.161.560
1990	63.925.354	4.728.385	0	1.374.350	98.904	7.923.417	6.932.240
1991	105.217.150	9.921.969	21.191.000	1.729.921	152.128	17.862.449	16.792.608
1992	207.545.328	678.421	0	2.423.626	312.691	6.739.347	14.925.009
1993	398.710.000	3.095.337	85.000.000	5.189.611	597.992	28.820.430	41.551.190
1994	823.396.307	7.556.500	100.000.000	7.251.043	1.871.007	130.995.299	116.056.979
1995	1.335.978.053	11.058.372	380.000.000	38.401.613	2.370.697	417.535.719	208.972.584
1996	3.558.506.822	57.517.892	447.000.000	41.421.373	4.485.344	225.571.085	749.204.133
1997	6.344.685.500	106.764.574	1.835.000.000	56.724.969	9.237.871	547.965.587	2.013.196.836
1998	14.749.475.000	0	0	247.849.500	18.958.966	1.034.378.846	950.244.612
Yıllar	Aktarmalarla Düşülen Ödenek	Özel Kanunlar Gereğince			Ödenek Dışı Harcama	Toplam Değişiklik	Yıl Sonu Ödeneği
		Geçen Yıldan Devreden	Yılı İçinde Alınan	Yılı İçinde İptal Edilen			
1985	807.016	37.629	2.363	0	25.329	2.628.565	6.992.914
1986	1.437.812	56.585	45.597	0	85.363	5.498.185	8.505.819
1987	2.035.964	54.963	114.317	0	189.251	7.954.881	12.882.590
1988	2.316.371	45.987	271.240	0	354.149	8.981.411	22.324.542
1989	7.919.287	216.246	533.752	0	1.204.866	28.242.219	38.632.673
1990	6.762.684	298.560	810.434	0	2.389.633	31.318.607	66.872.190
1991	23.546.943	268.732	890.616	279	4.259.659	96.616.304	130.641.413
1992	16.971.863	254.129	2.523.085	4.637	12.752.311	57.585.119	217.068.296
1993	62.081.135	712.610	4.147.382	4.629	11.942.450	243.142.766	499.548.114
1994	231.693.517	1.041.565	5.299.207	25	7.431.717	609.196.859	946.661.366
1995	599.446.154	1.272.320	10.923.327	0	7.791.963	1.677.772.749	1.784.949.787
1996	925.128.860	1.198.910	20.296.259	139	13.100.178	2.484.924.173	4.065.037.037
1997	2.496.819.956	5.321.433	65.761.868	2.449	42.425.043	7.179.220.586	8.274.307.087
1998	1.160.188.606	16.239.759	150.552.731	1.056	69.877.350	3.648.291.426	16.007.509.753

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Hazine Genel Hesapları 1985-1998 Yılları

M.U.K.'un 59'uncu maddesindeki ilama bağı borçlar, yargı kuruluşlarınca verilmiş karar nedeniyle, devletin ödeme yükümlülüğünde olduğu ödemelerdir. Bütçede tertibi bulunmasına rağmen ödenek yetersiz kaldığında, ödenek arttırma yetkisi Maliye Bakanı'nındır.

M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödenek miktarlarında 1994 yılından sonra yüksek miktarda artış görülmektedir. 1994 yılında açıklanan Ekonomik İstikrar Paketiyle, kamu harcamalarını kısıtlayıcı ve gelirleri arttırıcı yönde tedbirler alınmış, daraltıcı iktisadi ve sosyal politikalar hayata geçirilmiştir. Fakat Ekonomik İstikrar Paketi başarı ile uygulanamamış bu yıldan sonra harcamalar yükselerek devam etmiştir.

1994 yılına kadar gerçekleşen ödenek miktarları arasında çok az fark varken, 1994'ten sonra ödenek miktarları arasındaki fark artmıştır. Özellikle 1995 yılındaki M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu madde gereğince eklenen ödenek 1994 yılına göre 5.5 kat artış göstermiştir. 1995'ten sonra makul seviyelerde artan ödenek miktarı, 1998'e gelindiğinde de bir önceki yıla göre 4.5 kat artmıştır. 1998 yılında I.M.F.'nin gözetiminde Yakın İzleme Programı uygulanmaya başlandığından, programa ters düşmemek amacıyla ek ve olağanüstü ödenek alınmamış dolayısıyla M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödeneklerinin arttırılması yolu seçilmiştir.

Ödeneklerin arttırıldığı yıllar genelde seçim dönemi (örneğin;1995 yılı), kriz sonrası (örneğin; Körfez Krizi, 5 Nisan 1994 Ekonomik Paketi) dönemler olmaktadır.

M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödenek miktarları da 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 2'de verilmiştir. Bu madde gereğince eklenen ödenek (avans ve krediler) tablo incelendiğinde her yıl artan bir seyir izlemiştir. 1994 yılına kadar belli seviyede artan ödenek miktarı 1994'e gelindiğinde bir önceki yıla göre yüksek miktarda artış göstermiştir. 1994 yılı 5 Nisan Ekonomik Paketi'nin uygulamaya konulduğu yıldır. Ekonomik Paketin amacı, bunalımın başlıca nedenini oluşturan kamu kesimi açıklarının azaltılmasıdır. Bunun için, harcamalar kısıtlayıcı ve gelirleri arttırıcı yönde tedbirler alınmış, bütçe harcamalarında, personel giderleri hariç olmak üzere kısıntı yapılmıştır.

Ancak bütçe harcamalarında bir yandan tasarruf yapılırken, diğer yandan yaşanan ekonomik olaylar bütçe giderlerini arttırıcı yönde etkide bulunduğu bütçedeki bazı ödenekleri yetersiz hale getirmiştir¹⁸. 1994 yılından sonra 83'üncü madde gereğince eklenen ödenek miktarları ikişer kat artmıştır. 1994 krizinin etkileri, 1995'e taşınmış ve 1996 yılında seçim öncesi uygulanan politikaların, seçim sonrasında da devam etmesi ekonominin genel seyrini belirlemiştir.

Bütçe kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiyle ve Maliye Bakanınca eklenen ödenek miktarı 1985-1998 döneminde Tablo 2'de incelenmiştir. Bütçe kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiyle eklenen ödenekler; posta giderlerini, dış proje kredilerini, navlun ve dış alımla ilgili vergi ve resimleri, ücretlilere vergi iadesini, tanıtma fonu gereğince yapılan ödenek kayıtlarını içermektedir. Maliye Bakanınca eklenen ödenek miktarları, Tablo incelendiğinde her yıl artan bir seyir izlemiştir. Maliye Bakanınca eklenen ödenek 1988, 1992 ve 1996 yıllarında bir önceki yıllardan düşük miktarda gerçekleşmiştir. 1988 yılında % 67 devalüasyon yapılmıştır. Bu yıldaki fiyat artışları da yüksektir¹⁹. 1992 yılında TL. değerini iyice yitirmiştir. Bu yılda yeni bir hükümet²⁰ göreve gelmiştir. 1996 yılında 24 Aralık 1995 genel seçimlerinden 3 Mart 1996'ya kadar hükümet kurulamamıştır. Ayrıca ard arda iktidar değişiklikleri olmuş, siyasi istikrarsızlık dönemleri yaşanmış ve geçici bütçe uygulamasına gidilmiştir. Geçici bütçe ile yeni gereksinimler karşılanamamıştır.

Maliye Bakanı'nın yetkisiyle eklenen ödenekler 1991'de bir önceki yıla göre 2.5 kat artmıştır. 1991 yılı Körfez Savaşı'nın olumsuz etkilerinin görüldüğü ve erken seçim şoklarının yaşandığı yıldır. 1994 yılında, Maliye Bakanınca eklenen ödenek miktarı bir önceki yıla göre 5 kat artmıştır. 1994 yılında Ekonomik İstikrar Paketi yürürlüğe girmiş fakat başarı ile uygulanamaması sebebiyle, bütçe açıkları, borç faiz ödemeleri artmış, enflasyon daha da yükselmiş ve GSMH küçülmüştür. Maliye Bakanınca eklenen ödenek 1998 yılına gelindiğinde önceki yıla göre 2 kat artmıştır. Bu yılda iç borç faizi, kamu kesimi açığı, gelir dağılımı bozukluğu ve büyüme hızında düşme vardır. Bu sorunların

¹⁸ DARICI, a.g.e., s.177

¹⁹ Coşkun İÇÖZ "Türkiye'de Yabancı Sermaye ve Enflasyon", *Ekonomik Yaklaşım*, cilt:4, Sayı:8, 1993 s.74.

²⁰ Erken seçim onucunda 21.11.1991 yılında Süleyman Demirel başkanlığında DYP-SHP koalisyon hükümeti kurulmuştur.

önemli bir bölümü hükümetlerin izledikleri politikalardan kaynaklanmıştır ya da ağırlaşmıştır.

Aktarmalarla eklenen ve düşülen ödenek miktarları 1985-1998 yılları itibariyle Tablo-2'de verilmektedir. Tablo incelendiğinde, aktarmalarla eklenen ve düşülen ödenek miktarları her yıl yükselen bir seyir izlemiştir. Aktarmaların önemli bir bölümünü personel giderleri ödeneği, yatırımları hızlandırma ödeneği, kur farklarını karşılama ödeneği, yedek ödenek ve ihbar ve kıdem tazminatını karşılama ödeneği gibi ödenekler oluşturmaktadır.

Kamu harcamalarının önemli bir kısmı personel harcamalarına gitmektedir. Bu ödenekte harcama kısıtlamasına gitmek çok zordur. 1989 yılında alınan ek ödenek personel giderleri ödeneğinden ve yedek ödenek tertibinden aktarma ile karşılanmıştır²¹. 1991 yılında ek ödenek alınmamış ve bu yılda aktarmalarla eklenen ödenek miktarı bir önceki yıla göre düşük gerçekleşmiştir. Aktarmalarla eklenen ödenek miktarı 1994 yılından sonra yüksek seviyede artış göstermiştir. 1994 yılında yaşanan ekonomik kriz ve sonrasında ortaya çıkan ödenek ihtiyaçlarının personel giderleri ödeneği ve yedek ödenek tertibinden yapılan aktarmalarla karşılanacağı belirtilmiştir. 1997 yılında da aktarmalarla eklenen ödenek miktarında yüksek oranda bir artış yaşanmıştır. 1997 yılında denk bütçe ile işe başlayan yeni koalisyon hükümeti²² bozulunca, yeni gelen hükümet ek ödenek almıştır. Bu sebeple, bu yılda aktarmalarla eklenen ödenek miktarı yüksektir.

Aktarma ile düşülen ve eklenen ödenek miktarında dikkat edilmesi gereken bir nokta ikisinin birbirine eşit olmamasıdır. Çünkü genel bütçeden sadece genel bütçeye, aktarma yapılmamakta, örneğin katma bütçeye, KİT'lere de aktarma yapılabilmektedir. Bu yüzden aktarma ile eklenen ve düşülen aynı miktarda olmayacaktır.

Özel kanunlar gereğince yapılan özel ödenek kayıtlarının geçen yıldan devreden, yıl içinde alınan, yıl içinde iptal edilen miktarları Tablo 2'de görülmektedir. Özel

²¹ DARICI, a.g.e., s.136.

²² 28.06.1996 yılında Necmettin Erbakan başkanlığında kurulan Refah-Doğru Yol koalisyon hükümeti 30.06.1997 yılında sona ermiştir.

ödenek kayıtlarına konu olan kanunlar şartlı bağış ve yardımlar hariç her yıl değişmektedir. Bir önceki yıl özel ödenek kayıtlarında yer alan bir kanun, bir sonraki yıl özel ödenek kayıtları içinde yer almayabilir. Özel ödenek kayıtları bütçenin “990” kodlu tertiplerinde gösterilmektedir. Tablo 2 incelendiğinde, özel kanunlar gereğince geçen yıldan devreden ödenek, 1989 yılında yüksek miktarda , bir önceki yıla göre 5 kat artış göstermiş, 1993 yılında ise özel kanunlar gereğince devreden ödenek bir önceki yıla göre 3 kat, 1997 yılında ise 5 kat artmıştır.

Özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödenek, 1992 yılından itibaren yükselen bir seyir izlemiştir. 1992 yılına kadar ödenek miktarları arasında çok büyük miktarlar da fark görülmemiştir. 1992 yılında ise özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödenek miktarı bir önceki yıla göre 3 kat artmıştır. Bu yıldan sonra ödenek miktarları arasında 2 kata varan artışlar görülmüş ve 1997 yılına gelindiğinde ödenek miktarı 3.5 kat artmıştır. 1998 yılında ise ödenek miktarı 1997 yılına göre 2.5 kat artış göstermiştir.

Ödenek dışı harcama miktarı 1985-1998 dönemi itibariyle Tablo-2’de görülmektedir. Ödenek dışı harcama, M.U.K.’un 48’inci maddesi gereğince eklenen ödeneğin üstünde yapılan harcamanın yıl sonunda kesin hesap kanunların da gösterildiği harcamalardır. Tablo incelendiğinde, ödenek dışı harcamanın incelediğimiz yıllarda artan bir seyir izlediği görülür. Sadece 1994 ve 1995 yıllarında bir düşüş yaşanmıştır. Düşüş görülen 1994 yılında, 5 Nisan 1994 Ekonomik İstikrar Paketi uygulanmaya başlanmıştır. Bu amaçla harcamaları kısıtlayıcı ve gelirleri arttırıcı yönde tedbirler alınmıştır. Program gereğince bütçe harcamalarında, personel giderleri hariç tüm harcamalarda kısıntı yapılmıştır ²³. 1994 yılının etkileri 1995 yılında da hissedilmiştir.

Ödenek dışı harcama 1997 yılında ise önceki yıllara nazaran yüksek miktarda artış göstermiştir.1997 yılında iki kez hükümet değişikliği yaşanmış, denk bütçe hazırlanmasına rağmen uygulanamamıştır.

²³ DARICI, a.g.e., s.177.

2.1.Genel Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payları

Genel bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin başlangıç ödeneği içindeki payı Tablo 2/A'da görülmektedir. Toplam değişiklik, yasama organı ve yürütme organı yetkisi ile yapılan değişikliklerdir. Bütçe kanunu ile yapılan kesinti, ek ve olağanüstü ödenek, M.U.K.'un 48.,59. ve 83'üncü maddeleri gereğince eklenen ödenekler, Maliye Bakanınca eklenen ödenek, aktarmalarla eklenen ve düşülen ödenek, özel kanunlar gereğince devreden, alınan ve iptal edilen ödenekler ve ödenek dışı harcamalar toplam değişiklik rakamlarını belirler. Ek ve olağanüstü ödeneğin haricinde sayılan ödeneklerin, yıl içinde yürütme organınca Maliye Bakanına verilen yetkiyle ödenekleri arttırılabilmektedir. Ek ve olağanüstü ödenek ise yıl içinde yasama organının onayı ile bir kanun olarak çıkarılmaktadır. Bütçe ile verilen ödenek yetmediğinde bütçenin iç yapısını etkileyen yetkilerle, bütçe gelir ve ödeneklerinin değiştirilmesi ve bütçenin sınırlarını belirleme yetkisi parlamentodan yürütme organına doğru kaymaktadır. Bu yetki kaymasına, yıl içinde görülen ekonomik gelişmeler ve başlangıç ödeneklerinin uygulama aşamasında yetersiz kalması neden olarak gösterilebilir. Özellikle yürütme organına ve bürokrasiye ödenek artışları yetkisi veren uygulamaların bütçe disiplini ve bütçesel yasama-yürütme organı ilişkileri açısından sakıncaları vardır²⁴.

1985-1998 yılları itibariyle Tablo 2/A incelendiğinde, toplam değişikliğin başlangıç ödeneği içindeki payının her yıl arttığı görülür. Toplam değişikliğin başlangıç ödeneği içindeki payı ortalama yüzde 69'dur. Yasama organı izni ve yürütme organı yetkisiyle hemen her yıl başlangıç ödeneğinin yarısı kadar genel bütçe ödeneklerinde değişiklik yapıldığı görülmektedir. 1995 ve 1997 yıllarında ise ödeneklerde yapılan toplam değişiklik başlangıç ödeneğinin de üzerinde olmuştur. Hazırlanan bütçelerde, ödenekler Meclisten düşük miktarlarda geçirilerek yıl içinde değişimler nedeniyle, bütçe organı ve bürokrasi ödenek artışına yetki veren uygulamalara yönelmekte ve başlangıç ödeneği ile verilen rakam ödeneklerde değişiklik

²⁴ http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_maliye_metin_tebliğ3.html sitesinden 02.09.2000 tarihinde alınmıştır.

yapmak suretiyle aşılmaktadır.

TABLO 2/A.
Genel Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payı (%)

Milyon TL.

Yıllar	Toplam Değişiklik	Başlangıç Öde.	GSMH	T.D./B.Ö.	T.D./GSMH
1985	2.628.565	5.412.082	35.350.300	48,6	7,4
1986	5.498.185	7.104.101	51.184.800	77,4	10,7
1987	7.954.881	10.885.686	75.019.400	73,1	10,6
1988	8.981.411	20.706.923	129.175.100	43,4	7,0
1989	28.242.219	32.733.446	230.369.900	86,3	12,3
1990	31.318.607	63.925.354	397.177.500	49,0	7,9
1991	96.616.304	105.217.150	634.392.800	91,8	15,2
1992	57.585.119	207.545.328	1.103.604.900	27,7	5,2
1993	243.142.766	398.710.000	1.997.322.600	61,0	12,2
1994	609.196.859	823.396.307	3.887.902.900	74,0	15,7
1995	1.677.772.749	1.335.978.053	7.854.887.200	125,6	21,4
1996	2.484.924.173	3.558.506.822	14.978.067.300	69,8	16,6
1997	7.179.220.586	6.344.685.500	29.393.262.000	113,2	24,7
1998	3.648.291.426	14.749.475.000	53.518.332.000	24,7	7,4
Ortalama				69,0	12,4

Kaynak(1):Başlangıç Ödeneği , Maliye Bakanlığı Hazine Genel Hesapları 1985-1998 Yılları

Kaynak(2):Toplam Değişiklik Tablo 2 Rakamları Kullanılarak hazırlanmıştır.

Kaynak(3):GSMH Rakamı <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/esg/esgx.html> sitesinden 21.08.200 tarihinde alınmıştır.

Yıl sonu kesin hesaplarının Parlamento üyelerince yeteri kadar incelenmemesi nedeniyle, bütçede yapılan değişiklikler de önemsenmemekte ve kesin hesaplar kolayca onaylanmaktadır. Bu durumu yaratan, kesin hesapların incelenmesi sonucunda belirli bir yaptırımın olmamasıdır. Böylece yasama organının bütçeyi denetlemede yetersiz kaldığı, başlangıç ödeneğinin ne şartlarda olursa olsun değiştiği gözlenmektedir. Gerçekleşen en yüksek pay 1995'te yüzde 125,6, 1997'de pay yüzde 113,2, en düşük pay ise 1998'de yüzde 24,7'dir.

Genel bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin Milli Gelir içindeki payı da Tablo 2/A' da incelenmiştir. 1985-1998 yılları arasında, oranın dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. Tabloya göre, toplam değişikliğin Milli Gelir içindeki payı ortalama yüzde 12,4 olmuştur. Milli Gelir rakamının yüksek miktarda olduğu göz önüne alındığında, ödeneklerde büyük değişiklikler yapıldığı ve dolayısıyla payın da yüksek

çıkacağı gözlenmektedir. Yıl içinde yapılan ödenek artışları ile bütçe tahminleri geçersiz hale gelerek yasama organının kabul ettiği öncelik sırası değişmekte, yürütme organının amacına göre yeni bir öncelik sırası ortaya çıkmaktadır. Ödeneklerde değişiklik yapmak yoluyla yasama organı etkinliğini kaybetmekte, yetkiler yürütme organına bırakılmış olmaktadır. Gerçekleşen en yüksek pay 1997'de yüzde 24.7, en düşük pay ise 1992'de yüzde 5.2 'dir. Ayrıca 1992'den sonra toplam değişikliğin Milli Gelir içindeki payı diğer yıllara nazaran artarak devam etmiştir.

2.2 . Genel Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Yıllar İtibariyle Değişimi

Genel bütçe toplam değişikliğinin başlangıç ödeneğine göre değişimini Tablo 2/B göstermektedir.1986-1998 döneminde değişim ortalama yüzde 178.8'dir. Tablo incelendiğinde, en yüksek değişim 1993'te yüzde 119.8, en düşük değişim 1998'de yüzde 78.1 azalmadır.

Tablo 2/B.
Genel Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payının Değişimi (%)

Yıllar	Toplam Değ. Başlangıç Öde. Göre Değişimi	Toplam Değ. GSMH'ya Göre Değişimi	Toplam Değ. Değişimi
1986	59,4	44,5	109,2
1987	-5,6	-1,3	44,7
1988	-40,6	-34,4	12,9
1989	98,9	76,3	214,5
1990	-43,2	-35,7	10,9
1991	87,4	93,1	208,5
1992	-69,8	-65,7	-40,4
1993	119,8	133,3	322,2
1994	21,3	28,7	150,6
1995	69,7	36,3	175,4
1996	-44,4	-22,3	48,1
1997	62,0	48,9	188,9
1998	-78,1	-69,9	-49,2
Ortalama	178,8	67,4	107,4

Not: Tablo 3/A Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

Genel bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin Milli Gelire göre değişimi Tablo 2/B'de görülmektedir. 1986-1998 yılları itibariyle değişim ortalama yüzde 67.4'tür. Gerçekleşen en yüksek değişim 1993'te yüzde 133.3, en düşük değişim ise 1998'de yüzde 69.9 azalmadır.

Genel bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 2/B'de incelenmiştir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 107.4'tür. Gerçekleşen en yüksek değişim 1993'te yüzde 322.2, en düşük değişim de 1998'de yüzde 49.2 azalmadır.

2.3.Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Toplam Değişiklik İçindeki Payları

Tablo 2/C'de 1985-1998 yılları arasında mali yıl içinde yapılan toplam bütçe ödenek değişikliklerinin; bütçe kanunu ile yapılan kesinti, ek ve olağanüstü ödenek, M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödenek, M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödenek, Maliye Bakanınca eklenen ödenek, aktarmalarla eklenen ve düşülen ödenek, özel kanunlar gereğince devreden, alınan ve iptal edilen ödenekler ve ödenek dışı harcamanın genel bütçe toplam değişikliği içindeki payları ele alınmıştır.

Bütçe kanunu ile yapılan kesintinin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 döneminde azalan bir seyir izlemiştir. Tablo 2/C incelendiğinde, bütçe kanunu ile yapılan kesintinin toplam değişiklik içindeki payı ortalama yüzde 5.5'tir. 1985 ve 1998 yıllarında oranın sıfır olduğu görülür. Çünkü bu yıllarda bütçe kanunu ile kesinti yapılmamıştır. 1990 yılında kesintinin toplam değişiklik içindeki payı en yüksek oranda, yüzde 15.1 olarak gerçekleşmiştir. Kamu harcamalarının azaltılmasını öngören bu ödeneğin toplam değişiklik içindeki payının düşük olduğu görülmektedir. Yürütme organınca yapılan kesinti, ülkenin uygun ekonomik koşullarına göre bütçe yapma imkanı sağlamaktadır. Bütçe kanununda yapılan kesintiyle sağlanan tasarrufla ortaya çıkan rakamın ilave ihtiyaçlarda kullanılması amaçlanmıştır. Ancak yıl içinde bütçede yapılan ödenek değişiklikleri sebebiyle hazırlanan bütçelerde tasarrufun sağlanmadığı, aksine israfı yol açıldığı gözlenmektedir.

Ek ve olağanüstü ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı incelediğimiz yıllarda yüksek bir seyir izlemiştir. Ek ve olağanüstü ödenek olarak bahsetmemize rağmen incelediğimiz yıllarda olağanüstü ödenek alınmamıştır. Buna göre, ek ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı ortalama olarak yüzde 10.6 olmuştur. Gerçekleşen en yüksek pay 1993'te yüzde 35'tir. Ek ve olağanüstü ödenek alınmaması nedeniyle, 1985, 1986, 1987, 1988, 1990, 1992 ve 1998 yıllarında pay 0'dır. Toplam değişiklik içinde ek ve olağanüstü ödeneğin payının fazlaca olduğu gözlenmektedir. Bütçenin hazırlanması sırasında düşük tutulan ödenekler yıl içinde öngörülme yen ihtiyaçlar ve giderlerde yüksek miktardaki artış sebebiyle yetersiz kaldığında ek ödenek alma yoluna gidilmektedir. Diğer ödeneklere nazaran faydası belirtilerek bir kanun olarak çıkarılan ek ödeneğin Meclisten geçirilmesi kolay olmaktadır. Ek ve olağanüstü ödenek ile bütçe açıklarının kapatılmasına çalışılmaktadır. Fakat bu yolla bütçe açıkları daha da büyümektedir. Ayrıca ek ve olağanüstü ödeneğin bütçe birliğini bozduğu, bütçenin önemini azalttığı ve israfa yol açtığından da söz edilebilir.

1050 Sayılı Kanununun 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı incelediğimiz 1985-1998 yılları arasında ortalama olarak yüzde 6.9 olarak gerçekleşmiştir. Tablo 2/C incelendiğinde, M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı azalan bir seyir izlemiştir. Yürütme organınca Maliye Bakanının yetkisiyle kullanılan bu ödenekler diğer ödeneklere göre daha fazla başvurulmuş ödeneklerdir. Başlangıçta yürütme organınca hazırlanan ve yasama organınca kabul edilen bütçe yine yürütme organınca bütçe kanunu ve diğer kanunlarda yer alan hükümlerle değiştirilebilmektedir. Ödeneklerde değişiklik yapma yetkisine sahip olan Maliye Bakanının bu yetkisini rahatça kullandığı görülmektedir. M.U.K.'un 48'inci maddesi gereğince eklenen ödeneğin üzerinde ödenek de kullanılabilir. Bu durumda ödenek dışı harcama sadece kesin hesaplarda görülmekte ve yasama organınca üzerinde durulmadan onaylanmaktadır. Böylece M.U.K.'un 48'inci maddesince eklenen ödenek diğer ödeneklere göre rahatça kullanılabilir. Gerçekleşen en yüksek pay 1985'te yüzde 27.4, en düşük pay da 1997'de yüzde 0.8'dir.

Tablo 2/C.

Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Toplam Değişiklik İçindeki Payları (%)

Yıllar	Kesinti/T.D.	Ek ve Olağanüstü Ödenek/T.D.	M.U.K. 48.md.ve 59.md.Ger. Eklenen/T.D.	M.U.K. 83 Md. Ger.Eklenen Ödenek/T.D.	Mal.Bak. Eklenen/T.D.	Aktarmalarla Eklenen/T.D.	Aktarmalarla Düşülen/T.D.	Özel Kan. Ger.Dev. /T.D.	Özel Kan. Ger.Alınan /T.D.	Özel Kan. Ger.İptal Ed./T.D.	Ödenek Dışı Har. /T.D.
1985	0,0	0,0	27,4	0,9	5,9	32,6	30,7	1,4	0,1	0,0	1,0
1986	10,3	0,0	13,4	0,7	19,1	26,9	26,2	1,0	0,8	0,0	1,6
1987	10,7	0,0	13,0	0,9	21,2	24,2	25,6	0,7	1,4	0,0	2,4
1988	13,2	0,0	10,2	0,8	8,1	34,4	25,8	0,5	3,0	0,0	3,9
1989	9,4	8,9	7,8	0,4	20,4	18,3	28,0	0,8	1,9	0,0	4,3
1990	15,1	0,0	4,4	0,3	25,3	22,1	21,6	1,0	2,6	0,0	7,6
1991	10,3	21,9	1,8	0,2	18,5	17,4	24,4	0,3	0,9	0,0	4,4
1992	1,2	0,0	4,2	0,5	11,7	25,9	29,5	0,4	4,4	0,0	22,1
1993	1,3	35,0	2,1	0,2	11,9	17,1	25,5	0,3	1,7	0,0	4,9
1994	1,2	16,4	1,2	0,3	21,5	19,1	38,0	0,2	0,9	0,0	1,2
1995	0,7	22,6	2,3	0,1	24,9	12,5	35,7	0,1	0,7	0,0	0,5
1996	2,3	18,0	1,7	0,2	9,1	30,1	37,2	0,0	0,8	0,0	0,5
1997	1,5	25,6	0,8	0,1	7,6	28,0	34,8	0,1	0,9	0,0	0,6
1998	0,0	0,0	6,8	0,5	28,4	26,0	31,8	0,4	4,1	0,0	1,9
Ortalama	5,5	10,6	6,9	0,4	16,7	23,9	29,6	0,5	1,7	0,0	4,1

Not: Tablo 2 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

1050 Sayılı Kanununun 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 2/C' de görülmektedir. Tablo incelendiğinde, toplam değişiklik içindeki pay ortalama yüzde 0.4'tür. Gerçekleşen en yüksek pay 1985 ve 1987 yıllarında yüzde 0.9, en düşük pay da 1995 ve 1997 yıllarında yüzde 0.1'dir. Yürütme organının yetkisiyle yapılan ödeneklerdeki toplam değişiklik içinde bu ödeneğin payı çok düşüktür ve azalan bir seyir izlemiştir.

Bütçe kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiyle ve Maliye Bakanınca eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 yılları arasında Tablo 2/C'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde ortalama pay yüzde 16.7 olarak gerçekleşmiştir. Maliye Bakanının yetkisiyle kullanılan ödeneklere diğer ödenekler göz önüne alındığında daha fazla başvurulduğu gözlenmektedir. Bütçe kanunları incelendiğinde, Parlamentoların bütçe üzerindeki bir çok yetkisini yürütme organına bıraktığı görülmektedir. Yasama organınca belirlenen bütçe sınırları, yürütme organınca Maliye Bakanına verilen yetkilerle ödeneklerde değişiklik yapmak suretiyle aşılabilmektedir. Böylece, başlangıçta programlanan bütçe rakamı yürütme organının geniş yetki kullanımı ile değişmektedir. Meclisin yasama denetimini titizlikle yapmaması sebebiyle, yürütme organı ve bürokrasi ödenek artışına yetki veren bu tür uygulamalara yönelmektedir. Maliye Bakanınca eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki en yüksek payı 1998'de yüzde 28.4, en düşük payı da 1985'te yüzde 5.9 olmuştur.

Aktarmalarla eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı ortalama olarak yüzde 23.9'dur. Gerçekleşen en yüksek pay 1988'de yüzde 34.4, en düşük pay ise 1995'te yüzde 12.5 olmuştur. Genel olarak, aktarmalarla eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı yüksek oranlarda seyretmiştir.

Aktarmalarla düşülen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 döneminde Tablo 2/C'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde, ortalama pay yüzde 29.6'dır. Gerçekleşen en yüksek pay 1994'te yüzde 38, en düşük pay da 1990'da yüzde 21.6'dır. Genel olarak, aktarmalarla düşülen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı yüksek bir seyir izlemiştir. Yürütme organının diğer ödenek türlerine göre aktarma ile ödenek değişikliği yoluna daha fazla gittiği görülmektedir. Maliye Bakanının yetkisiyle

yapılan aktarma bütçe kanun metinlerinde yer aldığından ödenek değişiklikleri daha kolay ve çabuk gerçekleşmektedir. Başlangıçta bütçede düşük belirlenen ödenekler, aktarma ile değiştirilebilmektedir. Bölüm içi ve bölümler arasında yapılabilen aktarma ile harcamalarda tasarrufu sağlamak amaçlanmaktadır. Ancak burada bu amaçtan sapıldığı ve bütçe ödeneklerinin aktarma ile çok fazla değiştirildiği görülmektedir.

Özel kanunlar gereğince geçen yıldan devreden ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 yılları arasında ortalama yüzde 0.5 olmuştur. Gerçekleşen en yüksek pay 1985'te yüzde 1.4, en düşük pay ise 1996'da 0'dır.

Özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 yılları itibariyle incelendiğinde, ortalama oranın yüzde 1.7 olduğunu görebiliriz. Gerçekleşen en yüksek pay 1992'de yüzde 4.4, en düşük pay da 1985'te yüzde 0.1'dir. Ayrıca özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1997'de yüksek oranda yüzde 4.1 olarak gerçekleşmiştir. Özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödenekler toplam değişiklik içinde diğer ödeneklere göre çok daha az kullanılmıştır. Belirli gelirlerin, belirli giderlere tahsisine imkan veren bu tür ödenekler, gelirleriyle birlikte ortaya çıktıkları için bütçe dengesini bozmamaktadır.

1050 Sayılı Kanununun 48'inci maddesi gereğince eklenen ödenek üstünde yapılan harcamanın kesin hesaplarda ödenek dışı harcama olarak görüldüğü daha önce belirtilmiştir. Buna göre, ödenek dışı harcamanın toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 2/C'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde, ortalama pay yüzde 4.1'dir. Gerçekleşen en yüksek pay 1992'de yüzde 22.1, en düşük pay da 1995 ve 1996 yıllarında yüzde 0.5'tir. Genel olarak, ödenek dışı harcamanın toplam değişiklik içindeki payı 1992 yılı hariç düşük seviyelerde gerçekleşmiştir. Yürütme organı ödenek dışı harcamaya 1992 yılı dışında pek fazla başvurmamıştır.

2.4.Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Ödenek Değişikliklerinin Yıllar İtibariyle Değişimi

Bütçe kanunu ile yapılan kesintinin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 2/D'de incelenmiştir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 105'tir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1996'da yüzde 420.1'dir. 1996 yılı koalisyon hükümetlerinin ²⁵ yılı olmuştur. 1996 yılında seçim öncesi uygulanan politikaların, seçim sonrası da devam etmesi, ard arda yaşanan hükümet değişiklikleri ve geçici bütçe uygulaması dolayısıyla harcamalar da artmıştır.

Kesintinin incelediğimiz yıllarda en düşük değişimi ise 1998'de yüzde 100 azalmadır. 1998 yılında bütçe kanunu ile kesinti yapılmadığı için değişim çok düşük oranda gerçekleşmiştir. 1998 yılında I.M.F. gözetiminde üç yıllık bir program uygulanmaya başlanmıştır. Bu yeni programla, kamu finansmanının güçlendirilmesi, iyi bir para politikası yürütülmesi ve yapısal sorunların çözümü yoluyla enflasyonda kalıcı bir düşüşün sağlanması amaçlanmıştır ²⁶ .

Ek ve olağanüstü ödeneğin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi incelendiğinde, ortalama değişimin yüzde 46.5 olduğu görülmektedir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1997'de yüzde 310.5'tir. 1997 yılında koalisyon hükümeti ²⁷ tarafından denk bütçe hazırlanmıştır. Fakat 6. ayda hükümetin değişmesi ve yaşanan ekonomik olaylar sonucu giderlerde artış görülmüştür. Harcamalarda artışı karşılamak için yeni hükümet ²⁸ ek

²⁵ 24 Aralık 1995 genel seçimlerinden 3 Mart 1996'ya kadar hükümet kurulamamıştır. 06.03.1996 tarihinde Mesut Yılmaz Başkanlığında Anavatan-Doğru Yol koalisyon hükümeti kurulmuş ve hükümet 28.06.1996 tarihinde dağılınca yerini Necmettin Erbakan başkanlığında Refah-Doğru Yol koalisyon hükümetine bırakmıştır.

²⁶ DOĞAN, a.g.e., s.33.

²⁷ 28.06.1996 tarihinde Necmettin Erbakan başkanlığında kurulan Refah-Doğru Yol hükümeti.

²⁸ 30.06.1997 tarihinde Mesut Yılmaz Başkanlığında kurulan azınlık hükümetini CHP'de dışarıdan desteklemiştir.

Tablo 2/D.
Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Ödenek Değişikliklerinin Yıllar İtibariyle Değişimi (%)

Yıllar	Kesintinin	Ek ve Ol. Ödenek	M.U.K. 48.ve 59.Md. Ger. Ek. Öde.	M.U.K. 83.Md. Ger. Ek. Öde.	Mal.Bak. Ekl.Öde.	Aktarma İle Ekl.Öde.	Aktarma İle Düş.Öde.	Öz.Kan.G. Dev.Öde.	Öz.Kan.G. Alın.Öde.	Öz.Kan.G. İptal Ed.Öde.	Ödenek Dışı Harcama.
1986	-	-	2,5	64,4	577,1	72,6	78,2	50,4	1829,6	-	237,0
1987	49,4	-	40,1	74,5	60,7	30,1	41,6	-2,9	150,7	-	121,7
1988	40,1	-	-11,1	9,7	-57,0	60,3	13,8	-16,3	137,3	-	87,1
1989	123,0	-	138,4	33,1	695,7	67,3	241,9	370,2	96,8	-	240,2
1990	78,4	-100,0	-37,3	-1,7	37,4	34,3	-14,6	38,1	51,8	-	98,3
1991	109,8	-	25,9	53,8	125,4	142,2	248,2	-10,0	9,9	-	78,3
1992	-93,2	-100,0	40,1	105,5	-62,3	-11,1	-27,9	-5,4	183,3	1562,0	199,4
1993	356,3	-	114,1	91,2	327,6	178,4	265,8	180,4	64,4	-0,2	-6,4
1994	144,1	17,6	39,7	212,9	354,5	179,3	273,2	46,2	27,8	-99,5	-37,8
1995	46,3	280,0	429,6	26,7	218,7	80,1	158,7	22,2	106,1	-100,0	4,8
1996	420,1	17,6	7,9	89,2	-46,0	258,5	54,3	-5,8	85,8	-	68,1
1997	85,6	310,5	36,9	106,0	142,9	168,7	169,9	343,9	224,0	1661,9	223,9
1998	-100,0	-100,0	336,9	105,2	88,8	-52,8	-53,5	205,2	128,9	-56,9	64,7
Ortalama	105,0	46,5	89,5	74,7	189,5	92,9	111,5	93,5	238,2	494,6	106,1

Not: Tablo 2 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

ödenek almıştır. Ek ve olağanüstü ödeneğin incelediğimiz dönemde en düşük değişimi 1990, 1992 ve 1998 yıllarında yüzde 100 azalmadır. 1990, 1992 ve 1998 yıllarında ek ödenek alınmadığından bir önceki yıllara göre değişim azalan olarak gerçekleşmiştir.

1050 Sayılı Kanununun 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereği eklenen ödeneğin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 2/D'de verilmiştir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 89.5'tir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1995'te yüzde 429.6'dır. 1994 yılında 5 Nisan'da yürürlüğe konulan istikrar önlemlerine rağmen ekonomide; bütçe açığında hedeflenen iyileşmenin sağlanamaması, enflasyonun düşme trendinin ardından tekrar yukarılara çıkması, iktisadi büyümenin gerilemesi, iç borç yükünün artması, gelir dağılımının bozulması, istihdamın gerilemesi gibi olumsuz sonuçlar ortaya çıkarmıştır. Ekonomide bu istikrarsızlıklara 1995 genel seçimleri sonucu siyasi istikrarsızlık da eklenmiştir ²⁹. Gerçekleşen en düşük değişim 1990'da yüzde 37.3 azalmadır. 1990 yılında yeni bir hükümet ³⁰ iktidara gelmiş ve ilk yıl istikrarlı bir politika yürütmüştür.

1050 Sayılı Kanununun 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödeneğin, 1986-1998 yılları itibariyle değişimi, Tablo 2/D'de görülmektedir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 74.7'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1994'te yüzde 212.9'dur. 5 Nisan 1994'te uygulamaya konulan istikrar programıyla, bütçe ve kamu kesimini daraltıcı önlemler alınmıştır. Ancak, enflasyonda kalıcı bir düşüş gerçekleştirilememiş, yüksek faizler ekonominin önemli bir sorunu haline gelmiştir. Yapısal reformların yürürlüğe konulamaması nedeniyle de kamu açıkları devam etmiştir ³¹. Gerçekleşen en düşük değişim de 1990'da yüzde 1.7 azalmadır.

Bütçe kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiyle ve Maliye Bakanınca eklenen ödeneğin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 2/D'de gösterilmiştir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 189.5'tir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1989'da yüzde 695.7'dir. KİT açıkları, yüksek zamlar, Merkez Bankası kredisi ve dış proje kredileriyle sağlanmaktadır. KİT'lere gereksiz yatırım yapılması, tarımsal sübvansiyonun stratejik

²⁹ DOĞAN, a.g.e., s.19.

³⁰ Turgut Özal Cumhurbaşkanı seçilince, DYP başkanlığına getirilen Yıldırım Akbulut Hükümeti kurma görevi verilmiştir. 09.11.1989'da Yıldırım Akbulut başkanlığında yeni hükümet kurulmuştur.

³¹ DOĞAN, a.g.e., s.32.

mallara indirgenmemesi, kambiyo kurunun enflasyona otomatik endekslenmemesi, reel faizlerin yüksek tutulması, para ve maliye politikalarının uyumlu şekilde kullanılmaması, önemli boyutta enflasyonist baskı yaratmaktadır³². Gerçekleşen en düşük değişim 1992'de yüzde 62.3 azalmadır: 1992 yılında TL. değerini iyice yitirmiştir. Bu yılda yeni bir hükümet³³ göreve gelmiş ve ilk yılında istikrarlı bir ekonomik politika yürütmüştür.

Aktarmalarla eklenen ödeneğin yıllar itibariyle değişimi, ortalama yüzde 92.9'dur. Gerçekleşen en yüksek değişim 1996'da yüzde 258.5'tir. 1996 yılında ard arda hükümet değişiklikleri yaşanmıştır. Hükümetlerin istikrarlı politika izleyememesi sebebiyle bütçe açıkları, borç faiz ödemeleri faiz oranları artmış, enflasyon yükselmeye devam etmiştir. 1996'da 447 trilyon TL.'lik ek mali bütçe nedeniyle Hazinesin kullandığı avans miktarı tekrar artma eğilimine girmiştir³⁴. Gerçekleşen en düşük değişim ise, 1998'de yüzde 52.8 azalmadır. 1997 yılında tüm gelişmekte olan ülkeleri olumsuz etkileyen küresel krizin eklenmesiyle birlikte, 1998'de yeni istikrar önlemleri gündeme gelmiştir. I.M.F.'nin üç ayda bir ekonomiyi gözlemlediği Yakın İzleme programıyla Türkiye'nin, siyasal seçimler öncesinde ekonominin biriken sorunlarından ve küresel krizden en az düzeyde etkilenmesi hedeflenmiştir³⁵.

Özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödeneğin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 2/D'de verilmiştir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 238.2'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1985'te yüzde 1829.6'dır. 1985 yılı başlarında para ve sermaye piyasasında gittikçe tırmanan bir faiz yarışı sürmekteydi. Hazine bu faiz yarışını durdurmak için süper faizli ve ihale yoluyla bonolar ihraç etmiş ve bu da sermaye piyasasını olumsuz yönde etkilemiştir³⁶. Fakat yüksek faizden belirlenen sonuç elde edilememiş enflasyon daha da artmıştır. Gerçekleşen en düşük değişim ise 1991'de yüzde 9.9'dur. 1991 yılında Körfez Krizi'nin yarattığı ekonomik gelişmeler etkisini, Türk

³² İÇÖZ, a.g.e., s.75.

³³ Erken seçim sonucunda 21.11.1991 tarihinde Süleyman Demirel başkanlığında kurulan DYP-SHP koalisyon hükümeti.

³⁴ Yıldırım KILKIŞ, Ayın Ekonomik Olayları, **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yılı: 34, Sayı:1, Ocak 1997, s. 3

³⁵ DOĞAN, a.g.e., s.3.

³⁶ Hakkı DÜĞER, "1980 Sonrası Liberalleşme Süreci ve Bazı Politika Sonuçları" **Anadolu Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:4, No:1, 1986, s.139.

ekonomisinin tüm sektörleri ve toplumsal kesimleri üzerinde göstermiş ve 1991 yılı bütçe ödenek ve gelirleri de krizin doğurduğu gelişmelerin etkisi altında kalmıştır³⁷.

Ödenek dışı harcamanın 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo-2/D'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde, ortalama değişim yüzde 106.1'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1989'da yüzde 240.2, en düşük değişim ise 1994'te yüzde 37.8 azalmadır.

3.GENEL BÜTÇE ÖDENEKLERİNDE YIL İÇİNDE YÜRÜTME ORGANI YETKİSİYLE YAPILAN DEĞİŞİKLİKLER

Genel bütçe ödeneklerinde yıl içinde yürütme organının yetkisi ile yapılan değişiklikler toplam değişikliklerden ek ve olağanüstü ödeneğin çıkarılmasıyla bulunmaktadır. Ek ve olağanüstü ödenek bir kanun olarak çıkarıldığından yasama organının yetkisi ile yapılan değişikliklerdir. Toplam değişiklik ise yürütme organı ve yasama organınca yapılan değişikliklerdir. Bu tablo yürütme organınca yasama organı yetkisiyle yapılan değişiklikleri göstermektedir. 1985-1998 yılları itibariyle yürütme organının yetkisi ile yapılan değişiklikler Tablo-3'te verilmiştir. Ek ve olağanüstü ödeneğin alınmadığı 1985-1989 yılları arası ile, 1990, 1992 ve 1998'de toplam değişiklikle yürütme değişikliği rakamı aynıdır.

1989 yılında yasama organı onayı ile 2.500.000.000.000 TL'lik ek ödenek alınmış, 1991'de ise 1989'a göre ek ödenek miktarı 10 kat artmıştır. 1993 yılında alınan ek ödenek miktarı 1991'in 4 katı kadardır. 1993 yılından sonra alınan ek ödenek miktarları arasında çok yüksek seviyelerde fark görülmemektedir. Fakat 1997 yılına gelindiğinde ek ödenek miktarı bir önceki yıla göre 5 kat artış göstermiştir. Yürütme organınca kullanılan yetkiler, yürütme organının bütçede gelir ve ödenek değişiklikleri yapabilmesiyle bütçe ile belirlenen rakamın üzerinde değişiklik yaratmakta, böylece bütçe sınırlarını belirleyen yasama organının yetkileri yürütme organına doğru

³⁷ DARICI, a.g.e.,s.145.

Tablo 3.
Genel Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yürütme Organının Yetkisi İle Yapılan Değişiklikler

Milyon TL.

Yıllar	Toplam Değişiklik	Ek ve Olağanüstü Ödenek	Yürütme Değişikliği
1985	2.628.565	0	2.628.565
1986	5.498.185	0	5.498.185
1987	7.954.881	0	7.954.881
1988	8.981.411	0	8.981.411
1989	28.242.219	2.500.000	25.742.219
1990	31.318.607	0	31.318.607
1991	96.616.304	21.191.000	75.425.304
1992	57.585.119	0	57.585.119
1993	243.142.766	85.000.000	158.142.766
1994	609.196.859	100.000.000	509.196.859
1995	1.677.772.749	380.000.000	1.297.772.749
1996	2.484.924.173	447.000.000	2.037.924.173
1997	7.179.220.586	1.835.000.000	5.344.220.586
1998	3.648.291.426	0	3.648.291.426

Not: Tablo 2 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

kaymaktadır. 1989 yılında yıl içinde yapılan toplam değişikliğin büyük miktarı yürütme organının yetkisi dahilinde kullanılmıştır. 1991 yılında ise, 1989 yılına nazaran hem yasama organınca kullanılan ödenek hem de yürütme organının yetkisiyle kullanılan ödenek miktarı artmıştır. 1993,1994,1995 ve 1997 yıllarında da yürütme organınca yapılan değişiklikler yasama organınca yapılan değişikliklere göre daha fazla olmuştur. Ek ve olağanüstü ödeneğin alınmadığı yıllarda ise, sadece yürütme organının yetkisi ile ödenek değişikliğine gidilmiştir. Ödeneklerde değişiklik yapma yetkisini bütçe kanunu ve diğer kanunlardan alan yürütme organının bu yetkisini rahatça kullandığı gözlenmektedir. Bu yolla bütçe ile verilen rakam geçersiz hale gelerek yasama organının belirlediği öncelik sırası değişmekte, yürütme organının amacına yönelik yeni bir öncelik sırası belirlenmektedir. Bu durumda, yasama organının yürütme organı karşısında üstünlüğünü yitirdiği görülmektedir.

3.1. Genel Bütçe Ödeneklerindeki Yürütme Değişikliğinin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payları

Genel bütçe ödeneklerindeki yürütme değişikliğinin başlangıç ödeneği içindeki payı Tablo 3/A'da incelenmiştir. 1985-1998 yılları arasında yürütme değişikliğinin başlangıç ödeneği içindeki payı ortalama yüzde 59,6'dır. Başlangıç ödeneğinin yüzde 60'ının yürütme organının yetkisiyle değiştiği görülmektedir. Bütçe ile belirlenen ödenekler, yürütme organınca yıl içinde yapılan ödenek değişiklikleri ile arttırılabilmektedir. Bu durumda, bütçenin yapısını etkileyen yetkiler yürütme organınca kullanılmakta, bütçe gelir ve ödeneklerinin değiştirilmesi ve bütçe sınırlarını belirleme yetkisi Parlamentodan yürütme organına doğru kaymaktadır.

Tablo 3/A.
Genel Bütçe Ödeneklerindeki Yürütme Değişikliğinin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payları (%)

Milyon TL.

Yıllar	Başlangıç Ödeneği	Yürütme Değişikliği	GSMH	Y.D./B.Ö.	Y.D./GSMH
1985	5.412.082	2.628.565	35.350.300	48,6	7,4
1986	7.104.101	5.498.185	51.184.800	77,4	10,7
1987	10.885.686	7.954.881	75.019.400	73,1	10,6
1988	20.706.923	8.981.411	129.175.100	43,4	7,0
1989	32.733.446	25.742.219	230.369.900	78,6	11,2
1990	63.925.354	31.318.607	397.177.500	49,0	7,9
1991	105.217.150	75.425.304	634.392.800	71,7	11,9
1992	207.545.328	57.585.119	1.103.604.900	27,7	5,2
1993	398.710.000	158.142.766	1.997.322.600	39,7	7,9
1994	823.396.307	509.196.859	3.887.902.900	61,8	13,1
1995	1.335.978.053	1.297.772.749	7.854.887.200	97,1	16,5
1996	3.558.506.822	2.037.924.173	14.978.067.300	57,3	13,6
1997	6.344.685.500	5.344.220.586	29.393.262.000	84,2	18,4
1998	14.749.475.000	3.648.291.426	53.518.332.000	24,7	7,4
Ortalama				59,6	10,6

Kaynak(1):Başlangıç Ödeneği , Maliye Bakanlığı Hazine Genel Hesapları 1995-1998 Yılları

Kaynak(2):Yürütme Değişikliği Tablo 3 Rakamları Kullanılarak hazırlanmıştır.

Kaynak(3):GSMH Rakamı <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/esg/esgx.html> sitesinden 21.08.2000 tarihinde alınmıştır.

Bütçe ve diğer kanunlarla yürütme organına verilen yetkilerle, Parlamentoların bütçe üzerindeki birçok yetkisi yürütme organına bırakılmıştır. Bütçe uygulamasının sonuçları yıl sonunda kesin hesap kanun tasarısında görülebilmektedir. Fakat kesin

hesaplar Mecliste görüşülürken, kesin hesapların incelenmesi sonucunda belirleyici bir düzenlemenin olmaması sebebiyle, milletvekilleri tarafından üzerinde durulmadan kabul edilmesi gereken bir kanun tasarısı haline gelmiştir. Kesin hesapların incelenmesinde yasama denetiminin şekilsel olduğu söylenebilir. Gerçekleşen en yüksek pay 1995'te yüzde 97.1, en düşük pay da 1998'de yüzde 24.7'dir. Genel olarak bakıldığında, yürütme değişikliğinin başlangıç ödeneği içindeki payı yüksek bir seyir izlemiştir.

Yürütme değişikliğinin Milli Gelir içindeki payı da Tablo 3/A'da görülmektedir. 1985-1998 yılları arasında yürütme değişikliğinin Milli Gelir içindeki payı ortalama yüzde 10.6 olmuştur. Gerçekleşen en yüksek pay 1997'de yüzde 18.4, en düşük pay ise 1992'de yüzde 5.2'dir. Milli Gelir rakamının yüksek olduğu göz önüne alındığında, yürütme organınca ödeneklerde yüksek oranda değişiklik yapıldığı ve payın da yüksek çıktığı görülmektedir. Ödenek artışları sebebiyle programlanan bütçe rakamı değişmekte ve ödenekler yürütme organınca istenildiği şekilde kullanılabilmektedir. Yürütme organınca yıl içinde yapılan ödenek değişiklikleri yüksek miktardadır ve Milli Gelir içinde önemli bir paya sahiptir.

3.2.Genel Bütçe Ödeneklerindeki Yürütme Değişikliğinin Yıllar İtibariyle Değişimi

Genel bütçe ödeneklerindeki yürütme organınca yapılan değişikliğin başlangıç ödeneğine göre değişimi 1986-1998 yıllarında Tablo 3/B'de incelenmiştir. Tabloya göre ortalama değişim yüzde 140.9'dur. Gerçekleşen en düşük değişim ise 1998'de yüzde 70.6 azalmadır. 1998 yılında I.M.F. gözetiminde üç yıllık bir program uygulanmaya başlanmıştır. Program bir çok açıdan başarılı olmuştur. Özellikle enflasyon hissedilir düzeyde gerilemiş, TEFE son sekiz yılın en düşük seviyesine inmiştir ³⁸.

Genel bütçe ödeneklerindeki yürütme organınca yapılan değişikliğin Milli Gelire göre değişimi de 1986-1998 yılları itibariyle Tablo 3/B'de görülmektedir.

³⁸DOĞAN,a.g.e., s.33.

Tablo 3/B.
Genel Bütçe Ödeneklerindeki Yürütme Değişikliğinin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payının Değişimi (%)

Yıllar	Yür. Değ. Başlangıç Öde. İç. Değişimi	Yür. Değ. GSMH İç. Değişimi	Yür. Değişikliğinin Değişimi
1986	59,4	44,5	109,2
1987	-5,6	-1,3	44,7
1988	-40,6	-34,4	12,9
1989	81,3	60,7	186,6
1990	-37,7	-29,4	21,7
1991	46,3	50,8	140,8
1992	-61,3	-56,1	-23,7
1993	43,0	51,7	174,6
1994	55,9	65,4	222,0
1995	57,1	26,2	154,9
1996	-41,0	-17,6	57,0
1997	47,1	35,2	162,2
1998	-70,6	-59,6	-31,7
Ortalama	140,9	43,0	94,7

Not: Tablo 3/A Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

Tablo incelendiğinde ortalama değişim yüzde 43'tür. Gerçekleşen, en yüksek değişim 1994'te yüzde 65.4'tür. "Türkiye'de 1994 yılı başında yaşanan mali kriz, reel sektörleri de içine alarak genişlemiştir... 5 Nisan 1994'te uygulamaya konulan İstikrar Programı, bütçe ve kamu kesimini daraltıcı önlemlerden oluşmuştur... Bu önlemlerle, döviz kurlarındaki hızlı tırmanış kontrol altına alınabilmiş ve döviz rezervlerinin öngörülerin üzerinde gerçekleşmesi sağlanmıştır. Ancak enflasyonda kalıcı bir düşüş gerçekleştirilememiş, yüksek faizler ekonominin önemli bir sorunu haline gelmiştir. Yapısal reformların yürürlüğe konulamaması nedeniyle de kamu açıkları devam etmiştir." ³⁹. 1989 yılındaki değişim oranı da yüksek çıkmıştır. Gerçekleşen en düşük değişim ise 1998'de 59.6 azalmadır.

Yürütme değişikliğinin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 3/B'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde, yürütme değişikliğinin değişimi ortalama yüzde 94.7 olmuştur. Gerçekleşen en yüksek değişim 1994'te yüzde 222'dir. 1994 yılındaki gelişmeler sebebiyle yüksek miktarda ek ödenek alınmıştır. Ayrıca, 1986, 1989, 1991, 1993, 1995 ve 1997 yıllarında da artış oranları yüzde 100'ün üzerinde gerçekleşmiştir.

³⁹ DOĞAN, a.g.e., s.32.

Gerçekleşen en düşük değişim ise, 1998'de yüzde 31.7 azalmadır. 1998 yılı ile ilgili gelişmelerin yanında, ayrıca, 1998 yılında ek ödenek alınmadığından dolayı değişim düşüktür. Diğer yandan 1992 yılında da oranın yüzde 23.7 azaldığı görülür.

3.3.Genel Bütçe Ödeneklerinde Yürütme Organının Yetkisi İle Yapılan Değişikliklerin Yürütme Değişikliği İçindeki Payları

Bütçe ödenek değişikliklerinin yürütme değişikliği içindeki payları 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 3/C'de incelenmiştir. Bütçe kanunu ile yapılan kesintinin yürütme değişikliği içindeki payı Tablo 3/C'ye göre ortalama yüzde 5.9'dur. Gerçekleşen en yüksek pay 1990 yılında yüzde 15.1'dir. Yürütme organınca 1986-1991 yılları arasında bütçe kanunu ile yapılan kesintiye fazlaca başvurulduğu görülmektedir. En düşük pay ise, kesintinin yapılmadığı 1985 ve 1998 yılında 0'dır. Genel olarak, kamu harcamalarının azaltılmasını öngören bu ödeneğin yürütme değişikliği içindeki payı incelediğimiz yıllar arasında azalan bir seyir izlemiştir.

M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödeneğin yürütme değişikliği içindeki payı da 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 3/C'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde, ortalama oranın yüzde 7.2 olduğu görülür. Gerçekleşen en yüksek pay 1985'te yüzde 27.4, en düşük pay ise 1997'de yüzde 1.1'dir. Genel olarak, incelediğimiz yıllar itibariyle M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödeneğin yürütme değişikliği içindeki payı azalan bir seyir izlemiştir. M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödenek yürütme organınca düşük oranlarda kullanılmıştır. Maliye Bakanının yetkisi ile kullanılan bu ödeneklere diğer ödeneklere nazaran daha az başvurulmuş, yürütme organınca diğer ödeneklerin arttırılması yoluna gidilmiştir.

M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödeneğin yürütme değişikliği içindeki payı 1985-1998 döneminde Tablo 3/C'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde ortalama oranın yüzde 0.5 olduğu görülür. Gerçekleşen en yüksek pay 1985 ve 1987'de yüzde 0.9, en düşük pay ise 1991, 1995, 1996 ve 1997'de yüzde 0.2'dir. Genel olarak oran çok düşük seviyelerdedir. Yürütme organı yetkisiyle yapılan değişiklikler içinde,

Tablo 3/C.
Genel Bütçede Yıl İçinde Yürütme Organının Yetkisi İle Yapılan Değişikliklerin Yürütme Değişikliği İçindeki Payları (%)

Yıllar	Kesinti /Y.D.	M.U.K. 48.md.ve 59.md.Ger. Eklenen/Y.D.	M.U.K. 83 Md. Ger.Eklenen Ödenek/Y.D.	Mal.Bak. Eklenen/Y.D.	Aktarmalarla Eklenen/Y.D.	Aktarmalarla Düşülen/Y.D.	Özel Kan. Ger.Dev. /Y.D.	Özel Kan. Ger.Alınan /Y.D.	Özel Kan. Ger.İptal Ed./Y.D.	Ödenek Dışı Har. /Y.D.
1985	0,0	27,4	0,9	5,9	32,6	30,7	1,4	0,1	0,0	1,0
1986	10,3	13,4	0,7	19,1	26,9	26,2	1,0	0,8	0,0	1,6
1987	10,7	13,0	0,9	21,2	24,2	25,6	0,7	1,4	0,0	2,4
1988	13,2	10,2	0,8	8,1	34,4	25,8	0,5	3,0	0,0	3,9
1989	10,3	8,5	0,4	22,4	20,1	30,8	0,8	2,1	0,0	4,7
1990	15,1	4,4	0,3	25,3	22,1	21,6	1,0	2,6	0,0	7,6
1991	13,2	2,3	0,2	23,7	22,3	31,2	0,4	1,2	0,0	5,6
1992	1,2	4,2	0,5	11,7	25,9	29,5	0,4	4,4	0,0	22,1
1993	2,0	3,3	0,4	18,2	26,3	39,3	0,5	2,6	0,0	7,6
1994	1,5	1,4	0,4	25,7	22,8	45,5	0,2	1,0	0,0	1,5
1995	0,9	3,0	0,2	32,2	16,1	46,2	0,1	0,8	0,0	0,6
1996	2,8	2,0	0,2	11,1	36,8	45,4	0,1	1,0	0,0	0,6
1997	2,0	1,1	0,2	10,3	37,7	46,7	0,1	1,2	0,0	0,8
1998	0,0	6,8	0,5	28,4	26,0	31,8	0,4	4,1	0,0	1,9
Ortalama	5,9	7,2	0,5	18,8	26,7	34,0	0,5	1,9	0,0	4,4

Not: Tablo 2ve Tablo 3 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

M.U.K.'un 83'üncü maddesi ile eklenen ödeneğin çok düşük oranlarda kullanıldığı gözlenmektedir.

Maliye Bakanınca eklenen ödeneğin yürütme değişikliği içindeki payı Tablo 3/C'de incelenmiştir. Tabloya göre, ortalama oran yüzde 18.8'dir. Gerçekleşen en yüksek pay 1995'te yüzde 32.2'dir. Diğer yandan, 1990'da yüzde 25.3, 1994'te yüzde 25.7 ve 1998'de yüzde 28.4 ile oran yüksek seviyede gerçekleşmiştir. Gerçekleşen en düşük pay ise 1985'te yüzde 5.9'dur. Genel olarak oran, artan bir seyir izlemiştir. Yürütme organınca Maliye Bakanının yetkisiyle kullanılan ödenekler, geniş bir kullanım alanı olması sebebiyle sıkça başvurulmuş ödeneklerdir. Bütçe kanunu ve diğer kanunlarla sayılan yetkiler dolayısıyla ödenek kullanımında diğer ödeneklere nazaran bir rahatlık söz konusu olmaktadır. Bu durumda Maliye Bakanınca eklenen ödeneğe fazlaca başvurulduğu görülmektedir.

Tablo incelendiğinde aktarmalarla eklenen ödeneğin ortalama oranının yüzde 26.7 olduğu görülür. Gerçekleşen en yüksek pay 1997'de yüzde 37.7'dir. Ayrıca, 1985'te yüzde 32.6, 1988'de yüzde 34.4 ve 1996'da da yüzde 36.8 ile oran yüksek olarak gerçekleşmiştir. Genel olarak, aktarmalarla eklenen ödeneğin yürütme değişikliği içindeki payı yüksek bir seyir izlemiştir. Tablo incelendiğinde, aktarmalarla düşülen ödeneğin ortalama oranı yüzde 34 olmuştur. Gerçekleşen en yüksek pay 1997'de yüzde 46.7'dir. Ayrıca, 1993'te yüzde 39.3, 1994'te yüzde 45.5, 1995'te yüzde 46.2 ve 1996'da yüzde 45.4 ile yüksek oranlar görülmüştür. Gerçekleşen en düşük pay 1990'da yüzde 21.6'dır. Yürütme organınca aktarma ile ödenek değişikliğine fazla gidildiği gözlenmektedir. Aktarma ile ödeneklerde değişiklik yapma yetkisi bütçe kanunu ile Maliye Bakanına verilmiştir. Yürütme organının, bütçe kanunu ile verilen diğer ödenek değişiklik yetkilerindeki gibi, bu yetkisini de kullanma serbestliği içinde olduğu görülmektedir. Yürütme organı, yasama organının bütçe denetiminde hassas olmadığını bildiğinden, ödeneklerde değişiklik yapma yetkisini rahatça kullanabilmektedir. Kesin hesaplarda görülen bütçe uygulamasından sapmaların bir yaptırımı söz konusu olmadığı için yürütme organı bütçe ile verilen rakamı pek fazla önemsememekte ve yıl içinde ödeneklerde değişiklik yapma yolunu benimsemektedir.

Tablo 3/D.

Yıl İçindeki Yürütme Organının Yetkisi İle Yapılan Değişikliklerin Yıllar İtibariyle Değişimi (%)

Yıllar	Kesintinin	M.U.K. 48.ve 59.Madde.	M.U.K. 83.Md.	Mal.Bak. Ekl.Öde.	Aktarma İle Ekl.Öde.	Aktarma İle Düş.Öde.	Öz.Kan.Ger. Dev.Öde.	Öz.Kan.Ger. Alın.Öde.	Öz.Kan.Ger. İptal Ed.Öde.	Ödenek Dışı Harcamının
1986	-	2,5	64,4	577,1	72,6	78,2	50,4	1829,6	-	237,0
1987	49,4	40,1	74,5	60,7	30,1	41,6	-2,9	150,7	-	121,7
1988	40,1	-11,1	9,7	-57,0	60,3	13,8	-16,3	137,3	-	87,1
1989	123,0	138,4	33,1	695,7	67,3	241,9	370,2	96,8	-	240,2
1990	78,4	-37,3	-1,7	37,4	34,3	-14,6	38,1	51,8	-	98,3
1991	109,8	25,9	53,8	125,4	142,2	248,2	-10,0	9,9	-	78,3
1992	-93,2	40,1	105,5	-62,3	-11,1	-27,9	-5,4	183,3	1562,0	199,4
1993	356,3	114,1	91,2	327,6	178,4	265,8	180,4	64,4	-0,2	-6,4
1994	144,1	39,7	212,9	354,5	179,3	273,2	46,2	27,8	-99,5	-37,8
1995	46,3	429,6	26,7	218,7	80,1	158,7	22,2	106,1	-100,0	4,8
1996	420,1	7,9	89,2	-46,0	258,5	54,3	-5,8	85,8	-	68,1
1997	85,6	36,9	106,0	142,9	168,7	169,9	343,9	224,0	1661,9	223,9
1998	-100,0	336,9	105,2	88,8	-52,8	-53,5	205,2	128,9	-56,9	64,7
Ortalama	105,0	89,5	74,7	189,5	92,9	111,5	93,5	238,2	494,6	106,1

Not: Tablo 2 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

Özel kanunlar gereğince devreden ödeneğin yürütme değişikliği içindeki payı, 1985-1998 yılları arasında ortalama olarak yüzde 0.5 olmuştur. Gerçekleşen en yüksek pay 1985'te yüzde 1.4, en düşük pay da 1995, 1996 ve 1997'de yüzde 0.1'dir. Genel olarak oran, çok düşük seviyelerde gerçekleşmiştir.

Özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödeneğin yürütme değişikliği içindeki payı 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 3/C'de incelenmiştir. Buna göre, ortalama oran yüzde 1.9 olmuştur. Gerçekleşen en yüksek pay 1992'de yüzde 4.4, en düşük pay ise 1985'te yüzde 0.1'dir. Yürütme organınca, özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödenek ile pek fazla değişikliğe gidilmediği görülmektedir.

Ödenek dışı harcamanın yürütme değişikliği içindeki payı 1985-1998 döneminde Tablo-3/C'de incelenmiştir. Buna göre, ortalama oran yüzde 4.4 olmuştur. 1050 Sayılı Kanunun 48'inci maddesi ile eklenen ödeneğin üstünde Maliye Bakanının yetkisiyle yapılan harcamalara 1992 yılı dışında yürütme organınca fazlaca başvurulmamıştır. 1992 yılında 1050 Sayılı Kanunun 48'inci maddesi gereğince eklenen ödeneğin üstünde harcama yapılmış ve bu kesin hesaplara yansımıştır. Kesin hesaplar, incelenmesi sonucunda belli bir yaptırımının olmaması nedeniyle milletvekillerince üzerinde durulmadan, onaylanması gereken bir kanun tasarısı olarak görülmektedir. Böylece yasama organının denetimi şekilsel hale gelmektedir. Gerçekleşen en yüksek pay 1992'de yüzde 22.1, en düşük pay da 1995 ve 1996'da yüzde 0.6'dır. Genel olarak oran, 1992 yılı hariç düşük ve azalan bir seyir izlemiştir.

4.KATMA BÜTÇE BAŞLANGIÇ ÖDENEĞİ İLE YIL SONU ÖDENEĞİ ARASINDAKİ FARKLILIKLAR

4.1.Katma Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farklılıkların Oransal Payları

Katma bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın başlangıç ödeneği içindeki payı incelediğimiz yıllar itibariyle Tablo 4'de görülmektedir. Buna göre, farkın başlangıç ödeneği içindeki payı 1985-1998 yılları itibariyle ortalama yüzde 37

olmuştur. Gerçekleşen en yüksek pay 1986 ve 1997 yıllarında yüzde 56'dır. 1986 ve 1997 yıllarında başlangıç ödeneği ile verilen rakam yarı yarıya aşılmıştır.

1986 yılında bir ara seçim yaşanmıştır. Hükümetin bütün ülke ihtiyaçlarını iki seçim dönemi arasında ele almak istemesiyle başlattığı girişimler, gerek planlama gerekse ihtiyaçların önemliliği hakkındaki görüşlerin farklılığı nedeniyle başka ekonomik ve sosyal sorunlar yaratmıştır⁴⁰.

Tablo 4.
Katma Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın
Başlangıç Ödeneği İçindeki Payı (%)

Milyon TL.

Yıllar	Başlangıç Ödeneği	Yıl Sonu Ödeneği	GSMH	Y.Ö.-B.Ö.	(Y.Ö.-B.Ö) /B.Ö. (%)	(Y.Ö.-B.Ö) /GSMH (%)
1985	936.880	1.208.619	35.350.300	271.739	29,0	0,8
1986	1.238.989	1.932.934	51.184.800	693.945	56,0	1,4
1987	1.740.688	2.602.320	75.019.400	861.632	49,5	1,1
1988	3.273.433	4.041.971	129.175.100	768.538	23,5	0,6
1989	5.081.084	7.208.785	230.369.900	2.127.701	41,9	0,9
1990	10.167.437	12.947.057	397.177.500	2.779.620	27,3	0,7
1991	16.800.028	24.918.895	634.392.800	8.118.867	48,3	1,3
1992	33.539.661	42.422.914	1.103.604.900	8.883.253	26,5	0,8
1993	59.491.192	78.392.948	1.997.322.600	18.901.756	31,8	0,9
1994	107.916.881	115.170.435	3.887.902.900	7.253.554	6,7	0,2
1995	145.606.767	210.274.259	7.854.887.200	64.667.492	44,4	0,8
1996	306.828.262	431.897.061	14.978.067.300	125.068.799	40,8	0,8
1997	632.327.361	986.242.072	29.393.262.000	353.914.711	56,0	1,2
1998	1.138.095.701	1.551.673.565	53.518.332.000	413.577.864	36,3	0,8
Ortalama					37,0	0,9

Kaynak(1):Başlangıç Ödeneği ve Yıl Sonu Ödeneği, Maliye Bakanlığı Hazine Genel Hesapları 1985-1998 Yılları.

Kaynak(2):GSMH Rakamı <http://www.dpt.gov.tr/dptweb/esg/esgx.html> sitesinden 21.08.2000 tarihinde alınmıştır.

Başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın Milli Gelir içindeki payı 1985-1998 döneminde Tablo-4'te incelenmiştir. Yıllar itibariyle Milli Gelir içindeki pay

⁴⁰ Yıldırım KILKIŞ, "Ayn Ekonomik Olayları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl:23, Sayı:10, Ekim 1986, s.57.

düşük seviyelerde seyretmiştir. Buna göre, ortalama pay yüzde 0.9'dur. Gerçekleşen en yüksek oran 1986'da yüzde 1.4 olmuştur. Ayrıca 1991'de yüzde 1.3 ve 1997'de yüzde 1.2 ile oran yüksek gerçekleşmiştir. Gerçekleşen en düşük oran ise 1994'de yüzde 0.2'dir.

4.2. Katma Bütçe Başlangıç Ödeneği ile Yıl Sonu Arasındaki Farklılıkların Yıllar İtibariyle Değişimleri

Katma Bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın başlangıç ödeneğine göre değişimi, 1986-1998 yılları itibariyle Tablo 4/A'da görülmektedir. Tablo incelendiğinde, ortalama değişimin yüzde 1.8 olduğu görülür. Gerçekleşen en yüksek değişim 1995'te yüzde 560.8'dir. Gerçekleşen en düşük değişim ise 1994'te yüzde 78.8 azalmadır.

Katma bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın Milli Gelire göre değişimi 1986-1998 yılları itibariyle Tablo 4/A'da incelenmiştir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 5.3'tür. Gerçekleşen en yüksek değişim 1995'te yüzde 341.3, en düşük değişim de 1994'te yüzde 80.3 azalmadır.

Tablo 4/A.

Katma Bütçe Başlangıç Ödeneği İle Yıl Sonu Ödeneği Arasındaki Farkın Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payının Değişimi (%)

Yıllar	(Y.Ö.-B.Ö) /B.Ö. Değişimi	(Y.Ö.-B.Ö) /GSMH Değişimi	(Y.Ö.-B.Ö) Değişimi
1986	93,1	76,4	155,4
1987	-11,6	-15,3	24,2
1988	-52,6	-48,2	-10,8
1989	78,4	55,2	176,9
1990	-34,7	-24,2	30,6
1991	76,8	82,9	192,1
1992	-45,2	-37,1	9,4
1993	20,0	17,6	112,8
1994	-78,8	-80,3	-61,6
1995	560,8	341,3	791,5
1996	-8,2	1,4	93,4
1997	37,3	45,9	183,0
1998	-35,1	-30,8	16,9
Ortalama	1,8	5,3	131,8

Not: Tablo 4 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

Katma bütçe başlangıç ödeneği ile yıl sonu ödeneği arasındaki farkın 1986-1998 yılları itibariyle değişimi incelendiğinde, ortalama değişimin yüzde 131.8 olduğu görülür. Gerçekleşen en yüksek değişim 1995'te yüzde 791.5, en düşük değişim de 1994'te yüzde 61.6 azalmadır.

5.KATMA BÜTÇE ÖDENEKLERİNDE YIL İÇİNDE YAPILAN TOPLAM ÖDENEK DEĞİŞİKLİKLERİ

Katma bütçede yıl içinde yapılan değişiklikler; bütçe kanunu ile yapılan kesinti, 1050 Sayılı Kanununun 48'inci ve 59'uncu maddesi gereğince eklenen ödenek, 1050 Sayılı Kanununun 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödenek, aktarmalarla eklenen ve düşülen ödenek, özel kanunlar gereğince devreden, alınan ve iptal edilen ödenekler ile ödenek üstü harcamalardan oluşmaktadır.

Katma bütçede yıl içinde yapılan toplam değişiklik rakamları 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 5'te görülmektedir. Tablo incelendiğinde, katma bütçede yıl içinde kullanılan ödeneklerin genel bütçede olduğu gibi başlangıçta belirlenen ödenekler olmadığı anlaşılmaktadır. Başlangıçta tahmin edilen ödenekler, yıl sonuna kadar ek ödenek veya geliri ve gelirsiz ödenekler yoluyla arttırılmıştır. Toplam değişiklik içindeki bütçe kanunu ile yapılan kesinti rakamları Tablo 5'te verilmiştir. Buna göre, 1985 ve 1998 yıllarında kesinti yapılmadığı görülür. Diğer yıllarda bütçe kanunu ile yapılan kesintiler, 1986'da yüzde 8, 1987'de yüzde 8, 1988'de yüzde 8, 1989'da yüzde 11.5, 1990'da yüzde 12, 1991'de yüzde 12, 1992'de yüzde 1, 1993'te yüzde 1, 1994'te yüzde 4, 1995'te yüzde 4.5, 1996'da yüzde 5, 1997'de yüzde 5 olmuştur.

Bütçe kanunu ile yapılan kesinti miktarları incelendiğinde, 1991 yılında bir önceki yıla göre artış gösterdiği görülür. 1996 ve 1997 yılında da kesinti miktarının bir önceki yıla göre fazla olduğu görülmektedir. 1996 yılında seçim öncesi uygulanan politikalar seçim sonrasında da devam etmiştir. 1997 yılında ise iktidara gelen hükümet ⁴¹ denk

⁴¹ 28.06.1996'da Necmettin Erbakan başkanlığında kurulan Refah-Doğru Yol koalisyon hükümeti.

TABLO 5. Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Toplam Değişiklikler

Milyon TL.

Yıllar	Başlangıç Ödeneği	Bütçe Kan.ile Yap.Kesinti	1050 S.K.48.ve 59.Md Ger.Eklenen Ödenek	1050 S.K.83.Md. Ger.Eklenen Ödenek	Büt.Kan.Ve Diğ.Kan. Ver.Yet.Mal.Bak. Eklenen Ödenek	Aktarmalarla Eklenen Ödenek	Aktarmalarla Düşülen Ödenek
1985	936.880	0	8.460	21.945	86.160	90.862	47.564
1986	1.238.989	96.485	19.802	13.737	256.398	118.923	74.656
1987	1.740.688	136.723	39.082	12.851	456.352	126.233	53.881
1988	3.273.433	176.452	45.673	29.726	299.997	325.754	339.771
1989	5.081.084	458.616	52.776	85.189	1.493.944	357.007	324.555
1990	10.167.437	698.892	201.100	170.049	1.884.870	565.020	566.625
1991	16.800.028	1.526.366	205.164	241.337	6.921.464	538.424	518.567
1992	33.539.661	132.075	479.353	311.454	4.950.159	958.979	987.420
1993	59.491.192	1.155.520	801.635	479.660	13.383.607	3.012.431	3.843.055
1994	107.916.881	1.800.773	1.141.052	635.490	11.165.875	7.355.623	18.258.898
1995	145.606.767	2.849.003	2.016.617	310.337	46.453.961	11.811.569	9.965.062
1996	306.828.262	8.673.433	5.581.669	216.798	95.180.786	27.501.164	30.263.618
1997	632.327.361	18.221.069	14.834.594	669.347	272.341.779	51.866.543	38.049.329
1998	1.138.095.701	0	22.049.966	3.047.598	257.182.205	46.970.638	51.594.332
Özel Kanunlar Gereğince							
Yıllar	Geçen Yıldan Devreden	Yılı İçinde Alınan	Yılı İçinde İptal Edilen	Ödenek Dışı Harcama	Toplam Değişiklik	Yıl Sonu Ödeneği	
1985	11.175	123.051	0	1.308	390.525	1.208.619	
1986	26.414	426.810	0	4.286	1.037.511	1.932.934	
1987	14.902	402.815	0	21.665	1.264.504	2.602.320	
1988	35.194	548.416	0	17.071	1.818.054	4.041.971	
1989	38.631	883.323	0	85.150	3.779.191	7.208.785	
1990	96.114	1.127.983	0	100.545	5.411.198	12.947.057	
1991	145.516	2.111.893	0	489.098	12.697.829	24.918.895	
1992	191.716	3.111.085	0	713.342	11.835.583	42.422.914	
1993	473.262	5.749.741	0	1.170.648	30.069.559	78.392.948	
1994	1.236.835	5.796.707	18.358	233.695	47.643.306	115.170.435	
1995	491.193	16.418.176	20.297	245.612	90.581.827	210.274.259	
1996	1.071.656	34.461.479	7.705	310.076	203.268.384	431.897.061	
1997	3.496.440	67.020.404	44.000	204.872	466.748.377	986.242.072	
1998	7.304.197	128.818.473	200.881	743.125	517.911.415	1.551.673.565	

bütçe hazırlamasına rağmen 6. aydan sonra yaşanan hükümet⁴² değişikliği ve genişlemeci politikalar sebebiyle denk bütçe uygulanamamıştır. Siyasi istikrarsızlık sorununa, 1997 yılının ikinci yarısında Asya Krizi’de eklenmiştir. Bütçe kanunu ile yapılan kesinti, bütçe kanunlarında “Ayrıntılı Harcama programları ve ödeneklerinin kullanımı” maddesinde ayrıntılı şekilde yer almaktadır.

M.U.K.’un 48’inci ve 59’uncu maddeleri gereğince eklenen ödenek miktarı 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 5’te görülmektedir. Tablo incelendiğinde, özellikle 1997’de ödenek miktarı yükselmiştir. Genel olarak, M.U.K.’n 48’inci ve 59’uncu maddeleri gereğince eklenen ödenek miktarları her yıl artış göstermiştir.

M.U.K.’un 83’üncü maddesi gereğince eklenen ödenek miktarları 1985-1998 yılları arasında Tablo 5’te verilmiştir. Buna göre, ödenek miktarı her yıl artan bir seyir izlemiştir. 1998 yılında diğer yıllara göre eklenen ödenek yüksek miktara ulaşmıştır.

Bütçe kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiyle ve Maliye Bakanınca eklenen ödenek miktarları 1989,1991,1993 döneminde yüksek gerçekleşmiş, 1994 yılında düşmüş ve bu yıldan sonra yine artarak devam etmiştir. 5 Nisan 1994 Ekonomik Paketi harcamaları kısıtlayıcı ve gelirleri artırıcı tedbirler içerdiğinden⁴³ bu yılda Maliye Bakanınca eklenen ödenek miktarı daha yüksek seviyelerde gerçekleşmiştir.

Aktarmalarla eklenen ödenek miktarları 1993 yılından sonra yüksek seviyelere çıkmıştır. 1998’de ise bir düşme görülmektedir. Aktarmalarla düşülen ödenek miktarları 1985-1998 yılları itibariyle incelendiğinde, 1993 ve 1994’te yükselmiş ve 1995 yılında düşük gerçekleşmiştir. 1996 yılından sonrada artarak devam etmiştir.

Özel kanunlar gereğince geçen yıldan devreden ödenek miktarları 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 5’te incelenmiştir. Buna göre, ödenek miktarları her yıl artarak devam etmiştir. 1995 yılında bir önceki yıla göre düşük gerçekleşmiştir.

⁴² 30.06.1997’de Mesut Yılmaz başkanlığında kurulan azınlık hükümetine CHP’de dışarıdan destek vermiştir.

⁴³ İÇÖZ ,a.g.e., s.73.

Özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödenek miktarlarında artış 1995'e kadar düşük seviyelerde, 1995'ten sonra ise yüksek seviyelerde gerçekleşmiştir.

Ödenek dışı harcama miktarları 1985-1998 yılları arasında Tablo 5'te verilmiştir. Tablo incelendiğinde, ödenek dışı harcama 1993'e kadar yüksek miktarda gerçekleşmiştir. 1994 yılında bir önceki yıla göre düşük bir seviyeye inmiş ve 1998 yılına kadar düşük miktarlarda gerçekleşmiştir. 1998'de ödenek dışı harcama miktarı yine yükselmiştir.

5.1. Katma Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payları

Katma bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin başlangıç ödeneği içindeki payı 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 5/A'da incelenmiştir. Tablo incelendiğinde, ödeneklerdeki toplam değişikliğin başlangıç ödeneği içindeki ortalama payının yüzde 59.6 olduğu görülür. Yasama organı ve yürütme organı yetkisi ile yapılan ödenek değişiklikleriyle başlangıç ödeneğinin yarı yarıya aşıldığı görülmektedir. Bütçe kanunu ve diğer kanunlarla verilen yetkiler sebebiyle başlangıç ödeneği yıl içinde yapılan ödenek değişiklikleri ile artırılmaktadır. Başlangıçta düşük rakamlarla hazırlanan bütçe, yıl içinde ödeneklerde yapılan değişikliklerle arttırılabilmektedir. Yıl sonunda kesin hesaplarda bütçe uygulamasının sonucu görülmekte fakat Meclisin yapılan değişiklikler üzerinde pek fazla durmaması nedeniyle, kesin hesaplar kolayca onaylanmaktadır. Gerçekleşen en yüksek pay 1986 yılında yüzde 83.7, en düşük pay ise 1992'de yüzde 35.3'tür.

Katma bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin Milli Gelir içindeki payı 1985-1998 döneminde Tablo 5/A'da görülmektedir. Tablo incelendiğinde, ortalama pay yüzde 1.4'tür. Gerçekleşen en yüksek pay 1986 ve 1991 yılında yüzde 2, en düşük pay ise 1985, 1992 ve 1998'de yüzde 1.1'dir. Milli Gelir rakamı yüksek miktarda olmasına rağmen, ödeneklerde yapılan değişiklik de Milli Gelir içinde büyük bir paya sahiptir.

Tablo 5/A.
Katma Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payı (%)

Milyon TL:

Yıllar	Toplam Değişiklik	Başlangıç Ödeneği	GSMH	T.D./B.Ö.	T.D./GSMH
1985	390.525	936.880	35.350.300	41,7	1,1
1986	1.037.511	1.238.989	51.184.800	83,7	2,0
1987	1.264.504	1.740.688	75.019.400	72,6	1,7
1988	1.818.054	3.273.433	129.175.100	55,5	1,4
1989	3.779.191	5.081.084	230.369.900	74,4	1,6
1990	5.411.198	10.167.437	397.177.500	53,2	1,4
1991	12.697.829	16.800.028	634.392.800	75,6	2,0
1992	11.835.583	33.539.661	1.103.604.900	35,3	1,1
1993	30.069.559	59.491.192	1.997.322.600	50,5	1,5
1994	47.643.306	107.916.881	3.887.902.900	44,1	1,2
1995	90.581.827	145.606.767	7.854.887.200	62,2	1,2
1996	203.268.384	306.828.262	14.978.067.300	66,2	1,4
1997	466.748.377	632.327.361	29.393.262.000	73,8	1,6
1998	517.911.415	1.138.095.701	53.518.332.000	45,5	1,1
Ortalama				59,6	1,4

Not: Tablo 5 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

Ödenek değişikliği ile yürütme organı bütçe rakamlarını değiştirebilmekte ve ödenekleri istediği şekilde kullanabilmektedir. Bu uygulamalarla başlangıçta belirlenen bütçe sınırı değişmekte, yetkiler yasama organından yürütme organına doğru kaymaktadır.

5.2. Katma Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Yıllar İtibariyle Değişimi

Katma bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin başlangıç ödeneğine göre değişimi 1986-1998 dönemi itibariyle Tablo-5/B'de incelenmiştir. Tabloya göre değişim ortalama yüzde 31'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1986'da yüzde 100,9 olmuştur. 1986 yılında yaklaşan seçim dolayısıyla, hükümet kamu kesiminden başlamak üzere, işçi, memur ve çiftçiye büyük zamlar yapmıştır. Kamu kesimi ücret maliyeti % 65'e yükselmiştir⁴⁴. Gerçekleşen en düşük değişim ise, 1992'de yüzde 53,3 azalmadır. 1992

⁴⁴ Erken Seçim sonucunda 21.11.1991'de Süleyman Demirel başkanlığında kurulan DYP-SHP koalisyon hükümeti.

yılında TL. iyice değerini yitirmiştir. Bu yılda yeni hükümetin ⁴⁵ istikrarlı bir politika izlediği görülür.

Tablo 5/B.
Katma Bütçe Ödeneklerindeki Toplam Değişikliğin Başlangıç Ödeneği ve GSMH İçindeki Payının Değişimi (%)

Yıllar	Toplam Değişikliğin Başlangıç Ö.Göre Değişimi	Toplam Değişikliğin GSMH'ya Göre Değişimi	Toplam Değişikliğin Değişimi
1986	100,9	83,5	165,7
1987	-13,2	-16,8	21,9
1988	-23,5	-16,5	43,8
1989	33,9	16,6	107,9
1990	-28,4	-17,0	43,2
1991	42,0	46,9	134,7
1992	-53,3	-46,4	-6,8
1993	43,2	40,4	154,1
1994	-12,7	-18,6	58,4
1995	40,9	-5,9	90,1
1996	6,5	17,7	124,4
1997	11,4	18,4	129,6
1998	-38,3	-34,3	11,0
Ortalama	31,0	36,8	82,9

Not: Tablo 5/A Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

Katma bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin Milli Gelire göre değişimi 1986-1998 yılları arasında ortalama değişim yüzde 36.8'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1986'da yüzde 83.5, en düşük değişim de 1992'de yüzde 46.4 azalmadır.

Katma bütçe ödeneklerindeki toplam değişikliğin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 5/B'de incelenmiştir. Ortalama değişim yüzde 82.9'dur. Gerçekleşen en yüksek değişim 1986'da yüzde 165.7, en düşük değişim de 1992'de yüzde 6.8 azalmadır.

5.3. Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Toplam Değişiklik İçindeki Payları

Katma bütçe ödeneklerinde yıl içinde yapılan değişikliklerin toplam değişiklik içindeki payları 1985-1998 yılları itibariyle Tablo 5/C'de incelenmiştir. Bütçe kanunu ile

⁴⁵ Erken Seçim sonucunda 21.11.1991'de Süleyman Demirel başkanlığında kurulan DYP-SHP koalisyon

yapılan kesintinin toplam değişiklik içindeki payı ortalama yüzde 6.2'dir. Kesinti ile ülkenin uygun ekonomik koşullarına göre bütçe yapma imkanı sağlanmaktadır. Toplam değişiklik içinde bütçe kanunu ile yapılan kesintiye 1986-1991 yıllarında yüksek oranda başvurulduğu görülmektedir. Gerçekleşen en yüksek pay 1990'da yüzde 12.9'dur. Ayrıca 1989'da yüzde 12.1 ve 1991'de yüzde 12 ile oran yüksek gerçekleşmiştir. En düşük oran 1985 ve 1998'de kesinti yapılmadığından 0'dır.

M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 yılları arasında Tablo 5/C'de görüldüğü üzere, ortalama oran yüzde 2.7'dir. Gerçekleşen en yüksek pay 1998'de yüzde 4.3'tür. Ayrıca oran 1992'de yüzde 4.1 ile yüksek seviyededir. En düşük pay ise 1989'da yüzde 1.4'tür. Yürütme organınca bu yolla ödenek artışına pek fazla gidilmediği, diğer ödeneklerin kullanıldığı görülmektedir.

M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 döneminde Tablo 5/C'de incelenmiştir. Ortalama oran yüzde 1.7'dir. Gerçekleşen en yüksek pay 1985'te yüzde 5.6, en düşük pay ise 1996 ve 1997'de yüzde 0.1'dir. Genel olarak, M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı azalan bir seyir izlemiştir. Toplam değişiklik içinde yürütme organınca Maliye Bakanının yetkisiyle kullanılan M.U.K.'un 48., 59.ve 83'üncü maddeleri gereğince eklenen ödeneklere fazlaca başvurulmadığı görülmektedir.

Bütçe kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiyle ve Maliye Bakanlığınca eklenen ödeneğin toplam değişiklik ortalama payı yüzde 38.9'dur. Toplam değişiklik içinde bütçe kanunuyla verilen yetkilerle Maliye Bakanınca eklenen ödeneğin fazlaca kullanıldığı görülmektedir. Yetkisini bütçe kanunu ve diğer kanunlardan alan Maliye Bakanı, bu yetkisini geniş bir kullanım alanı olması sebebiyle rahatça kullanabilmektedir.

Tablo 5/C.
Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Toplam Değişiklik İçindeki Payları (%)

Yıllar	Kesinti/T.D.	M.U.K.'un 48.md.ve 59.md.Ger. Eklenen/T.D.	M.U.K.'un 83 Md. Ger.Eklenen Ödenek/T.D.	Mal.Bak. Eklenen/T.D.	Aktarmalarla Eklenen/T.D.	Aktarmalarla Düşülen/T.D.	Özel Kan. Ger.Dev. /T.D.	Özel Kan. Ger.Alınan /T.D.	Özel Kan. Ger.İptal Ed./T.D.	Ödenek Dışı Harcamanın/T.D.
1985	0,0	2,2	5,6	22,1	23,3	12,2	2,9	31,5	0,0	0,3
1986	9,3	1,9	1,3	24,7	11,5	7,2	2,5	41,1	0,0	0,4
1987	10,8	3,1	1,0	36,1	10,0	4,3	1,2	31,9	0,0	1,7
1988	9,7	2,5	1,6	16,5	17,9	18,7	1,9	30,2	0,0	0,9
1989	12,1	1,4	2,3	39,5	9,4	8,6	1,0	23,4	0,0	2,3
1990	12,9	3,7	3,1	34,8	10,4	10,5	1,8	20,8	0,0	1,9
1991	12,0	1,6	1,9	54,5	4,2	4,1	1,1	16,6	0,0	3,9
1992	1,1	4,1	2,6	41,8	8,1	8,3	1,6	26,3	0,0	6,0
1993	3,8	2,7	1,6	44,5	10,0	12,8	1,6	19,1	0,0	3,9
1994	3,8	2,4	1,3	23,4	15,4	38,3	2,6	12,2	0,0	0,5
1995	3,1	2,2	0,3	51,3	13,0	11,0	0,5	18,1	0,0	0,3
1996	4,3	2,7	0,1	46,8	13,5	14,9	0,5	17,0	0,0	0,2
1997	3,9	3,2	0,1	58,3	11,1	8,2	0,7	14,4	0,0	0,0
1998	0,0	4,3	0,6	49,7	9,1	10,0	1,4	24,9	0,0	0,1
Ortalama	6,2	2,7	1,7	38,9	11,9	12,1	1,5	23,4	0,0	1,6

Not: Tablo 5 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

Yasama organının yürütme organını denetiminde titiz davranmadığı göz önüne alındığında ödenek değişikliğine izin veren bu tür uygulamalara daha çok başvurulmaktadır. Gerçekleşen en yüksek pay 1997'de yüzde 58.3'tür. Ayrıca 1991'de yüzde 54.5 ile pay yüksek gerçekleşmiştir. En düşük pay ise 1988'de yüzde 16.5'tir. Genel olarak, Maliye Bakanınca eklenen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı yükselen bir seyir izlemiştir.

Aktarmalarla eklenen ödeneğin ortalama payı yüzde 11.9 olmuştur. Gerçekleşen en yüksek pay 1985'te yüzde 23.3, en düşük pay da 1991'de yüzde 4.2'dir. Genel olarak oran, azalan bir seyir izlemiştir. Aktarmalarla düşülen ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 döneminde, ortalama olarak yüzde 12.1'dir. Gerçekleşen en yüksek oran 1994'de yüzde 38.3, en düşük oran ise 1991'de yüzde 4.1'dir. Yürütme organının yetkisiyle yapılan aktarma ile ödenek değişikliğine toplam değişiklik içinde fazlaca başvurulduğu görülmektedir. Aktarma bütçe kanunu ile Maliye Bakanının yetkisi ile rahatça kullanılan ödeneklerden biridir.

Özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödeneğin toplam değişiklik içindeki payı 1985-1998 dönemi itibariyle Tablo 5/C'de görülmektedir. Tablo incelendiğinde, ortalama oran 23.4'tür. Gerçekleşen en yüksek pay 1986'da yüzde 41.1, en düşük pay ise 1994'te yüzde 12.2'dir. Yıllar itibariyle oran, yüksek fakat azalan bir seyir izlemiştir.

Ödenek dışı harcamanın toplam değişiklik içindeki ortalama payı 1985-1998 yılları itibariyle yüzde 2.6'dır. Gerçekleşen en yüksek pay 1992'de yüzde 6, en düşük pay ise 1997'de 0'dır.

5.4. Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerin Yıllar İtibariyle Değişimi

Katma bütçe ödeneklerinde yıl için yapılan değişikliklerin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 5/D'de görülmektedir. Bütçe kanunu ile yapılan kesintinin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi ortalama yüzde 117.8'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1993'te yüzde 774.8, en düşük değişim ise 1998'de yüzde 100 azalmadır.

Tablo 5/D.
Katma Bütçe Ödeneklerinde Yıl İçinde Yapılan Değişikliklerinin Yıllar İtibariyle Değişimi (%)

Yıllar	Kesintinin	M.U.K.'un 48.ve 59.Madde. Ekl.Öde.	M.U.K.'un 83.Md. Ekl.Öde.	Mal.Bak. Ekl.Öde.	Aktarma İle Ekl.Öde.	Aktarma İle Düş.Öde.	Öz.Kan.Ger. Dev.Öde.	Öz.Kan.Ger. Alın.Öde.	Öz.Kan.Ger. İptal Ed.Öde.	Ödenek Dışı Harcamanın
1986	-	134,1	-37,4	197,6	30,9	57,0	136,4	246,9	-	227,7
1987	41,7	97,4	-6,4	78,0	6,1	-27,8	-43,6	-5,6	-	405,5
1988	29,1	16,9	131,3	-34,3	158,1	530,6	136,2	36,1	-	-21,2
1989	159,9	15,6	186,6	398,0	9,6	-4,5	9,8	61,1	-	398,8
1990	52,4	281,0	99,6	26,2	58,3	74,6	148,8	27,7	-	18,1
1991	118,4	2,0	41,9	267,2	-4,7	-8,5	51,4	87,2	-	386,4
1992	-91,3	133,6	29,1	-28,5	78,1	90,4	31,7	47,3	-	45,8
1993	774,9	67,2	54,0	170,4	214,1	289,2	146,9	84,8	-	64,1
1994	55,8	42,3	32,5	-16,6	144,2	375,1	161,3	0,8	-	-80,0
1995	58,2	76,7	-51,2	316,0	60,6	-45,4	-60,3	183,2	10,6	5,1
1996	204,4	176,8	-30,1	104,9	132,8	203,7	118,2	109,9	-62,0	26,2
1997	110,1	165,8	208,7	186,1	88,6	25,7	226,3	94,5	471,1	-33,9
1998	-100,0	48,6	355,3	-5,6	-9,4	35,6	108,9	92,2	356,5	262,7
Ortalama	117,8	96,8	78,0	127,7	74,4	122,7	90,1	82,0	194,0	131,2

Not: Tablo 5 Rakamları Kullanılarak Tarafımdan Hazırlanmıştır.

M.U.K.'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri gereğince eklenen ödenekler incelendiğinde Gerçekleşen en yüksek değişimin 1990'da yüzde 281, en düşük değişimin ise 1991'de yüzde 2 olduğu gözlemlenir.

M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödeneğin 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 5/D'de görülmektedir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 78'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1998'de yüzde 355.3'tür. Gerçekleşen en düşük değişim 1995'te yüzde 51.2 azalmadır.

Bütçe kanunu ve diğer kanunların verdiği yetkiyle ve Maliye Bakanınca eklenen ödeneğin ortalama değişim yüzdesi 127.7'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1989'da yüzde 398, en düşük değişim yüzde 34.3 azalmadır.

Aktarma ile eklenen ödeneğin 1986-1998 yılları itibariyle ortalama değişimi yüzde 74.4'tür. Gerçekleşen en yüksek değişim 1993'de yüzde 214.1, en düşük değişim ise 1998'de yüzde 9.4 azalmadır. Aktarmalarla düşülen ödeneğin 1986-1998 yılları itibariyle ortalama değişimi yüzde 122.7'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim, 1988'de yüzde 530.6, en düşük değişim ise 1995'te yüzde 45.4 azalmadır.

Özel kanunlar gereğince yıl içinde alınan ödeneğin 1986-1998 yılları itibariyle değişiminde gerçekleşen en yüksek değişim 1986'da yüzde 246.9, en düşük değişim ise 1987'de yüzde 5.6 azalmadır.

Ödenek dışı harcamanın 1986-1998 yılları itibariyle değişimi Tablo 5/D'de incelenmiştir. Buna göre, ortalama değişim yüzde 131.2'dir. Gerçekleşen en yüksek değişim 1987'de yüzde 405.5, en düşük değişim ise 1994'te yüzde 80 azalmadır.

SONUÇ

Bu çalışmada, Türkiye bütçesinde mali yıl içinde başlangıç ödeneği ile verilen rakamın mali yıl sonunda ne kadar aşıldığı ortaya konmaya çalışılmıştır. Bütçeler, hükümetin ekonomiye müdahalesini gösteren, kaynak kullanımına izin veren bir belge ve toplumların iktisadi ve sosyal alanda bir sözleşmesi niteliğindedir.

Türkiye’de yürütme organı bütçenin hazırlanmasında, yasama organı ise onaylanmasında tam yetkiye sahiptir. Yapılan çalışmada, bütçe ödeneklerinin değiştirilmesinde kullanılan yetkilerin özellikle yürütme organına ve bürokrasiye verilen ödenek artışı yetkisi ile bütçe disiplini ve yasama-yürütme ilişkisinin bozulduğu görülmüştür. Genel Muhasebe Kanunu’nun 45’inci maddesinde, devlet hizmetlerinin gerekli kıldığı giderler her yılın bütçesine konulan ödeneklerle belli edilir. Yapılması bir kanunla emrolunan hizmetlerin karşılığının kesinlikle ilgili yılın bütçesine alınması gerekir, hükmü yer alır. Diğer yandan Genel Muhasebe Kanununun 48’inci maddesi gereğince yılı bütçesine konulmuş ödenekler yetmediğinde belirli satış aidatı, ödenti ve ikramiyeler, geri verilecek paralar, mahkeme harçları, devlete ait bina ve arazi vergileri ve emekli ödemelerinin ilave olarak ödenmesinde Maliye Bakanı yetkili kılınmıştır. Bunlar mali yıl sonunda kesin hesaplarda ödenek üstü harcama olarak görülmektedir.

Ayrıca, Maliye Bakanının yetkisiyle eklenen ödenekler ve Genel Muhasebe Kanununun 59’uncu maddesi ile yılı bütçesine konulan ilama bağlı borçlar, yine Genel Muhasebe Kanununun 83’üncü maddesi gereğince yılı bütçesine konulan avans ve krediler, aktarmalar ve özel ödenek kayıtlarında da Maliye Bakanı’nın yetkisi ile yıl içinde ödenek artırımına gidilmektedir. Verilen yetkiler sebebiyle, bütçenin gelir ve ödeneklerinin değiştirilmesi ve bütçenin sınırlarını belirleme yetkisi Parlamentodan alınıp yürütme organına aktarılmakta ve bu da bütçe disiplini ve samimiyeti açısından olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. Bunun için, Genel Muhasebe Kanununda bu maddelerin kullanılmasının önüne geçilmesi için yeni bir düzenlemeye gidilmesi gereklidir.

Bütçelerde yer alan hükümler nedeniyle, daha başlangıçta bütçelerin disiplin ve şeffaflığı ortadan kalkmakta ve bütçe işlevi sınırlandırılmaktadır. Programlanan ve gerçekleşen bütçe rakamları arasında farklılıklar samimiyet ilkesinden uzaklaşıldığını göstermektedir.

Bu çalışmada, yıl içerisinde ödenek yetmediğinde, ek ödenek talep edildiği ve ödenek artırımına gidildiği görülmektedir. Ödeneklerin ; yüksek enflasyon, yüksek faiz, borç ödemeleri ve kriz dönemlerinde yetersiz kaldığı görülmüştür. Ödenek arttırılması yoluyla Meclis'in verdiği yetkilerin sınırları aşılmaktadır. Yetkisini bütçe kanunu ve diğer kanunlardan alan Maliye Bakanının bu yetkisini ödenek eklemelerinde, aktarmalarda ve ödenek üstü harcamalarda rahatça kullandığı gözlenmektedir. Başlangıç ödeneğinin ek ve olağanüstü ödenek haricinde bu ödenekler ile çok fazla değiştirildiği görülmüştür. Yürütme organı hemen her yıl ödenekleri Meclisten düşük miktarda geçirip yıl içinde bunu arttırmanın yollarını aramıştır. Meclisin yasama denetimini titizlikle yapmaması nedeniyle, yürütme organı ödenek artışına yetki veren bu tür uygulamalara yönelmektedir. Ödenek artışları ile bütçe tahminleri geçersiz hale gelerek yasama organının kabul ettiği öncelik sırası değişmekte, yürütme organının amacına yönelik bir öncelik sırası ortaya çıkmaktadır. Böyle olunca yasama organı etkinliğini yitirmektedir.

Yapılan çalışmada bütçe başlangıç ile yıl sonu ödeneklerinin karşılaştırılmasında gelirli (özel ödenek kayıtları) ve gelirsiz (M.U.K'un 48'inci ve 59'uncu maddeleri ile M.U.K.'un 83'üncü maddesi gereğince eklenen ödenekler) ödeneklerin hesap dışına alınması durumunda bütçe başlangıç ve yıl sonu rakamlarının birbirine daha yakın olduğu görülür. Bu ödenekler, bütçe kanunları dışındaki kanunlar gereğince eklenmekte, bütçe yapılırken bütçe içinde gösterilmemekte fakat sonuçta konsolide bütçede görülmektedirler. Aslında kuruluşlar bütçelerini gelirli ve gelirsiz ödenekleri düşünerek hazırlayabilirler. Fakat burada bütçede önceden gösterilmeyen yıl içinde ortaya çıkıp harcanan ödeneklerin istenildiği şekilde kullanımı söz konusudur. Böylelikle bu ödenekler bütçe dışında yer alıp yıl sonu hesaplarında görülmektedirler.

1982 Anayasası ile kesin hesap kanun tasarılarının ilgili mali yılın sonundan itibaren en geç (bir) yıl içinde Meclis'e sunulacağı belirtilmiş ve Sayıştay'ın görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir, gider ve mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve izlenimlerini kesin hükme bağlamakla görevlidir. Ayrıca, Genel Uygunluk Bildirimi ile Parlamenter bütçe denetiminde önemli rol oynar. Böylece bütçe ile verilen yetkinin nasıl kullanıldığı, kurallara uyulup uyulmadığı yasama organı adına denetlenmiş olur. Sayıştay denetimine rağmen, örneğin 1994 ve 1995 yılında Genel Uygunluk Bildirimlerinde, Maliye Bakanlığınca ödenek üstü harcamalara tamamlayıcı ödenek verilmesi uygun olmadığı belirtilmesine rağmen, Meclis kesin hesapları onaylayabilmiştir. Bu durum, Meclis'in denetiminde titiz ve hassas olmadığını göstermektedir.

Bütçe disiplinin ve samimiyetinin sağlanması için bütçe ve diğer kamu Mali mevzuatında yer alan ve mali disiplini bozan hükümlerin hepsinin bütçe kanunundan çıkartılması ve bu yükümlülüklerin ödenek alınarak yılı bütçesinde görülmesini sağlayacak düzenlemelerin yapılması gereklidir. Genel olarak, bütçe başlangıç ödeneği ile verilen ödeneklerin siyasi ve ekonomik istikrarsızlık sebebiyle değiştiği görülmektedir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

- Akpınar,Süleyman. **Bütçelerde Özel Gelir-Özel Ödenek Uygulamaları**. Ankara: Maliye ve Gümrük Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, Sayı:1993/4, 1993.
- Aksoy,Şerafettin. **Kamu Bütçesi**. İstanbul: Filiz Kitabevi,1993.
- Batırel,Ömer Faruk. **Kamu Bütçesi**. İstanbul: 1979.
- Bulutoğlu,Kenan ve Erciş Kurtuluş. **Bütçe ve Kamu Harcamaları**. İstanbul: Araştırma, Eğitim, Ekin Yayınları,1981
- Büyüklü Şinasi ve Mehmet Kamiloğlu. **1050 Sayılı Genel Muhasebe Kanununun Açıklaması**. Ankara: Muhasebat Genel Müdürlüğü,1987.
- Coşkun,Gülay. **Devlet Bütçesi**. 4. Baskı.Ankara: Turhan Kitabevi,1994.
- Darıcı,Haldun. **Ek Ödenek Kanunları**. Ankara,T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü,Sayı: 1995/3,Ocak 1995.
- Edizdoğan,Nihat. **Kamu Bütçesi**. 3.Baskı-Bursa: Ekin Kitabevi,1995.
- Feyzioğlu,Bedii N. **Nazari,Tatbikî,Mukayeseli Bütçe**. 2. Baskı İstanbul: Fakülteler Matbaası,1967.
- Feyzioğlu,Bediî ve Diğerleri. **Devlet Bütçesi**. Eskişehir Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 890. Açıköğretim Fakültesi Yayınları No: 477, Editör Engin Ataç,1998.
- Orhan, Osman Z. **Türkiye’de Bütçe ve Maliye Politikaları**. İstanbul: İTO. Yayın No: 1994-1,1994.
- Oyan,Oğuz ve Ali Rıza Aydın. **İstikrar Programından Fon Ekonomisine**. Ankara: Verso Yayınları,1987.
- Maliye ve Gümrük Bakanlığı. Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, **Fonlar Mevzuatı ve Konsolide Bütçe ile ilişkileri**. Sayı:1993/3 Ankara,Haziran 1993

MAKALELER

- Berksoy,Taner. “1993’ten 1994’e Türkiye Ekonomisi” **Ekonomik Forum**, TOBB,

Sayı:1, Ocak 1994

Doğan, Seyhun. "Türkiye'nin 1990 Sonrası İstikrar Arayışları ve IMF ile Olan İlişkileri". **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Sayı: 6 ,Yıl:36 ,1999.

Düğer,Hakkı. "1980 sonrası Liberalleşme Süreci ve Bazı Politika Sonuçları." **Anadolu Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt:4, No:1, 1986.

Çakman,Kemal. "Türkiye'nin Kamu Maliyesi Sorunu". **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt:7, Sayı:20, 1996.

İçöz,Coşkun. "Türkiye'de Yabancı Sermaye ve Enflasyon." **Ekonomik Yaklaşım**, .Cilt:4, Sayı:8, 1993.

Kesik,Ahmet. Özel Gelir Ve Fonların Türk Kamu Maliyesi. İçindeki Yeri ve Önemi.

Kamu Kesimi Finansmanında Vergi Dışı Normal Gelirler ile Özel Gelirler ve Fonlar. Antalya: XIV. Türkiye Maliye Sempozyumu.Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü. Anadolu Üniversitesi Yayınları No: 1176 İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayınları No:165, 12-15 Mayıs 1999.

Kılıkış, Yıldırım. "Ayın Ekonomik Olayları", **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl:23, Sayı: 10,Ekim 1986.

----- "Ayın Ekonomik Olayları" **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl: 34,Sayı: 1,Ocak 1997.

----- "Ayın Ekonomik Olayları" **Banka ve Ekonomik Yorumlar**, Yıl: 34,Sayı: 11,Kasım 1997.

Oktay,Ertan. "5 Nisan Kararlarının Değerlendirilmesi – Merkez Bankası ve Para ve Banka ve Döviz Sorunu." **Ekonomik Yaklaşım**, Cilt:4, Sayı:12, 1994.

Uçar, Fikri. "Mali Disiplin". **Mali Hukuk Dergisi**, Sayı:75, yıl: 1998.

Maliye Bakanlığı Bütçe Gerekçeleri (1985-1998).

Resmi Gazeteler.

http://www.tesev.org.tr/projeler/kamu_maliye_metin_tebliğ3.html sitesinden

02.09.2000 tarihinde alınan bilgiler kaynak olarak kullanılmıştır.

<http://www.dpt.gov.tr/dptweb/esg/esgx.html> sitesinden 21.08.2000 tarihinde alınan

bilgiler kaynak olarak kullanılmıştır.

<http://www.tbmm.gov.tr/ambar/hukümet> sitesinden 14.08.2000 tarihinde alınan

bilgiler kaynak olarak kullanılmıştır.