

Cumhuriyetin 75. Yılında, Bütçe Disiplini Açısından Genellik ve Birlik İlkelerinden Sapmalar*

Ferhat Başkan ÖZGEN

Adnan Menderes Üniversitesi Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

ÖZET

Bu çalışmada, devlete ekonomik ve sosyal görevler verilmediği bir dönemde ortaya atılan iki bütçe ilkesi, genellik ve birlik ilkeleri incelenmiş, bu ilkelerinin temelindeki felsefenin, “bütçe disiplininin korunması felsefesi” olduğu vurgulanmıştır. Modern maliyenin ve Türkiye Cumhuriyeti Devletine yüklenen görevlerin bir sonucu olarak, klasik genellik ve birlik ilkelerinden sapmaların ve bu amaçla kurulan sistemin, gereği gibi işleyip işlemediği değerlendirilmiştir. Bugünkü sistemde, sistemin bütçe disiplini bozmayacak şekilde işleyebilmesi için, öncelikle dikkat edilmesi uygun olan bazı noktalar ayırılmaya çalışılmıştır. Bunlar, “genel müdürlük şeklinde örgütlenmiş katma bütçeli kuruluşların, bir çerçeve yasa ile düzenlenmeleri; katma bütçeli kuruluşlar içinde üniversitelerin durumunun ayrıca ele alınması gereği; bilim ve bilgi merkezi olması gereken üniversitelerin, bu amaç doğrultusunda, idari özerklik yanında mali özerkliğe de kavuşturulmaları; yerel yönetimlere, yerel kamu hizmetlerini yurttaşlara kolay, ucuz ve etkin sunmakla görevli kuruluşlar olmalarının yanında, siyasal katılımı sağlayan demokratik kurumlar olarak da bakılmasının önemli olduğu; idari vesayet yetkilerinin ve idareler arası mali ilişkilerin, yerel yönetimlerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için, daha demokratik bir bakış açısıyla yeniden ele alınması” şeklinde özetlenebilir.

Çalışmada temel öneri, genellik ve birlik ilkelerinden sapmaların zararlı olmaması için, önlemlerin mutlaka alınması gerektiği önerisidir.

GİRİŞ

İnsanlar toplum halinde yaşarlar. Sürekli birbirleriyle ilişki halindedirler. İnsanlar arası ilişkilerin varlığı, “dağıtım ve paylaşım sorunlarını gündeme getirmiştir. Bu iki temel sorunun aşılması ve insanî ilişkilerin, belli bir denge ve ahenk içinde yürütülmesi için ortaya çıkmış bir kurum olan devlet, toplum içinde kural koyma hakkı ve ayrıcalığını elde etmiştir. Bu hak ve ayrıcalığın karşılığı, toplumsal ihtiyaçların gerektiği gibi giderilmesi görevidir. Yani, yurttaşları üzerinde tek taraflı, bağlayıcı, yükümlülük getirici kurallar kayabilir devlet, toplumsal ihtiyaçları karşılamak için vardır.

Toplumsal ihtiyaçları karşılama görevi, aynı ekonomiden, nakdi ekonomiye geçildiğinden beri, devletin emrinde belli bir miktar parasal kaynak varolmasını gerektirmiştir. Devlete vergi toplama hakkı ve bu gelirlerle kamu hizmetlerini yerine getirme görevi verilmiştir. “Bütçe” kavramı bu şekilde ortaya çıkmıştır.

Bütçe, devletin, gelecek belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve milletin temsilcileri tarafından bunların yürütülüp uygulanmasına izin verildiği bir belge olarak tanımlanabilir. Bütçe bu anlamıyla, bir tür karşılıklı anlaşmadır. Bir hukuki tasarruftur. Devlet, yurttaştan toplayacağı vergileri tahmin etmekte, karşılığında sunacağı kamusal hizmetleri beyan etmekte ve yurttaşlar da bunun bu şekilde yapılmasına için vermektedirler.

Konu, vergi toplama ve kamu hizmeti sunma gibi, yurttaş-devlet ilişkilerinin en önemli konulardan biri olunca, bütçenin, gerek hazırlanmasında gerekse uygulanmasında, belli ilkelere uyulması zorunlu olmuş bütçe ilkeleri doğmuştur.

* Bu paper, Cumhuriyetimizin 75. Yılına Armağan (Sosyal, Siyasal ve Ekonomik Gelişmeler Üzerine Düşünceler), Adnan Menderes Üniversitesi Yayınları, No 8, Aydın 1999, ss 249-271’de yayınlanmıştır.

Bütçe ilkeleri, modern anlamda, devlet kavramının yerleştiği 19.yy'da klasik maliyeciler tarafından maliye literatürüne kazandırılmıştır ve zaman içinde mevcut ilkelerin anlamlarında da kaymalar yaşanmıştır.

Bütçe ilkelerine ilişkin sınıflandırmalar farklı olmakla birlikte, bu gün için, maliye literatüründe, 10 ilkeden söz edildiği iddia edilebilir. Bunlar, genellik, birlik, açıklık, doğruluk, samimiyet, alenilik, denklik, yıllık olma, önceden izin alma, giderlerin bölümler itibariyle onanması ilkeleridir.

Genellik ve birlik ilkeleri, bu 10 ilke arasında en önemli ilkeler içinde sayılmıştır. Özellikle klasik maliyeciler bu iki ilke üzerinde ısrarla durmuşlardır. Bütçe faaliyetlerinin bir düzen ve disiplin içinde kalmasında ve yürütülmesinde, bu iki ilkeye titizlikle uyulmasını öğütlemişlerdir.

Ama sonradan, devletin ekonomik ve sosyal fonksiyonlarının ön plana çıkmasıyla, genellik ve birlik ilkelerine bazı istisnaların getirilmesi gündeme gelmiştir.

Keynesyen iktisadın etkisiyle modern maliyeciler, bugünün ekonomik ve sosyal içerikli görevleri de olan modern devletinde, klasik genellik ve birlik ilkelerinin mutlak anlamda uygulanamayacağı görüşündedirler. Modern maliye yaklaşımı uygulamada genellik ve birlik ilkelerinden sapmalara yol açmıştır. Bunların incelenmesi önemlidir. Sapmaların bütçe disiplinini zedelememesi gereklidir.

İşte bu çalışmada, genellik ve birlik ilkelerinden sapmalar bütçe disiplini açısından bir değerlendirmeye tabi tutulmuştur.

I. BÜTÇE İLKELERİNİN SINIFLANDIRILMASI, BU SINIFLANDIRMA İÇİNDE GENELLİK VE BİRLİK İLKELERİNİN YERİ

A) BÜTÇE İLKELERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Bütçe ilkeleri, klasik bütçe ilkeleri ve modern maliyede bütçe ilkeleri olmak üzere ikiye de ayrılabilir:

Yukarıda sayılan 10 ilke, klasik bütçe ilkeleri arasındadır. Klasik bütçe ilkelerini, Neumark, ard arda sıraya koyarak değil, gruplandırarak sınıflandırılmıştır. Bütçe ilkelerini önce, statik ve dinamik ilkeler olarak ikiye ayırır. Statik bütçe ilkeleri bütçenin kapsamını ve şeklini ilgilendiren ilkelerdir. Dinamik ilkeler ise, bütçenin hazırlanması onaylanması ve uygulanması ile ilgilidir. Neumark, sonra bahsedilen 10 ilkeyi bu iki grup arasında dağıtır.

Statik bütçe ilkeleri şunlardır:

i) Maddi ilke: Doğrudan bütçenin kapsamını ilgilendiren genellik ilkesidir.

ii) Şekli ilkeler: Bütçe belgelerinin şekli ile ilgili olan birlik ve açıklık ilkeleridir.

Neumark'a göre dinamik bütçe ilkeleri doğruluk, alenilik, önceden izin alma ve tahsis ilkeleridir. Tahsis İlkesi, bütçenin yürütülmesini hedef tutar ve denklik, yıllık olma ve giderlerin bölümler itibariyle onanması ilkesine karşılık gelir.

Ayrıca literatürde bir de çağdaş maliyenin bütçe ilkelerinden söz edilmiştir. Toplama ilkesi ve yeknesaklık ilkesi olmak üzere iki yeni ilke ileri sürülmüştür.

Neumark'ta Tahsis ilkesi, bütçenin yürütülmesini hedef tutar ve denklik yıllık olma ve giderlerin bölümler itibariyle onanması ilkelerine karşılık gelir.

Toplama İlkesi: Toplama ilkesine göre, bütçeyi, artık, devletin bütün gelir ve giderlerini bir araya getiren tek bir doküman şeklinde tasarlamak mümkün değildir. Bu durumda bir taraftan devletin çeşitli bütçelerinin, diğer taraftan çeşitli kamu hesaplarının konsolidasyonu sayesinde, devletin bütün gelir ve giderlerini bir araya getirmek imkanı vardır.

Dikkat edilirse, toplama ilkesi, birlik ilkesini hedeflemektedir. Ancak, bütçe projesi aşamasında değil, fiili sonuçların alındığı muhasebe aşamasında devletin bütün gelir ve giderleri bir araya getirilmeye çalışılmaktadır.

Yeknesaklık İlkesi: Yeknesaklık ilkesi ise bütçede, bütçenin ana ilkelerinin uygulanmasına olanak verecek şekilde, açıklık ve düzenin sağlanmasını hedefler. Bunun, bütçedeki bölüm ve kısım adedinin mümkün olduğunca azaltılarak ve benzer gelir ve giderleri gruplandırarak yapılmasını tavsiye eder. (Açık Öğretim Fakültesi, 1994)

Buraya kadar anlatılanlardan çıkartılacak sonuç şudur: Gerek klasik maliyeciler, gerekse modern maliyeciler, bütçede genellik ve birlik ilkelerine önem vermektedirler. Bu iki ilke klasik maliye bütçe ilkeleri içinde en önemli ilkelerdendir. Modern maliyedeki toplama ilkesi, birlik ilkesini hedeflemektedir. Yeknesaklık ilkesi ise, bütçede açıklık ve düzen sağlama gayretiyle, genellik ilkesinin yapmaya çalışıldığını, yani devletin bütün gelir ve giderlerinin net bir şekilde görülmesi hedefini yansıtmaktadır.

Genellik ve birlik ilkelerinin önemi anlaşılmış, bu ilkelerden sapma olsa bile, özünde bu ilkelere bağlı kalınmasının gereği kavranmıştır.

B) GENELLİK ve BİRLİK İLKELERİ

1) GENELLİK İLKESİ

Devlet maliyesinin tek bir varlık olarak ele alınması, devletin bütün gelir ve giderlerinin, bütçede, birbirinin arkasına saklanmayacak şekilde, ayrı ayrı gösterilmesi ilkesidir.

Genellik ilkesi ile varılmak istenen, devletin bütün gelir ve giderleri tek bir yerde görülmesi ve gösterilmesidir. Bunun için, genellik ilkesi içinde iki prensibe riayet edilmesi gereklidir. Bunlar;

- a) Gelirlerin Gayri Safi Usule Göre Toplanması ve Bütçeye İşlenmesi Prensibi
- b) Tahsis Yapılmaması Prensibidir.

a) Gayri Safi Usul:

Bütçede gelir ve giderlerin kaydedilişi, Gayri Safi Usul ve Safi Usul olmak üzere iki türdür. Bunlardan Gayri Safi Usule uyulur.

Safi usulde herhangi bir kaynaktan elde edilen gelirden; o kaynak için yapılmış harcama düşülür ve kalan gelir bütçede gösterilir. Yine aynı şekilde herhangi bir harcama yeri tarafından yapılmış, bir giderden o harcama yeri tarafından sağlanmış bir gelir düşülür ve net gider bütçede gösterilir. (Akdoğan, 1993)

İşte gayri safi usul buna izin vermez; elde edilen gelirler ve yapılan giderler, birbiriyle ne kadar ilişkili olurlarsa olsunlar —ister ikisini de tek bir kurum (harcama yeri) yapmış olsun, ister o geliri elde etmek için harcama yapılmış olsun— bütçede ayrı ayrı hepsi gösterilir.

Gayri safi usul, bütçe rakamlarının kabarmasına neden olur ama, pek çok da faydaları vardır. Bunlar arasında en önemlisi, kamu yönetiminin ne yaptığının, bir geliri elde etmek için ne kadar harcamaya katlanıldığının rahatlıkla gözlenebilmesidir. Böylelikle kamuoyu ve parlamento bütçeyi daha etkin denetleyebilir, israf ve yolsuzluklar azaltılabilir. (Tügen, 1997)

b) Tahsis Yapılmaması Prensibi:

Tahsis Yapılmaması Prensibine “Hazine Birliği İlkesi” de denir. (Akdoğan, 1993) Bazı maliye yazarları, Tahsis Yapılmaması Prensibini bu şekilde algılayıp, genellik ilkesini, birlik ilkesini safi usulü, Tahsis Yapılmaması İlkesinin (Hazine Birliği İlkesinin) bir sonucu olarak görmektedirler. (Açık Öğretim Fakültesi, 1994)

Gerçekten de Tahsis yapılmaması ilkesi, devletin çeşitli kaynaklardan elde ettiği gelirlerin tamamının gelir bütçesinde, tüm giderlerin de gider bütçesinde yer alması ilkesidir. Bazı belli giderler veya gelirler, devletin belli bakanlık veya dairelerine tahsis edilmez.

Başlangıçta onlara bağlanmaz. Tek bir hazinede toplandığı görülür ve ondan sonra, idarelerin kendisine değil, belli hizmetlere (kamu hizmetlerine) paylaştırılır.

Tahsis Yapılmaması Prensibinin kaynağı, 26.5.1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunudur. MUK. 41. Maddesi, Tahsis Yapılmaması Prensibini ve gelirlerin gayri safi olmasını emreder. Hemen ardında 45 ve 50. Maddeleri, giderlerin de gayri safi olmasını hükme bağlar. MUK sadece 49, 55 ve 115. maddeleri ile, tahsis yapılmamasından ve gayri safi usulden ayrılır.(Methibay, 1997)

49. madde, Döner Sermaye kurulmasına izin verir. 55. madde şartlı bağışlar hakkındadır. 115. madde ile, özel ve katma bütçeler düzenlenir. 115. madde sadece genellik değil, birlik ilkesinden de bir sapmadır.

2) BİRLİK İLKESİ

Bütçede birlik ilkesi, devletin bütün gelir ve giderlerinin tek bütçe içinde toplanmasıdır.

Amacı, devletin tüm gelir ve giderlerinin bir bütün olarak görülmesi ve böylece bütçe denetiminin en iyi biçimde yapılmasıdır.(Coşkun, 1991) Aksi halde, bütçenin bölünüp parçalanmasına ve sonunda bütçe yapma, uygulama ve denetleme usullerinin farklılaşmasına sebep olunur. Bunun sonucunda meclis denetimi zaafa uğrar, kaynak tahsisinde ve kullanımında rasyonellik kalmayabilir.(Eker, 1997)

Kamu hizmetleri koordine edilemez; birbirlerini tamamlayıcı olamaz ve hizmet tekrarlanmaları görülebilir.(Akdoğan, 1993)

Ancak, birlik ilkelerinin karşısında yer alan “sınai bütçeler teorisi” bu ilkedен sapmayı gerektiren önemli nedenlerin “sosyal refah devleti” ile ortaya çıktığını ileri sürmüştür. Ona göre, “bütçenin birliği değil çokluğu kuralı” geçerli olmalıdır. Sosyal refah devleti için asıl elverişli olan budur.

Bir kısım kamu faaliyetleri, büyük sürat ve dinamizm gerektirmektedir. Bu faaliyetlerin etkinlik içinde sürdürülebilmesi daha bağımsız nitelikte, daha az bürokrasi ve sınırlamalar taşıyan bütçe uygulamalarına ihtiyaç göstermektedir.

Günümüzde hem Türkiye’de hem de pek çok ülkede birlik ilkesi uygulanmaz. Bu ilke, kanunlarla konulan bir ilke değildir.(Gürsoy, 1980)

Hatta ülkemizde, 1961 ve 1982 Anayasaların sırasıyla 126 ve 161. Maddelerinde, birden fazla bütçe olmasını kabul etmiştir.(Şakar, 1988)

Bize göre, bütçeden birlik ilkesinden sapılması, bütçede giderlerin büyük toplama ulaştığının gösterilmemesi, bütçe açığının gizlenmesi sonucunu doğurmamalıdır.

Bugün Türkiye’de ve Dünyada birlik ilkesinden sapmayı ifade eden uygulamalar olağanüstü bütçeler katma bütçe, özel bütçe, özerk bütçe, sosyal ve mesleki parafiksal gelir ve harcamalar, hazine özel hesapları ve fonlardan oluşur.

Artık, bu kadar uzun bir listenin sonunda dünyada birlik ilkesinin var olduğu söylenemez. Bunlar istisna veya sapma değildir. Bugün, bütçenin birliği değil, bütçelerin çokluğu kuralı geçerlidir.

Çalışmanın aslını oluşturan, şimdiki bölümde, genellik ve birlik ilkelerini zedeleyen ve ortadan kaldıran buraya kadar ifade edilmiş olan uygulamalar, çağdaş ve etkin devlet yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilecektir.

II) GENELLİK VE BİRLİK İLKELERİNİ ZEDELEYEN VE ORTADAN KALDIRAN UYGULAMALAR

Genellik ilkesini zedeleyen uygulamalar, “döner sermaye bütçeleri” ve “şartlı bağış” uygulamasıdır. Birlik ilkesini zedeleyen unsurlar ise katma, özel, özerk bütçeler, sosyal mesleki parafiksal gelirler, hazine özel hesapları ve fonlardır. (Açık Öğretim Fakültesi, 1994)

Aslında, genellik ilkesi içindeki Tahsis Yapılmaması Prensibi —hatta bazı yazarlara göre Tahsis Yapılmaması İlkesi içinde genellik prensibi ve gayri safi usul— ile Birlik İlkesi bir bütündür. Yukarıda sayılan uygulamaların tamamı bu iki ilkedен aynı anda sapmayı ifade eder.

A) GENELLİK ve BİRLİK İLKELERİNDEN SAPMALARIN İLK ÖRNEKLERİ

1) OLAĞANÜSTÜ BÜTÇELER

Klasik iktisatçıların da savunduğu kamu maliyesinde genel eski bir kural vardır.: “Devlet olağan harcamalarını normal gelirleriyle, olağanüstü harcamalarını ise olağanüstü gelirleri ile karşılasın” denir. Devletler savaş, doğal afetler, savaş sonrası girilen imar faaliyetleri gibi olağanüstü durumlarla her zaman karşılaşabilirler. Bu faaliyetleri gerektirdiği harcamaların devletin vergi, resim, harç gibi normal gelirleriyle değil, belki borçlanma gibi olağanüstü gelirleriyle karşılanmasına, başka çare olmadığı için izin verilmiştir.

İşte olağanüstü bütçeler devletin, genel bütçe yapılırken öngörülmeven, her yıl yenilenmeyen, faydaları devamlılık gösteren harcamaları için yapılan bütçelerdir.(Türk, 1992)

Bu bütçelerde, borçlanma ile finansman esastır. Olağanüstü bütçeler doğaları gereği, vergi ile finansmana uygun değildir. Bu durumda hangi harcama olağanüstü harcama sayılacaktır? Bunun denetimi nasıl yapılacaktır? Soruları önemli olmaktadır.

Örneğin, bayındırlık işleri her yıl belli dönemlerde artan işlerdir, bunlara ilişkin harcamalar olağanüstü harcama mı sayılacaktır? Yine aynı şekilde, barış dönemlerinde milli savunma için yapılan harcamalar (faydaları gelecek nesillere yansıdığı için) olağanüstü harcama mıdır?

1) Normal ve olağanüstü harcama ayrımı, daha, kuramsal düzeyde kolay değildir.

2) Uygulamada bu suistimale çok açıktır.

3) Bu şartlar altında borçlanma ile finansman yöntemine izin verilmesi, ekonominin devlet veya hükümet eliyle, sessiz sedasız bozulmasına yol açabileceği için sakıncalı olabilir.

4) Devlet bütçesinin normal ve olağanüstü olarak ayrılmasına da gerek yoktur. Bütçe içinde, harcamalar planında bir ayırım yeterli olabilir.

Ülkemizde olağanüstü bütçe örneklerini, Meşrutiyet dönemlerinde sıkça görmek mümkündür. Cumhuriyet döneminde ise, ülke kalkınması ve savunmasıyla ilgili olarak, bu harcamaları kapsayan birkaç olağanüstü bütçe örneği vardır. 1944-1945 mali yılından itibaren, bu bütçe türü kaldırılmıştır. Ancak aynı bütçe içinde, olağan ve olağanüstü harcamalar ayrımına gidilmiştir. Bu sınıflandırma da 1964 mali yılından itibaren değiştirilmiş ve, cari, yatırım, transfer harcamaları olmak üzere üçlü bir ayırım benimsenmiştir. 1973 yılından itibaren uygulanmaya başlanan program bütçe sisteminde, aynı ekonomik sınıflandırma kabul edilmiş olmakla beraber, hizmet programları esasına göre yeni bir kodlama modeli benimsenmiştir.(Coşkun, 1991)

Türkiye’de ve diğer ülkelerde, artık olağanüstü bütçe uygulamalarının hemen hemen sona erdiği anlaşılmaktadır.

2) KAMU İŞLETMELERİ BÜTÇELERİ

Kamu İşletmeleri Bütçeleri “kamu yönetiminde hız ve dinamizm için; bürokrasi ve sınırlamalardan kurtulmak için birlik ilkesinden sapılmalıdır” diyen Sinaî Bütçeler kuramı çerçevesinde savunulabilir. Buna göre, görevi sadece adaleti, iç ve dış güvenliği sağlamak olan bir devlet için genellik ve birlik ilkelerini klasik anlamda (katı anlamıyla) uygulamak kolaydır. Ancak bir devlet iktisadi, ticari ve sinai işletmeler kurmaya başlayınca, bu kuruluşlar özel sektörle rekabet halinde çalışmak zorunda kalırlar. İşletmelerin her birinin gelir ve giderlerinin ayrı ayrı karşılaştırılması ve her birinin ayrı ayrı kar veya zarar

durumlarının belirlenmesi gerekir. Bu kuruluşların, gelir ve giderleri, bütçenin içinde birbirleriyle bağlantısız dağıtılsa, o kuruluşların kar-zarar durumlarını görmek mümkün olmaz.

İkincisi, Ülkemizde KİT'ler olarak adlandırılan bu kuruluşların ayrı tüzel kişilikleri olduğu için, bunlara ayrı sermaye tahsis olunması ve her biri için ayrı bütçe düzenlenmesi gereklidir. Aksi taktirde, örneğin, bir işletme 1 milyonluk bir sermaye ile 1,5 milyonluk gelir; yani 500 TL'lik kar sağlayabilecekse, ve bu 1 milyonun tahsisi genel bütçe içinde düşünülürse, bu ödenek verilmeyebilir, geç verilebilir. Böylece karlı işler kaçırılmış olur.

Ayrıca, genellik ilkesi uygulanırsa, bu işletmelerin elindeki eski malzemeyi satıp yenilemeleri, hammadde stoku yapabilmeleri, iyi senelerde ihtiyat akçesi ayırabilmeleri olanağı yoktur.

Sonuç olarak kamu işletmelerinde verimlilik isteniyorsa, iktisadi işletmeciliğin kurallarına uyulması, bu işletmelerin ve bütçelerinin bu çerçevede yapılandırılması gereklidir.(Açık Öğretim Fakültesi, 1994)

Sınai Bütçeler Kuramını savunan yazarların genellik ve birlik ilkelerine ilişkin itirazları buraya kadardır. Buna ilave olarak iktisadi işletmeleri savunucu yönde, genellik ve birlik ilkeleri dışında, başka alanlara ilişkin eleştirilerinin de olduğu söylenebilir.

Özetlemek gerekirse; eleştiriler, “klasik bütçe ilkelerinin (genellik, birlik ...vb.) kamu işletmelerinin yapılarına uymadığı ve bu nedenle de özel bir bütçe sisteminin geliştirilmesi gerektiği” varsayımı altında toplanmaktadır. Bu varsayımın ayrıntıları yukarıda ele alınmıştır.

Ülkemizde iktisadi işletmelerin iki çeşit olduğu görülmektedir. KİT'ler, İDT ve KİK'lerden oluşur. Klasik bütçe ilkelerinin, kamu işletmelerinin yapılarına uymadığı eleştirisi İDT'ler için belki doğru olabilir. Ama KİK'ler için doğru değildir.

İkinci olarak, “klasik bütçe ilkeleri yapıya uymuyorsa, özel bir bütçe sisteminin geliştirilmesi şart mıdır? Bu soruya yanıt aranabilir. Belki aksaklıklar yapıdan kaynaklanmaktadır. O zaman “yapı” dikkatli bir şekilde ele alınmalıdır. Bu anda, —klasik genellik ve birlik ilkelerinin, bütçe bir olsun ve genel olsun gelir gider arkasına saklanmasın” derken, bu savlarına dayanak olarak gösterdikleri “aksi taktirde şu gibi zararlar ortaya çıkar” dedikleri noktalar göz ardı edilmeyerek— klasiklikten biraz daha modernliğe geçilmesinin yolları aranabilir. Örneğin bilgisayar teknolojisi bugün 1930'daki gibi değildir. Birden fazla bütçenin, her an, tek bir yerde izlenmesi takip edilmesi imkanları, çok da büyük bir harcama gerektirmez.

Bu konudaki değerlendirmelere özerk bütçeler kısmında devam edilecektir.

3) ŞARTLI BAĞIŞ ve YARDIMLAR

Bu konu MUK'nun 55. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, kamu yararına olan hizmetlere harcanmak üzere verilen şartlı bağışlar, gelir bütçesinde özel bir bölüme kaydedilir ve şart kılındığı hizmete harcanırlar. Bu hizmet için bütçeye bir ödenek konmuş ise bağış miktarı kadar o ödeneğe eklenir; aksi takdirde gider bütçesinde özel bir bölüm açılarak, oradan bu hizmet için harcanır.

Kısaca şartlı bağış gelirleri tahsis yapılmaması kuralına tabi tutulmaz ve doğrudan şart kılındığı işe tahsis olunur. O mali yıl içinde harcanmayan kısmı, ertesi mali yıl bütçesinde açılacak özel bölüme nakledilerek, söz konusu işler bitinceye kadar oraya sarf edilmeye devam edilir. (Açık Öğretim Fakültesi, 1994)

Örneğin, belli bir yerde belli koşullarla bir ilkokul yapımı için (çeşme, içme suyu şebekesi yapımı için) bağış, bu tür bir bağıştır. Burada kamu hizmeti devlet eliyle görülür ama bunun karşılığında, bu işler için yeterli para bağışlanmıştır.

Şartlı bağışlar, devletin bütçe gelir ve giderleri içinde önemli bir paya ulaşmaz.

B) MODERN MALİYE İLE GENELLİK VE BİRLİK İLKELERİNDEN SAPMALAR

1) KATMA BÜTÇELER

Kamu ekonomisinde, tam kamusal mal ve hizmet ve yarı kamusal mal ve hizmet ayrımı vardır. Katma bütçe uygulamasının, bu ayırdan kaynaklandığı söylenebilir.

Türk Bütçe Sisteminde, devlet bütçesinde genel bütçe uygulaması esastır. Genel bütçeli idareler (örneğin bakanlıklar, merkez teşkilatı) devletten ayrı tüzel kişiliği olmayan ve tam kamusal mal ve hizmet üreten kuruluşlardır. Genel bütçeli kuruluşlara, tahsis yapılmaması prensibi, genellik ve birlik ilkeleri, klasik anlamda en katı şekilde uygulanabilir.

Devletin bir de yarı kamusal mal ve hizmet üreten kuruluşları vardır. Bu kuruluşların sundukları hizmetlerin faydası, bazen sosyal fayda, bazen özel fayda niteliğindedir. Toplam fayda içinde sosyal fayda ve özel fayda birbirinden ayrılamaz. Bu durumda, bu kuruluşların sundukları mal ve hizmetlerin maliyetlerinin bir kısmı, ücret, fiyat, harç biçiminde yararlanana ödettilir; ödettirilmeyen özel faydanın üstündeki sosyal fayda ise, kamu finansmanı yani vergiler yoluyla karşılanır.

Topluma verdikleri hizmetin niteliğindeki farklılık nedeniyle, bu kuruluşlar devletten ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler. Bunlara katma bütçeli idareler denir. Genel bütçeden ayrı olan bütçelerine de katma bütçe adı verilir.

Katma bütçeli idareler ve ödenekleri Katma Bütçe Kanununda listelenir. İçlerinde, üniversiteler asıl yeri tutar. Harcama itibarıyla, Karayolları, Devlet Su İşleri ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüklerinin önemli payları vardır.

Üniversiteler idari özerklik verilmesi gereken kurumlardır. Ama idari özerklik, mali özerlikle desteklenmezse, anlamını yitirir. Bu nedenle üniversitelerin ayrı bir bütçesinin olması gerektiği savı haklı görülebilir.

Üniversiteler dışında da genel müdürlük biçiminde örgütlenmiş diğer katma bütçeli kuruluşları da kapsar biçimde, genel olarak katma bütçe uygulamasının izin verilebilir bir uygulama olduğu, ama denetim aşamasında dikkatlerin toplanması gerektiği düşüncesi makul görünmektedir.

Fakat bunun için yine de katma bütçe uygulamasının ayrıntılarına inmek gereklidir.

Katma bütçeli kuruluşların, bir çerçeve yasası yoktur. Her birinin ayrı ayrı kuruluş yasaları vardır. Bu yasalardaki hükümler saklı kalmak üzere katma bütçeli kuruluşlar MUK'na bağlıdır.(Tügen, 1997) Bu, gelirlerin giderlerini karşılayamaması durumunda gerekli ödeneğin devletten geleceği anlamına gelir. Nitekim böyle bir durumda, gerekli ödenek hazine yardımı olarak bu kuruluşlara verilmektedir. Bu kuruluşların gelir fazlası olursa, bu fazlalık genel bütçeye aktarılacaktır.

Sadece, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ve Telsiz Genel Müdürlüğünün öz gelirleri harcamalarını karşılamaya yetecek kadardır. Diğer genel müdürlükler hazine yardımlarına muhtaçtırlar.(Özgen, 1997)

Böyle bir durumda, hazine yardımlarının çokluğunun, mali özerkliği (sonuçta idari özerkliği) zedeleyebileceği “katma bütçe uygulamalarında denetim” konusuna dikkatlerin yoğunlaşması gerektiği iddia edilebilir.

Üniversitelerin bilim ve bilgi kaynağı kurumlar olmaları nedeniyle, bu konuda, genel müdürlük biçiminde örgütlenmiş kuruluşlardan ayrı düşünülmeleri ve farklı bir planlamaya alınmaları gereklidir.

2) ÖZEL BÜTÇELER

Özel bütçe, yine MUK'nun 115. Maddesinde, katma bütçe ile birlikte tanımlanmaktadır. Kanun maddesi aynen şöyledir: “Sarfıyatı hususi varidat ile temin ve

muvazene-i umumiye haricinde tedvir olunan bütçelere mülhak bütçe, mahalli sarfiyat varidatı ihtiva eden bütçelere hususi bütçe denir”. (Methibay, 1997)

Günümüzün Türkçe’siyle ifade etmek gerekirse, giderleri özel gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında yürütülen bütçelere katma bütçe; yerel gider ve geliri kapsayan bütçelere ise özel bütçe denir.

Buna göre, özetlemek gerekirse, merkezi idarenin bütçesi genel bütçe, merkezi idare (devlet) dışında ayrı tüzel kişiliğe sahip kuruluşların bütçeleri katma bütçe, yerel yönetimlerin bütçeleri de özel bütçedir.

Kamu hizmetleri içinde, bölünemeyen, faydası tüm yurttaşlara yansıyan hizmetler vardır (savunma, emniyet, vb.) Diğer bazı hizmetlerin faydaları ise sadece belli bir yöre halkına yöneliktir. (Temizlik, içme suyu, toplu taşıma ...vb.) Birincileri devlet genel bütçe içinden yurttaşların tümünün ödediği vergilerle finanse eder. İkincisinde ise, kamu hizmetinden yarar sağlayan yöre halkının, bu hizmetleri yerine getirmek üzere ayrı kurumlar oluşturmasına, bu hizmetlerin fiilen yürütülmesinde koordinasyon görevini üstlenecek üst yapıyı (belediye başkanını) belirlemesine izin verilir. Böylece toplum ihtiyaçlarını daha etkili karşılama mümkün olur.(Coşkun, 1991)

Günümüzde, yerel yönetimlerin önemi her geçen gün artmaktadır. Federal siyasi yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimler (üniter siyasi yapıya sahip ülkelere göre) çok daha önemlidirler.

Yerel hükümetlerin coğrafi alanı, “yerellik niteliğini” aşmış, “bölgesel” olmaya başlamıştır. Artık, yerel yönetimler, birlikler kurarak, bazı hizmetleri sunmaya başlamışlardır.

Literatürde merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki hizmet kaynak bölüşümü olarak geçen, eski deyimle “mali tevzin” yeni ifadeyle “idareler arası mali ilişkiler” kavramı daha da önemli hale gelmiştir.(Tügen, 1997)

Buraya kadar anlatılanlardan, klasik genellik ve birlik ilkesine istisna oluşturan “özel bütçe” uygulamasından bugünkü koşullar altında tamamen vazgeçilmesinin mümkün olmadığı anlaşılmıştır. O halde, burada konu, idareler arası mali ilişkiler kavramının ayrıntıları ve uygulamadaki durumu üzerine yoğunlaşır. Federal devletlerde “mali tevzin” bugüne kadar çok fazla tartışılmıştır. Üniter devletlerde ise tartışmalar “vesayet hakkı” üzerine yoğunlaşır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti de bir üniter devlettir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında mali tevzin ve vesayet hakkı konusunda bir anlaşmazlık yoksa, şikayet eden bir taraf bulunmuyorsa, yerel yönetimler hizmetlerini gereği gibi yerine getirebiliyorlarsa, ve özel bütçeler genel ve katma bütçelerle birlikte, devlet hesaplarında birleştirilip, gelir ve giderler burada net bir şekilde görülebiliyorsa, sorun yok demektir.

Bu konudaki her türlü tartışma, genellik ve birlik ilkesinden sapmayı ifade eden özel bütçe uygulamasının devleti daha etkili ve verimli hale getirmek açısından değerlendirildiği, bir araştırmanın ilgi alanına girecektir.

Türkiye’de yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşur. Bunların ayrı ayrı bütçeleri vardır.

a) İl Özel İdareleri

Bugün il özel idarelerini düzenleyen kanun 1987 tarihli, 3360 sayılı, İl Özel İdaresi Kanunu’dur. 3360 sayılı kanun, 1913 tarihli İdare-i Umumiyyeyi Vilayat Kanunu Muvakkati yerine geçen bir kanundur. Ama yine de, 3360 da, eski kanun maddelerinin aynen alındığı (sadece ifadelerin Türkçeleştirildiği) gözlenmektedir. Kanunda İl Özel İdarelerinin görevleri maddeler halinde (15 madde) sayılmıştır. Yerel nitelikte çok kapsamlı görevleri vardır. Devlet tarafından İl Özel İdarelerine hiçbir zaman bu görevleri yerine getirebilecek kadar gelir sağlanmamıştır. Böyle olunca, zaman içinde, kanunla İl Özel İdarelerine verilen görevler fiilen merkezi idare tarafından üstlenilir olmuştur.

İl Özel İdarelerinin, fonksiyonlarını çoktan tamamladığı şeklinde görüşler vardır. Yapılacak yeni düzenlemelerle bunlara işlerlik kazandırılılabileceğini iddia edenler de az değildir.

İl Özel İdarelerinin geçmişi Cumhuriyet dönemine dayanır. Bu kuruluşlar idari gereksinimlerden doğmuştur. Osmanlı Devletinde İl düzeyindeki otorite zayıflayınca bu düzeydeki kamu hizmetleri sunulamaz olmuştur. İl Özel İdareleri buna cevap vermesi için getirilmişti. Cumhuriyetin ilk dönemlerinde merkezi idare yerel düzeydeki bayındırlık, eğitim, sağlık ve sosyal yardım gibi hizmetleri görece kadar, özellikle mali açıdan, yeterince güçlü olmadığı için, İl Özel İdarelerinden medet umulmuştu. Zaman içinde merkezi idare yurt çapında otoritesini sağlamlaştırdıkça, “mali tevzin ve idari vesayet konusundaki dengeleri kendi lehine bozdu. İl Özel İdarelerine görev verdi, görevlerini arttırdı, ama gelirlerini sürekli az tuttu. Bir taraftan Devlet Su İşlerini, Köy Hizmetlerini ve Karayolları Genel Müdürlüklerini kurarken, öbür taraftan İl Özel İdareleri Kanunundaki eksiklikleri gidermedi. Bu kuruluşların teknik hizmetlerini yürütmek için kendilerine bağlı, alt birimlerini oluşturmasına izin vermedi. Bunları İldeki merkez yönetimin teknik birimlerine ve dolayısıyla Vali’ye muhtaç kıldı. (Yazıcıoğlu, 1989)

Sonuç olarak İl Özel İdareleri bugün adı var kendileri yok kuruluşlar durumundadır. İl Özel İdarelerinin bütçelerini incelemeye gerek yoktur. İl Özel İdarelerinin görevleri çoktur, gelirleri yoktur.

İl Özel İdarelerinin bu şekilde devam etmemeleri gerektiğini düşünüyoruz. Çünkü bu kuruluşlar verimli kuruluşlar değildir. Türkiye’de İl düzeyindeki örgütlenme, merkezi yönetimin ağır vesayeti altındadır. Kontrol merkezin atanmış görevlisi Vali’nin elindedir. Büyükşehir Belediyeleri ile bu bir ölçüde kırılmıştır. Büyükşehir Belediyeleri ve Belediyelerin oluşturdukları birlikler, İl düzeyinde etkin bir yönetimin kaynağı olabilir.

Türkiye’de İl ve İlçe düzeyinde etkili ve denetlenebilen bir yönetim gereklidir. Böyle bir kamu yönetiminde, bütçeler genellik ve birlik ilkelerinin özüne sadık kalınarak düzenlenebilir ve denetlenebilir.

İl Özel İdareleri Bütçeleri bugünkü halleriyle, klasik genellik ve birlik ilkelerinden bir sapmayı ifade eder. Ama bu sapma, kamu hizmetinin görülmesinde etkinliği sağlayıcı bir sapma olmadığı için, tamamen anlamsız ve gereksizdir. Bugün için, “sapma düzeltildiğinde yerel kamu hizmetinin verimliliği artar” diyemiyoruz. Çünkü konu, İl Özel İdaresi örgütlenmesinin özü ile ilgilidir.

b)Belediyeler

Ülkemizde Belediyeler 1930 tarihli 1580 sayılı kanunla düzenlenmiştir. 1984 tarihli 3030 sayılı kanunla da Büyükşehir Belediyeleri kurulmuştur. Belediyelerin görevleri ve bütçeleri 1580 sayılı kanunda düzenlenmiştir. Kanun 76 adet görevi sıralar.

Belediye Bütçesi Genel Bütçe’den farklıdır. Belediye Bütçesi’nin hazırlanması sırasında, önce gelir bütçesi yapılır gelire göre gider bütçesi ayarlanır. Ayrıca genel bütçe kanun haline getirildiği halde, Belediye Bütçesi kararname niteliğindedir. Bir üçüncü farklılık; belediye personel giderlerinin yıllık gelirlerin %30’unu aşamayacağı hükmünün Belediye Kanunu’nda ve bütçesinde yer almasıdır. Ancak günümüze bu hüküm fiilen uygulanamamaktadır. (Tügen, 1997)

Belediyelerin giderleri, yerine getirilmesi zorunlu hizmetler için yapılacak harcamalar ve isteğe bağlı hizmetler için yapılacak harcamalar şeklinde ikiye ayrılır. Bugün ancak zorunlu hizmetlere harcama yapılabilmektedir.

Belediye gelirleri içinde, vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak paylar, en önemli bölümü oluşturur. Belediyelerin Öz gelirleri sınırlıdır.

Bu açıklamalarımızla biz, -genelde- yerel yönetimlerin, -özelde- belediyelerin sistem içindeki yerini ortaya koymaya çalışıyoruz. Burada “Belediye Bütçeleri ve gelirleri Genel

Bütçeden farklıdır ve bu nedenle de ayrı Özel Bütçeler olarak yapılmakta ve yürütülmektedir” sonucuna ulaşılmaktadır.

Belediyelerin sistem içindeki yeri konusunda bir yargı da Prof Dr. Ruşen KELEŞ’ten gelmektedir.

“Gerek Osmanlı İmparatorluğu döneminde, gerekse Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan düzenlemelerde, belediyeler demokratik siyasal kurumlar olmaktan çok, yerel kamu hizmetlerini yurttaşa kolay, ucuz ve etkin olarak sunmakla görevli ve daha fazlasına karışmamaları gereken kuruluşlar olarak görülmüşlerdir. Yerel düzeyde halk katılımını arttırmayı amaçlayan birimler olarak öngörülmüş olmadıklarından, demokratik gelişmeye katkıda bulunmalarından söz edilemezdi.” (Keleş, 1988)

“Yerel yönetimlerin güçlü bir merkezi yönetimin ülkede yapmak istediği önemli atılımlar karşısında kolaylaştırıcı değil, güçleştirici bir rolü olacağı kanısı yaygındır.”(Keleş, 1988)

“1960 Askeri Müdahalesine kadar geçen süre içinde, belediyeleri genel olarak merkezi yönetimin taşra örgütü olarak görme eğilimi devam etmiştir.” (Keleş, 1988)

Bu alıntılar, belediyelerin sistem içindeki yeri, belediyelere merkezi yönetimin bakışı konusunda bir yargı edinmemize belki yardımcı olur. Prof. Dr. Ruşen KELEŞ’in açıklamaları günümüzdeki yerel yönetimlere ilişkin değildir. Ancak bu noktada yine de “günümüzdeki yerel yönetimlere bakış böyle midir, değil midir?” sorusunu sormamıza yardımcı olabilir.

Batı dünyasına baktığımızda kamu harcamalarının %50’sine yakın bir kısmı yerel yönetimlerce yapılmaktadır. (Yazıcıoğlu, 1989) Bizde ise merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü yapılmamıştır.

“Yerel yönetimlerin kendi olanakları ile topladıkları gelirlerin nispi öneminin giderek düşmesi, genel bütçe hasılatından aldıkları payın, borçların ve sağlayacakları yardımın önemini arttırmıştır.” Burada soruna İller Bankası dahil olmaktadır.

Bugün bu banka, genel bütçe vergi gelirleri paylarının yerel yönetimlere dağıtılmasında aracı olan, aynı zamanda yerel yönetimlere belli şartlarla borç veren bir bankadır. Tüzel kişiliği vardır, özel hukuk hükümlerine göre çalışır.

Borç verme şartları arasında, “kredi verilecek konunun kalkınma planında öngörülen ve Banka’nın uğraş alanı içinde olan bir sahayı ilgilendirmesi gerekir.” hükmü vardır. Bu hüküm uygulamada, yerel yönetimlerin İller Bankasından borç alarak yerine getirecekleri yerel hizmetlerin bizzat İller Bankası tarafından yapılması sonucunu doğurmuştur. (Öncel, 1992).

Yereldeki bir hizmet, merkezdeki bir banka tarafından kararlaştırılmakta ve yürütülmektedir. Doğal olarak hizmet gecikmekte, pek çok yatırım yıllarca beklemektedir.

Bugün, gelir durumu itibariyle pek çok belediye, gelir durumu itibariyle bu yatırımları yapamayacak durumdadır. Ama belediyelere, bunlar için yeterli gelir kaynaklarını toplama imkanı verilerse, bürokrasi ortadan kalkacak, yerel katılımı işler daha hızlı ve daha az şaibesiz yürüyebilecektir.

c) Köyler

Köy bütçesi muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından hazırlanır. Uygulamada İçişleri Bakanlığı örnek bütçeler bastırmaktadır. Muhtarın başkanlığında toplanan ihtiyar meclisi, bu bütçe örneği üzerine, o yılın gelir ve gider rakamlarını ve diğer rakamları yerleştirmektedir. Bütçe Kaymakam ve Vali tarafından onaylandıktan sonra kesinlik kazanır. (Tügen, 1997)

Köyün gelirleri 1924 tarihli Köy Kanunu’nda düzenlenmiştir. Türkiye’de parasal ölçüler değişmiştir. 1924 tarihli Köy Kanunu değişmemiştir. Buna göre “Muhtarın 20 TL’lik Salma yetkisi” vardır. Uygulamada köylünün ödeyebileceği bir miktar salınmakta, hukuki olmasa da gönüllü olarak bu miktar toplanmaktadır. Köyün gelirlerinin asıl önemli bölümü

ise, Muhtar ve İhtiyar Heyeti'nce düzenlenen ilmühaber, tasdikname...vb belgelerden alınan harçlar ve resimlerdir.

Muhtar her hizmeti merkezi idareden talep eden, maaşlı bir devlet memuru haline gelmiştir. Köyde hizmet yoktur. Bu köyden kente göçün, aşırı ve çarpık kentleşmenin görünmeyen bir nedeni olabilir.

Sonuç olarak, Köy Kanunu değişmeli, gerek hizmetler gerekse gelirler ve giderler açısından yeniden düzenlenmelidir. (Öncel, 1992) Köylüyü köyünde huzur içinde tutacak yollar aranabilir.

3) ÖZERK BÜTÇELER

Özerk bütçeli kuruluşlar, sınıai bütçeli kuruluşlar ve ülkemizde Merkez Bankası, TRT,TODAİE gibi, genel veya katma bütçe içinde yer verilemeyen kuruluşlardan oluşur. Sınıai bütçeli kuruluşlardan daha önce biraz söz edilmişti. Bu kuruluşlar ülkemizde KİT'lerdir. Özerk bütçeli kuruluşlar içinde asıl büyük bütçeli kuruluşlar, sınıai bütçeli kuruluşlardır. Bu nedenle özerk bütçeli kuruluşlar dendiğinde genellikle sınıai bütçeli kuruluşlar akla gelir.

Sınıai bütçeli kuruluşlar, devletin iktisadi alanda faaliyet gösteren kuruluşları, yani iktisadi işletmeleridir. Bütçeleri özerk bütçe olarak adlandırılır.

Devletin iktisadi işletmelerinin, genellik ve birlik ilkelerinden bir sapma olarak, özerk bütçelerde örgütlenmelerini doğru bulan görüşün iddiaları şunlardır:

1) İktisadi işletmelerin ödeneklerinin, merkezden, genel bütçeli kuruluşlara gönderildiği gibi gönderilmesi, iktisadi işletmeciliğin kurallarına ve karlılık ilkesine aykırıdır. Bu durumda bu kuruluşlar kar edemezler.

2) Bütçenin yıllık olması ilkesi iktisadi işletmelere uygun değildir. Alım satım, bütçe yılına değil, piyasanın durumuna bağlıdır. İktisadi işletmelerin bütçelerinin ayrı olması, ihtiyaçları olan madde ve malzemeleri, bu bütçeden, uygun zamanda alabilmelerini sağlar. Uygun zamanda yatırım yapabilmelerini sağlar.

3) İktisadi işletmelerin krediden faydalanmaları için, klasik bütçe ilkeleri uygun değildir. Oysa bu kuruluşlar iktisadi alanda yatırım yapabilmek, getirisi aldıkları borcun faizinden daha yüksek olan alanlardan kazanç elde edebilmek için borçlanabilmelidir.

4) İktisadi işletmelerin faaliyetleri, gelir ve gider açısından değil, patrimuvanda meydana gelen değişimler bakımından değerlendirilmelidir.

5) Bütçenin uygulanması ve denetlenmesiyle ilgili, Genel Muhasebe, Devlet İhale ve Sayıştay Kanunlarıyla konulmuş bulunan hükümler, iktisadi işletmelerin işleyişine uygun değildir. İktisadi ve ticari hayat hız ve esneklik ister.

Bu görüşlerde haklılık vardır.

Devletin iktisadi işletmeleri, iktisadi, ticari ve sınıai alanlarda faaliyet gösterirler. Ama bir kısmı ticari kıstaslara göre tamamen karlılık hedefine yönelmişken; bir kısmının kamu hizmeti niteliği olan görevleri yürüttükleri görülmektedir. İktisadi işletmelere yüklenen bu iki fonksiyon, aynı işletmede de toplanabilmektedir.

İktisadi işletmeler karlılık esasına göre faaliyet göstereceklerse, piyasa koşullarının gereği yapılmalıdır. Bunlar borç alabilmeli, ayrı bütçelere sahip olmalı, bütçelerini, her türlü bürokrasi ve denetimden uzak, istedikleri gibi kullanabilmelidirler. O zaman da bu bütçeler özerk bütçe olarak düşünülemez. Artık bu bütçe devletten tamamen ayrı bambaşka bir bütçedir. Ama kar etmesi beklenen bu kuruluşlara, bunun karşılığında, iflas edebilme imkanı da verilmelidir. Aksi takdirde iktisadi alanda uzun süre verimlilik sağlanması güçtür.

İktisadi işletmeler kamu hizmeti niteliği içeren faaliyetlerde bulunacaklarsa, o zaman devletin denetimi altında olmalıdırlar. Bütçeleri genel bütçe ile bir şekilde ilişkilendirilmelidir. Genel bütçeden ayrı bir bütçe hazırlanabilir. Buna farklı bir isim verilebilir. Ama hesaplar herhangi bir yolla bir arada görülebilmelidir.

4) DÖNER SERMAYE İŞLETMELERİ

1050 sayılı Genel Muhasebe Kanununun 49. Maddesi, döner sermayeleri düzenlemekte, şöyle bir hüküm getirmektedir: Genel Bütçe içinde idare edilen sını ve ticari kurum ve idarelerin, ilk madde ve malzeme alım bedelleri ile, uzman ve işçi ücretleri, döner sermaye adıyla bütçelere konulan ödenekler ile karşılanır ve ödenir. Bu kurum ve idarelerin döner sermaye ödeneklerinden kullanılmayan tutarı yıl sonunda iptal edilir; kullanılan sermayelerinden doğan gelir fazlaları da bütçeye ilgili ödeneye gelir yazılır.

Ayrıca katma bütçeli kuruluşlar da kendi kuruluş kanunlarına dayanarak döner sermaye işletmeleri oluşturabilmektedirler.

Böylece, genel ve katma bütçeli kuruluşlar kamu hizmetlerini yerine getirirken, ticari, sını...vb nitelikte faaliyetler de gösterebilmektedirler. Bunu yapmak üzere genel ve katma bütçeli kuruluşlar bünyesinde kurulan, özel işletme niteliğindeki bu işletmelere “döner sermayeli işletmeler” denilmektedir.

Bağlı buldukları kuruluşların yapısı içinde yer alırlar. Genel mali yönetimin dışında tutulurlar. Mal ve hizmet üretip bunları kar amacıyla satarlar. (Coşkun, 1991) Ülkemizde örneğin Maliye Bakanlığına bağlı Damga Matbaası, Darphane, Milli Eğitim Bakanlığına bağlı basımevleri, Adalet Bakanlığına bağlı cezaevlerindeki atölyeler, üniversite hastaneleri döner sermayeli işletmelerdir. (Tügen, 1997)

Asıl görevi kamu hizmetini yerine getirmek olan bir kamu kuruluşu, (genel yada katma bütçeli bir kuruluş) bütçeden gelen gelirlerin, döner sermaye ödeneği kısmını, kurduğu döner sermaye işletmeleri sayesinde, başka amaçlarla da kullanabilmektedir. Bu şekilde kar elde edebilmektedir. Bu kar MUK gereğince, bağlı olduğu kuruluşun bütçesine yıl sonunda kaydedilmektedir. Yani sonuçta hazineye dönmektedir.

Döner sermayeli işletmeler uygulaması, genellik ve birlik ilkelerinden bir sapmadır. Bu sapma döner sermaye ödeneğinin diğer ödeneklerden farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

Normal ödenekler bir kez kullanılmakla yok olurlar. Bunların çoğunda yapılan gider söz konusu işin niteliği gereği, sadece giderdir: (Örneğin cari giderler) Gider yapılması sonucunda gelir sağlanmaz; sağlansa dahi, oradan elde edilen hasılatın, tekrar aynı işe harcanması mümkün değildir. Normal ödenekler, bütçeden çıktıkları anda gider kaydolunurlar. Giderin elde ettiği bir hasılat(gelir) varsa, bütçeye hemen gelir kaydedilir.

Döner sermaye ödeneği bütçeye gider kaydedilerek çekilir. Bir yıl boyunca kullanılır. Bu süre boyunca ödenek, parçalar halinde defalarca harcanabilir ve defalarca hasılat(gelir) elde edilebilir. Bu hasılat tekrar aynı işlere harcanabilir. (Döner sermaye ödeneği burada tahsis yapılmaması ilkesine ters düşmektedir.) Bu gelirler ve harcamalar bütçeye kaydedilmez. Yıl sonunda sağlanan bir kar varsa işte bu, döner sermaye ödeneğini veren kuruluşun bütçesine gelir olarak kaydedilir Burada da döner sermaye ödeneği gayri safi usulden ayrılmaktadır. (Açıköğretim Fakültesi, 1994)

Kamu kuruluşlarına bütçeden ayrılan ödenekler, bugünün şartlarında azdır ve aynı zamanda rasyonellikten uzaktır. Döner sermaye işletmesi kurma ve buradan gelir elde etme yolu bir bakıma kamu kuruluşlarının normal faaliyetlerini devam ettirebilmede kullandıkları bir çıkış yoludur. Ama, kuruluşların, döner sermaye işletmesi gelirlerini, kendileri için bir finansman aracı olarak görmeye başlamaları iyi değildir.

Döner sermayeli kuruluşların kuruluş sermayeleri, elde ettikleri karlarla arttırılabilmektedir. Bu nedenle bu işletmelerin karlarının çok küçük kısımları hazineye geri dönmektedir.

Serbest hareket edebilme imkanı sağladığı için kamu kuruluşları döner sermaye işletmesi kurmaya sıcak bakmaktadırlar. Kendilerine ek finansman imkanları doğmaktadır. Bu ödeneği istedikleri gibi, denetimden uzak harcayabilmektedirler. Bu durum döner sermaye işletmelerinin sayısını arttırmıştır. Sistemin yozlaşmasına neden olmuştur.

Yukarıda da sözü edildiği gibi, kuruluşun normal ödenekleri, normal faaliyetlerini karşılayacak düzeyin çok altında kalıyorsa, karşılaşılan bu manzaradan şikayet etmemek gerekir. Bu kaçınılmazdır.

Döner sermayeli işletmeleri düzenleyen bir çerçeve yasa gereklidir. Kamu kuruluşlarının, döner sermaye işletmesi gelirlerini, kendileri için bir finansman aracı olarak kullanmalarının önüne geçilirken; aynı anda, bu kuruluşlara normal faaliyetlerini yerine getirecek kadar gelir de sağlanmalıdır.

Artık bu noktada sorun, devletin kamu açıklarının azaltılması sorunudur.

5) BÜTÇE DIŞI FON UYGULAMALARI

İktisadi anlamda “fon” kavramı, belirli bir amacın gerçekleştirilmesi için ayrılmış bulunan ve gerektiği zaman kullanılmak üzere belli bir hesapta toplanan ve harcanabilen paraları ve bu paraların toplandığı hesabı ifade eder. Özel sektörde gerçek kişilere, şirketlere ait fonlar olduğu gibi devlete ait fonlar da vardır. Devlete ait fonlar çeşitli şekillerde sınıflandırılabilir. En yaygın sınıflandırma, bütçe içi ve bütçe dışı fon sınıflandırmasıdır. Biz burada “fon” kavramıyla, “devlete ait bütçe dışı fonu” kastedeceğiz. Bütçe dışı fon, “kamu özel hesapları” veya “kamu özel fonları” olarak da adlandırılır. (Oyan, 1991)

Bütçe dışı fonlar, devlet ve diğer kamu tüzel kişileri tarafından, bazı amaçların gerçekleştirilmesi için, kamu gelirlerinden bir kısmının, özel kanun ya da kararlarla, ya bütçeden ya da bütçe dışından ayrılarak, bir yıl süre ile sınırlı olmaksızın, gerektiğinde harcanmak üzere bir hesapta tutulmasıyla meydana getirilen fonlardır. (Aktan, 1986)

Görüldüğü gibi bütçe dışı fonlar, özel yasalarıyla oluşturulur, bütçe ilkeleri ve bütçe yasası hükümleri dışında yönetilir. Kendilerine ait özel gelirler tahsis edilmiştir. Harcamaları özel hükümlere göre yapılır. Denetimleri bütçe denetimi ve Sayıştay denetimi dışındadır. (Coşkun, 1991)

Ülkemizde fon uygulamaları, fonların sayısı, fonların kaynakları ve harcamaları 1984 sonrasında yaygınlaşmıştır. Bütçe dışı fon sayısı 100’ü aşmıştır. (Oyan, 1991)

Bütçe dışı fon uygulamalarıyla, çok büyük kaynaklar gerektiren altyapı sorunlarının ele alınmasında, ulaşım, enerji, haberleşme, savunma sanayi, konut Türkiye’nin tanıtımı, sosyal yardımlaşma... vb konularda bazı olumlu sonuçların alındığı söylenebilir. Ancak fon uygulamalarının denetim mekanizmaları, parlamento denetiminin dışında kalmaları, daima eleştiri konusu olmuştur. Fonlar, bütçe uygulamalarında esas alınan kanunlara (Devlet İhale Kanunu ve Genel Muhasebe Kanunu) tabi olmadıkları için de eleştirilmişlerdir. (Coşkun, 1991)

1990 yılında fon gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki payı %32.4’e yükselmişti. (Oyan, 1991) Eleştirilerin etkisi bundan sonra hissedilmeye başlanmıştır. Hükümetler için çok cazip olan bu fon sisteminin yaygınlaştırılması, sistemi kendi içinde artık çok karmaşık ve işleyemez duruma getirmiştir. Sonunda, 1993 mali yılında, bütçe dışı fonların 63’ü, bütçe içine alınmıştır.

SONUÇ

Devlete ekonomik ve sosyal görevler verilmediği bir dönemde ortaya atılan ve bütçe disiplini açısından çok önemli görülen, bütçenin genellik ve birlik ilkeleri incelenmiş, bu ilkelerin temelinde var olan felsefe yakalanmaya çalışılmıştır.

Günümüzde devlet, ekonomik ve sosyal görevleri de olan bir devlettir. “Türkiye Cumhuriyeti Devleti sosyal hukuk devletidir.” “Türkiye Cumhuriyeti Devleti, ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını temin eden bir devlettir.” Devletimize, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı hızlı bir şekilde gerçekleştirmek için planlama yapma görevi 1982 Anayasası ile verilmiştir.

Bu şartlar altında klasik genellik ve birlik ilkelerine mutlak anlamıyla bağlı kalınamaz. Sapmalar, modern maliyenin ve yukarıda sayılan, Türkiye Cumhuriyeti Devletine yüklenen görevlerin, bir gereğidir. Ancak, bu amaçla kurulan sistem, acaba gereği gibi işlemekte midir?

Genellik ve birlik ilkelerinin temelinde sağlam bir felsefe vardır. Bu felsefe bütçe disiplininin korunması felsefesidir. “Gelirler ve giderler belli harcamalara veya belli kurumlara tahsis edilmesin; devlet bütçesi içinde tüm gelir ve giderler birbirinin arkasına saklanmayacak şekilde kaydedilsin ve bu kayıt işleri birden fazla yerde değil, tek bir bütçede yapılsın” denirken bütçe disipliniyi korumak, parlamento denetimini kolaylaştırmak, ülke kaynaklarının verimli şekilde kullanılmasını sağlamak hedeflenmiştir.

Bu çalışmada, bütçe ilkelerinden sapmalar değerlendirilmiştir. Yukarıdaki hedeflere ters düşüp düşmedikleri yakalanmaya çalışılmıştır. Olağanüstü bütçeler artık yoktur. Ama katma bütçeler, özel bütçeler, özerk bütçeler, döner sermaye ve fon uygulamaları bütçe disiplini açısından acaba uygun mudur?

Varılan sonuçlar şunlardır:

Genel müdürlük şeklinde örgütlenmiş katma bütçeli kuruluşların, bir çerçeve yasa ile düzenlenmeleri gereklidir. Katma bütçeli kuruluşlara içinde üniversitelerin durumu ayrıca ele alınmalıdır. Şu anki katma bütçe uygulamasının da ötesinde, bilim ve bilgi merkezi olması gereken üniversiteler, bu fonksiyonlarını gerçekleştirebilmek için, idari özerkliğin yanında mali özerkliğe de kavuşturulmalıdır.

Yerel yönetimlere, yerel kamu hizmetlerini yurttaşa kolay, ucuz ve etkin sunmakla görevli kuruluşlar olmalarının yanında, siyasal katılımı sağlayan demokratik kurumlar olarak da bakılmalıdır. Özel bütçe uygulaması bu çerçevede düşünülebilir. İdari açıdan, yerel yönetimler konusunda yapılacaklar vardır. İdari vesayet yetkileri ve idareler arası mali ilişkiler, yerel yönetimlerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için düzenlenmelidir.

Bugün genel ve katma bütçeli kuruluşlar, döner sermaye işletmeleri kurmaktadır. Bu uygulama, genel ve katma bütçeli kuruluşların, kamu hizmeti ağırlıklı görevleri yerine getiren kuruluşlar olmalarını, aksatmamalıdır. Devlet ve diğer kamu tüzel kişileri, gelirlerini, ağırlıklı olarak döner sermaye geliri biçiminde değil, genel ve katma bütçeden normal ödenek biçiminde almalıdırlar. Mevcut bütçe dengelerinin zaman içinde bu şekilde kurulması gereklidir.

Son olarak, herkesin Cumhuriyetimizin 75. yılını tebrik etme imkanını yakaladığımız bu dönemde, bütçe dışı fon uygulamalarının, bütçe içine alınması eğiliminin devam etmesinin, bütçe disiplini açısından iyi bir gelişme olabileceğini düşündüğümüzü belirtmek istiyoruz.

KAYNAKÇA

- Abdurrahman Akdoğan, *Kamu Maliyesi*, Ankara: Gazi Büro Kitabevi, 1993.
Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi, *Devlet Bütçesi*, 3 Sınıf, 1. Fasikül, Ünite 1-13, Eskişehir: Açıköğretim Fakültesi Yayınları, 1994,
Aytaç Eker, *Kamu Maliyesi*, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1997.
Bedri Gürsoy, *Kamusal Maliye: Bütçe*, 2. Cilt, Ankara, 1980.
Coşkun Can Aktan, “Bütçe Dışı Fonlar”, *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*, (Ekim 1986).
Ferhat Başkan Özgen, *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Analizi*, (Basılmamış Yüksek lisans Tezi, Adnan Menderes Üniversitesi, 1997).
Gülay Coşkun, *Devlet Bütçesi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1991.
İsmail Türk, *Kamu Maliyesi*, Ankara: Turhan Kitabevi, 1992.
Kamil Tügen, *Devlet Bütçesi*, İzmir: Anadolu Matbaacılık, 1997.
Müjdat Şakar, *1982 Anayasası ve Önceki Anayasalar*, İstanbul, Beta Yayınları, 1988,
Oğuz Oyan, Ali Rıza Aydın ve Aziz Konukman, *Türkiye’de Fon Sisteminin Kamu Kesimi İçindeki Yeri ve Ekonomik Etkileri*, Ankara: TOBB Yayınları, 1991.

- Recep Yazıcıoğlu, *Taşra Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi: (Mahalli İdareler Reformu)*, Tokat: 1989.
- Ruşen Keleş *Demokratik Gelişmede Yerel Yönetimler*, Ankara: Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları 7, Bahri Savcı'ya Armağan'dan ayrı baskı, 1988.
- Yaşar Methibay, "Muhasebe-i Umumiye Kanunu", *Devlet Harcamaları Mevzuatı*, Ankara: Barış Yayınevi, 1997, ss. 1-39.
- Yenal Öncel, *Mahalli İdareler Maliyesi*, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.