

TÜRKİYE’DE KATMA BÜTÇE UYGULAMASI

Araş.Gör.İbrahim ACAR*

Özet

Bu çalışmada incelenen Katma bütçeli İdareler, hem daha sonra KİT haline gelecek bazı kuruluşların temelini oluşturması, hem de bütçelerin temel esaslarından olan genellik ve birlik ilkelerinden sapmaların bir örneği olması açısından önemlidir. Ülkemizde özellikle üniversitelerin sayısındaki artışa paralel sayılarında artış olmuştur. Fakat ilgili kısımlarda da ifade edildiği gibi temel kuruluş gerekçeleri olan özgelir-gider dengesi sağlanamamaktadır.

Giriş

Günümüzde, pek çok ülkede, çeşitli sebeplerden dolayı bütçe çalışmaları gittikçe önem kazanmaktadır. Özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında artan kamu harcamaları bütçelerin gelir kalemlerinde de artışı doğurmuştur. Sonuçta gittikçe fazlaşan bütçe açıkları genel ekonominin ve mevcut dengelerin kabusu haline gelmiştir. Bu yüzden artan mali istikrarsızlıklara en önemli sebep olarak genelde yüksek kamu açıkları ve özelde bütçe açıkları gösterilmiştir.

Bütçe açıklarının giderilmesine yönelik gelir arttırıcı ve gider azaltıcı olarak en uygun politika olarak tercih, kamu giderlerini kısmak yönünde gelişmiştir. Bu noktada programlanan hedeflere ulaşabilmek açısından “*bütçe disiplini*” ve kaynakların “*optimal kullanımı*” tekrar gündeme gelmiş, genellik ve birlik ilkeleri yeniden tartışmaya açılmıştır.

Genellik ilkesinde var olan “*ademi tahsis ilkesi*” idarece talep edilen gelir kalemlerinin nedenini ve hangi gider grubu için toplandığını bilmeye engeldir. Bu durum TC Anayasasının 73. maddesinde “...*kamu*

* Süleyman Demirel Üniversitesi İ.İ.B.F. Maliye Bölümü Öğretim Elemanı.

harcamalarını karşılamak üzere...” ibaresiyle genel bir anlam ile ifade edilmektedir. Farklı bir görüş, mükellefin ödeyeceği verginin harcanacağı alanları bilmesiyle, vergi bilincinin ve gelire katkıda bulunma isteğinin daha rasyonel olacağı yönündedir.

Varlığı ve gerekliliği hakkında çeşitli tartışmalar yapılan bütçenin genellik ve birlik ilkesi günümüzde belirli bazı açmazları da peşinden sürüklemektedir. Bütçenin tarihi gelişim seyri içerisinde; bütçe büyüklüklerinin bilinmesine engel olmak ve açıkları gizlemek amacıyla birlik ilkesinin zorlandığı görülmektedir. Daha çok savaş yıllarında ilk istisnalar ortaya çıkmış; ikinci istisnalara, “*devletin iktisadi kalkınmada etkin rol alması*” görüşlerinin ağırlık kazanmaya başladığı dönemlerde rastlanmıştır.¹

Çalışmada bütçenin genellik ve birlik ilkelerinden sapmalardan bir örnek olan *katma bütçeler* incelenmiştir. Genellik - Birlik İlkelerindeki sapmalar öncelikle incelemeye konu edilmiş, daha sonra Türkiye’deki durum ve Katma Bütçe uygulamasının bu günkü yapısının değerlendirilmesine yer verilmiştir.

1. Türkiye’de Genellik ve Birlik İlkesinden Sapmalar

Bütçenin klasik iki temel prensibini oluşturan “*genellik ve birlik*” ilkelerinin uygulanması, zaman içinde, gelişen ve değişen siyasi-ekonomik şartların gerisinde kalmıştır. Coğrafi sınırlardaki değişimlerden, sosyal ihtiyaçların karşılanmasına kadar, pek çok alanda meydana gelen yenilik ve talepler, genel bütçenin yanında; Katma Bütçe, Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) Bütçeleri, Döner Sermaye İşletme Bütçeleri, Fon Bütçeleri ve Mahalli İdareler Bütçelerini ortaya çıkarmıştır. *Kısmi veya tam özerklik, yerinden yönetim ve hizmetlerden yararlananların katkısını sağlamak* bu bütçelerin genel özelliklerini oluşturmaktadır.

Bütçenin temel ilkelerinden sapma olarak açıklanan bu bütçe türlerinden Mahalli İdareler Bütçeleri ile Katma Bütçeler dışında kalan bütçelerden olan KİT’ler ve döner sermaye işletmeleri ücret karşılığı mal sattığı için, bu kuruluşların gerçek anlamda bir kamu bütçesi olduğundan söz

¹ FEYZİOĞLU Bedii N., “**Bütçe Birliği ve Konsolide Bütçe Hesapları (Klasik ve Modern Maliyede Bütçe Birliği Prensibi)**”, Maliye Enstitüsü Konferansları, İkinci Seri-Yıl 1956, İstanbul,1958, s. 102.

edilemez.² İlk kuruluş sermayelerini genel bütçeden alıp, gelir fazlasını hazineye aktaran ve zararını genel bütçeden karşılayan bu iki işletmenin genel anlamda kamu bütçesi ile ilişkisi sınırlıdır. Bunlar bir ölçüde tamamen yararlananların katkıları ile beslenen ayrı bütçe havuzlarıdır.³

Genellik ilkesi en katı biçimiyle uygulandığında, tüm kamu ekonomisini adeta bir firmaya dönüştürür. Bütün gelirler bir havuzda toplanır ve bütün ödenekler o havuzdan tahsis edilir. Genellik ilkesi bir hizmetin yararlananları ile maliyetine katlananları tamamen birbirinden koparır. Ödenen vergi ile hizmetten yararlanma arasında hiçbir bağ kalmaz. Oysa bir kısım hizmetlerden vatandaşlar ferdi fayda elde ederler. Dolayısıyla, fayda elde edenlerin maliyetlerin karşılanmasına katkıda bulunmaları, kaynakların hizmete tahsisinde etkinliği arttırdığı gibi; yararlanmayanlar üzerindeki vergi yükünü de hafifleteceği için vergi adaletini sağlamada etkin bir araç haline gelebilir.⁴

Genellik prensibi ile ilgili farklı gelişmelerin ilk olarak İngiltere’de ortaya çıktığını söylemek mümkündür. Eski Başbakanlardan *Gladstone ile Bastable*’nin “*mali konularda teferruat olmasının iyi olduğu ve devlet parasının suiistimale karşı korunduğu gerekçesiyle*” 1848’de oluşturdukları gayri safilik esasına dayalı sistem 1928’e kadar uygulanmıştır. 1928’de Maliye Bakanı olan W. Churchill, Posta İdaresi ile Karayollarını Genel Bütçeden çıkarmış, sadece *gelir fazlası ve açığını bütçeye geçirmekle* yetinmiştir.⁵

Türkiye’de, tek ve denk bütçe esasına dayalı, klasik bütçe politikası 1950 yılına kadar sıkı bir şekilde uygulanmıştır. 1950’den sonra uygulanan liberal politikalar neticesinde bütçeler açık vermeye başlayınca; zamanın iktidarı, bütçe açıklarını gizlemek için, devlet yatırımlarını, bütçe dışındaki özerk bütçeli idarelere ve KİT’lere kaydırmış, yatırımlarını Karayolları ve Sümerbank gibi kurumlara yaptırmaya başlamıştır.

Daha sonra, özellikle 1980 sonrasında, bürokrasiyi aşmak ve işlemleri kolaylaştırmak amacıyla ihdas edilen bir başka sapma örneği olan

² BATIREL Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, 1987, s. 16-17.

³ BULUTOĞLU Kenan, Erciş KURTULUŞ, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, İstanbul, 1981, s. 444.

⁴ BULUTOĞLU-KURTULUŞ, s. 443.

⁵ FEYZİOĞLU Bedii Necmettin, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 5.B. İstanbul, 1976, s. 62-63.

ve sayısı 1993'te 17'si bütçe içi, 62'si bütçe dışı olmak üzere toplam 79 fonun miktarı, bütçe açıklarının yaklaşık iki katına ulaşmıştır. 1990'da açıkların iki katı olan fonlar, 1993'te dengelerin şaşması sebebiyle, fonlar ile bütçe açıklarını başa baş hale getirmiştir. Fakat fonlar 1994'te konsolide bütçe açıklarının %50'sinde kalmıştır.⁶

Çalışmada ilk olarak ülkemizde Devlet Bütçesi olarak anılan konsolide bütçeyi oluşturan, genel ve katma bütçelerden öncelikli olarak genel bütçe, ardından katma bütçe incelenecektir.

1.1. Genel Bütçe

Devlet bütçesi olarak ifade edilebilecek olan genel bütçe, toplumun tamamına yönelik mal ve hizmet üretimini göstermektedir. Topluma arz edilen mal ve hizmetler ile yararlananlar arasında herhangi bir ilişki olamayacağı gibi mahallilikte söz konusu değildir. Kısaca genel bütçe, temel anlamda, *tam kamusal mal ve hizmetlerin üretildiği* idarelerin bütçelerini göstermektedir. Türk Bütçe sisteminde yer alan genel bütçeli kuruluşlar şunlardır:⁷

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi,
2. Cumhurbaşkanlığı,
3. Yüksek Mahkemeler:
 - i) *Anayasa Mahkemesi,*
 - ii) *Danıştay,*
 - iii) *Sayıştay,*
 - iv) *Yargıtay.*
4. Başbakanlık ve Bakanlıklar,
5. Komutanlıklar:
 - i) *Sahil Güvenlik Komutanlığı,*
 - ii) *Jandarma Genel Komutanlığı.*
6. Genel Müdürlükler:
 - i) *Emniyet Genel Müdürlüğü,*
 - ii) *Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü,*
 - iii) *Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü.*
7. Müsteşarlıklar:
 - i) *Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı,*
 - ii) *Hazine Müsteşarlığı,*
 - iii) *Dış Ticaret Müsteşarlığı,*
 - iv) *Denizcilik Müsteşarlığı,*

⁶ Hazine Müsteşarlığı, **1994 İstatistik Yıllığı** verilerinden hesaplanmıştır.

⁷ Maliye Bakanlığı, **1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi**, s. 20.

- v) *Gümrük Müsteşarlığı,*
- vi) *Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı.*
- 8. Devlet İstatistik Enstitüsü,
- 9. Diyanet İşleri Başkanlığı.

1.2. Katma Bütçe

Kamusal amaçlarla, vergilemede fayda ilkesine uygun olarak ortaya çıkan katma bütçe, genel bütçe dışında yönetilip, hizmetin özerkliğini sağlama gayesi ile oluşturulmuştur

Giderlerini özel gelirleri ile karşılayan ve genel bütçe dışında yönetilen kamu kuruluşlarının bütçelerine *katma bütçe*, bu kuruluşlara da *katma bütçeli idare* denilmektedir. Söz konusu kuruluşların bütçeleri, devletin genel bütçesinin bir eki niteliğinde olduğundan ve onunla konsolide edildiğinden katma bütçe adını almıştır.⁸

1.3. Katma Bütçe Uygulaması

Katma bütçelere hemen her ülkede rastlanmaktadır. Ülkemize bütçe sisteminde geniş çapta öncülük etmiş olan Fransa'da darphane, inhisarlar, devlet matbaaları, Sevres ve Goblin gibi müesseseler katma bütçeli idarelerdir.⁹

Gerek Türkiye'de, Fransa'da gerekse de diğer ülkelerde olsun katma bütçeler, Sınai bütçeler nazariyesinin tatbikata girmesi bakımından ilk örnek olmakta, fakat bir çok hususta genel bütçe ve muhasebe usullerine tabi bulunmaktadır.¹⁰ Katma bütçeler birlik prensibine aykırı olsalar da genellikle ilkesinin gayri safi usulüne göre düzenlenmektedirler.

Ülkemizde katma bütçe uygulaması ilk dönemlerde ticari nitelikte hizmet üreten ve bunu satabilen işletmelerde görülmüştür. 1938 yılında 3460 sayılı kanunla KİT haline getirilen bu işletmeler TCDD, PTT, THY; ETİBANK ve SÜMERBANK'tır.¹¹ Zaman içinde üretilen kamu

⁸ BATIREL Ömer Faruk, **Devlet Bütçesi**, AÖF için hazırlanan ders kitabı, 3. Fasikül, Ankara, 1988, s. 292.

⁹ AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Genişletilmiş 4.B., Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993, s. 314.

¹⁰ ÖZMEN Mümtaz Taner, **Türkiye'de Katma Bütçe Uygulaması İncelenmesi Değerlendirilmesi ve Katma Bütçeli Kuruluşlardan Bir Örnek**, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APKKB Ya. No. 1991/321, s. 31

¹¹ BATIREL, s. 294.

hizmetlerinden yararlananların katkısını sağlamak üzere çeşitli kuruluşların da katma bütçe uygulaması içinde yer aldığı görülecektir. Bazen hizmetten yararlananların katkısını sağlama amacının yanısıra çeşitli kamu hizmeti sunan örgüt yönetimini ve mensuplarını kararlarında ve çalışmalarında, siyasi iktidarın müdahalelerine karşı koruma, onlara bir ölçüde özerklik sağlama amacı da izlenir. Üniversiteler ve TRT yönetimlerine özerklik verilirken bunlara ayrı bir bütçe de tahsis edilmiştir.

Katma bütçelerle ilgili mevzuat Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK) 115 ve 118. maddelerinde düzenlenmiştir. MUK'nin 115. maddesinde “giderleri özel gelirlerle karşılanan ve genel bütçe dışında yürütülen bütçelere katma bütçe denir” hükmü yer almaktadır.

Temel anlamda katma bütçeli idareler giderlerini kendi asli kaynaklarından sağladıkları gelirlerle karşılayabilmelidir. Fakat uygulamada bu anlayış yerleştirilememiştir. Günümüzde katma bütçe uygulaması içerisinde iktisadi nitelikli devlet müesseselerinden üniversitelere, vakıflardan köy hizmetlerine kadar, çok geniş bir alanda faaliyet gösteren kuruluşlar katma bütçeler içinde yer almaktadır.¹²

“*Katma Bütçeli Kuruluşların hesapları ve işlemleri hakkında kendi özel kuruluş yasalarında yer alan hükümler uygulanır.*” (MUK. 118) Böylece ekonomik faaliyetlerin gerektirdiği özel durumlarda, genel bütçenin katı kuralları dışına çıkmalarına imkan verilmiş olur. Özel kanunlarında hüküm olmayan durumlarda MUK geçerlidir.

1.4. Katma Bütçeli Kuruluşların Genel Özellikleri

MUK. 115'te yer alan “*masrafları kendi gelirleriyle karşılanan, genel yönetim dışında tutulup ayrı kurumlar halinde yönetilmelerinde yarar unulan kamu kuruluşlarının bütçelerine katma bütçe denilir*” hükmü; bir kamu kuruluşunun katma bütçe olabilmesi için, masraflarını karşılayacak kendine has gelirleri olmasını, ayrıca genel yönetim dışında tutulmasında kamu yararı bulunmasını gerek ve yeter şart olarak kabul etmektedir.¹³

Katma bütçeli idareler, genel bütçe dışında kaldıkları için, denetim bakımından genel bütçeli kuruluşlara nazaran daha bağımsızdırlar. Bu bakımdan bakanlıklar bünyesinde yer alan pek çok genel müdürlük, fırsatını

¹² 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi , s. 21.

¹³ GÜRSOY Bedri, **Kamusal Maliye -Bütçe**, Ankara, 1980, s. 150.

bulunca katma bütçeli kuruluşlar arasında yer almak istemektedir. İdari ve mali özerklik, pek çok genel müdürlüğü, katma bütçeli olmaya sevk eden önemli birer etkidir. Katma bütçeli kuruluşların kendi öz gelirleri olması, giderlerini bu gelirlerle yapmaları; ayrıca tüzel kişiliklerinin de varlığı onları, özerk bir yapıya götüren özelliklerdendir.

Özerk yönetimli katma bütçeli kuruluşlarda tek amacın, hizmetten yararlananların katkısı ile, bir yandan hizmetin faydasını genişletmek, öte yandan hizmetten yararlanamayanlar üzerindeki vergi yükünü hafifletmek olduğunu söylemek mümkün değildir.¹⁴ Burada asıl amaç bu hizmetleri sunan kuruluşları siyasi baskı ve etkilerden koruyarak hizmette etkinlik ve istikrarı sağlamaktır. Böylesi bir özerkliğe kavuşturulmuş, Üniversiteler, Radyo-TV kurumları, Merkez Bankaları icraatlarını siyasi müdahalelerden uzak bir şekilde gerçekleştirirlerse; mesela sadece Üniversitelerde dahi ilmi çalışmaların ve beraberinde yeni başarıların geleceği bir gerçektir.

Üniversitelerin gelirleri, kitap yayın ve satışından elde edilen gelirlerle kayıt ücretlerinden oluşmaktadır. Bunların dışındaki gelirleri gelir bütçelerinde yer almaz. Öz gelirleri İhmal edilebilecek ölçüde az olduğundan harcamalarını büyük oranlarda hazine yardımları ile karşılarlar. Niteliği Anayasada belirlenmiş bilimsel özerklikten yararlanabilmeleri için genel bütçe dışına çıkarılmışlardır.¹⁵

Katma bütçeli kuruluşların en belirgin vasıflarından birisi, sosyal faydası özel faydasından fazla olan yarı kamusal hizmetleri üretmeleridir. Eğitim, sağlık ve sosyal konutların da durumları böyledir. Bu gibi hizmetleri üretmek için kurulmuş bulunan katma bütçeli idarenin özel gelirleri, hizmetin özel fayda toplamına eşit olacağından, toplam giderlerini karşılayamayacak ve bu idarenin ürettiği malın dış faydası sebebiyle genel bütçeden hazine yardımı alması gerekecektir. Başka bir ifadeyle, özel gelirleri giderlerini karşılayamadığı takdirde, üretilen malın ek sosyal faydası sebebiyle hizmetin ek maliyeti hazine yardımı sayesinde genel bütçeden karşılanır.¹⁶ Devletin hazine yardımı vermesinin gerekçesi üretilen hizmetin ek sosyal faydasıdır.

¹⁴ BULUTOĞLU-KURTULUŞ, s, 445.

¹⁵ GÜRSOY, s. 151.

¹⁶ BATIREL Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, 1987, s.20.

Katma bütçeli idare, harç veya ücret almakla devletten alacağı hazine yardımını azaltabilir. Buna karşın, sosyal maliyeti özel maliyetinin üstünde olan malları üretmek için kurulmuş olan katma bütçeli idarelerin, malı ya da hizmeti kullanan veya tüketenlerden alacağı bedel, özel maliyetinin üstünde sosyal maliyetine eşit olacaktır. Ek sosyal maliyet sebebiyle elde edilen gelir fazlası genel bütçeye aktarılacaktır.¹⁷ Orman ve petrol ürünleri, sigara ve alkol bu konunun en belirgin örneklerindedir.

Katma bütçeler, kamusal mal ve hizmet üreten kuruluşlardır. Bir bakanlığa bağlı olmakla beraber genellikle ayrı birer tüzel kişilikleri vardır. Kuruluş kanunlarında yer alan hükümler dışında genel bütçeli kuruluşların tabi oldukları kanun ve yönetmeliklere tabidirler. Katma bütçeli idareler bütçelerini kendileri hazırlarlar. Her katma bütçeli idarede Maliye Bakanlığınca oluşturulmuş, bütçenin hazırlık ve uygulamasından sorumlu, birer Bütçe Daire Başkanlığı mevcuttur.

Genel Bütçe ile katma bütçe arasındaki ilişkinin mali yönünü oluşturan, gelir fazlasının hazineye devredilip, gider fazlasının hazineden karşılanmasının istisnası Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ile ilgilidir. Adı geçen kurum, kuruluş kanununda yer alan özel hüküm gereği hazineye gelir fazlasını aktarmaz. Katma bütçeli kuruluşlarda uygulanan hizmetten faydalanma ilkesi gereğince katlanılan bedel ile diğer vatandaşların finansmanı ortadan kaldırılmış olur. Bunun en iyi örneklerinden birisi sulama hizmetinden yararlanan kişinin bedelini, DSİ Genel Müdürlüğü'ne ödemesidir.

Katma bütçeler biçim itibarıyla genel bütçeye benzerler. Genel bütçe gibi PPBS esasına göre hazırlanırlar. Daha kısa bütçe kanunları vardır. A, B, C, H, R, T, İ cetvelleri katma bütçelerde de mevcuttur. Mali yıl esaslı genel bütçede olduğu gibi katma bütçelerde de vardır. Mali denetimleri de genel bütçe denetimine uygun olarak yapılır.

1.5. Döner Sermaye Katma Bütçe İlişkisi

Döner sermayeler, milli ekonomideki boş üretim kapasitesini doldurmak amacıyla olduğu kadar; devletin talebi karşılayıp ek gelir elde etmesine yönelik kurulmuşlardır. Fakat günümüzde yukarıdaki amaçlar, *daha fazla idari ve mali özerklik sağlamak, özel ayrıcalık ve imkanlar elde*

¹⁷ Ayrıntılı bilgi için Bkz. SÖNMEZ Sinan, **Kamu Ekonomisi Teorisi, Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı**, Ankara, 1987.

etmek gayesine dönüşmüştür. Personele *ilave parasal imkanlar* sağlanması bu idarelerin kuruluşlarında etkin rol oynamaktadır. Türk Mali Sistemine 1927'deki 1050 sayılı MUK ile giren Döner Sermayelerin, ilgili kanundaki hükmü şöyledir: “*Genel Bütçe içinde yönetilmekte olan sınai ve ticari müessese ve idarelerin ham madde ve malzeme alım bedelleriyle uzman ve işçi ücretleri döner sermaye adıyla bütçelere konan ödeneklerle yürütülür.*” Kanunda döner sermayeler için üç şart ortaya konulmaktadır:

- i) Döner sermaye *oluşturma yetkisi* Genel Bütçelerdedir.
- ii) *Harcama alanları* kanunda açıkça belirtildiği gibi, *ham madde ve malzeme alım bedelleriyle uzman ve işçi ücretleridir.*
- iii) *Finansman kaynakları* Genel Bütçeye konulan Ödeneklerdir.

Bu açık hükümlere rağmen katma bütçelerin döner sermaye kurabilmeleri konusunda doğan boşluk, 2547 sayılı YÖK Kanunu ve 3046 sayılı Bakanların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkındaki Kanunla doldurulmaya çalışılmıştır.

Ülkemizde 1994 itibarıyla 2330'u Genel Bütçeli İdarelere, 755'i Katma Bütçeli idarelere ait olmak üzere toplam 3105 döner sermaye işletmesi mevcuttur. Her yıl bir öncekine göre sermayesi, gelirleri ve harcamaları ikiye katlanan söz konusu idareler, kamunun etkinliğinin ve ekonomideki payının arttığı birer göstergesidir. Katma bütçeli idareler, kuruluş kanunlarında yer alan özel kanunlarla döner sermaye işletmesi kurabilmektedirler. Bu bakımdan iktisadi faaliyet gösterebilir-gösteremez, gizli birer KİT haline dönüşen, bütün katma bütçeli idarelerin döner sermaye işletmesi vardır. Bunun da tek istisnası Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğüdür.

2. Türkiye'de Katma Bütçe Uygulama Sonuçları

Bu bölümde, ülkemizde çeşitli gerekçelerle oluşturulan, katma bütçeli idarelerin harcama kalemlerindeki gelişmeler değerlendirilmiştir. Ekonomik ayırımı göre harcamaların gelişimi, idarelerin öz gelir- gider dengeleri ve istihdam politikaları ile hazine yardımlarındaki gelişmeler aşağıda incelenmiştir.

2.1. Ekonomik Ayırımı Göre Katma Bütçe Harcamaları

Türk Bütçe Sisteminde harcamaların ekonomik ayırımı Cari, Yatırım ve Transfer Harcamaları olarak tasnife tabi tutulmuştur. Tablo 1'de söz

konusu harcamaların dağılımı sunulmuştur. Bu dağılıma göre Cari harcamaların Konsolide Bütçe içindeki gelişimi % 40'lar civarında seyretmektedir. 1990 sonrası en düşük değerin %30 ile 1998 yılı olması beklenmektedir. 1992 %48 ile harcamaların en yüksek değerini aldığı yıldır. Buna karşılık Katma Bütçelerin cari harcamalarında yükselen bir trend gözlenmektedir. 1990'da % 34 olarak gerçekleşen cari harcamaların toplam katma bütçe harcamaları içindeki payı, 1995'te %62'ye fırlamış; fakat 1997'de yeniden gerileme beklentisiyle miktarın %48 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir (Tablo: 1). Geçici işçi istihdamındaki birtakım politikalar bu meblağ üzerinde etkili olmuştur. Son olarak, 1996 geçici işçi sezonunun 20 Eylülde sona ermesine rağmen; işlem bir ay tehir edilmiş; fakat yeniden birtakım siyasi kaygılar neticesinde tarih, 30 Kasım mesai bitimine kadar uzatılmıştır. Söz konusu uzatmanın maliyetinin tahmini olarak 1.5 trilyon TL civarında olması beklenmektedir.

Yatırım harcamaları açısından konsolide bütçenin durumu değerlendirildiğinde, 1990'da %15 olan yatırım payının yıldan yıla azaldığı görülecektir. Son olarak 1996 'da yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payının % 7'ye düştüğü tablodan görülmektedir Bunun aksine katma bütçeli idarelerde harcamaların yoğunluğunu yatırımların taşıdığı bir gerçektir. Her ne kadar mevcut fonların hazineye aktarılmaması için yatırımlarını arttırdıkları, ek tesislerin de bu gruba girdiği düşünülse bile harcama dağılımı açısından müspet sonuçlardır. Katma bütçelerde harcamaların en yüksek payını 1990'da %62 ile yatırımlar almıştır. Fakat ilgili dönem sonunda, 1998'de, bu payın %41'e düşmesi beklenmektedir. Son yıllar göz önüne alındığında yatırımların gittikçe düşme eğiliminde olduğu ilgili tablolardan görülmektedir. 1998 programında, cari harcamalar %55 oranında pay alırken yatırımlar %41'dir.

Harcama gruplarının dağılımında transfer harcamalarında da ilginç gelişmeler gözlenmektedir. Katma bütçelerde transfer harcamaları toplam harcamaların %4-5'ini oluştururken Konsolide bütçede bu oran yıldan yıla artarak, 1990'da %42'den 1998'de %63'e yükselmiştir. Bu gelişmede, son yıllarda ortaya çıkan finansman ihtiyacında, olağanüstü kaynakların sıkça kullanılmasının etkisi inkar edilemez. Bu yüzden "*borç faizleri*"(iç-dış) transfer harcamalarını oluşturan kalemlerden en önemlisi olarak ön plana çıkmıştır. (Tablo: 1)

Tablo : 1 Ekonomik Ayrıma Göre Harcamaların Gelişimi

Yıllar	Katma Bütçe Harcamaları			Konsolide Bütçe Harcamaları			Katma Bütçe harcama dağılımı			Konsol.Bütçe harcama dağılımı		
	Cari	Yatırım	Transfer	Cari	Yatırım	Transfer	Cari	Yatırım	Transfer	Cari	Yatırım	Transfer
1990	3.428	6.311	429	27.461	9.814	27.125	% 34	% 62	% 4	% 43	% 15	% 42
1991	5.810	8.545	919	45.277	13.458	42.530	% 38	% 56	% 6	% 45	% 13	% 42
1992	14.700	17.606	1.823	100.490	27.000	80.390	% 44	% 51	% 5	% 48	% 13	% 39
1993	24.790	30.091	3.455	176.726	46.226	174.228	% 43	% 52	% 5	% 44,5	% 11,4	% 44
1994	44.655	56.733	4.728	332.887	84.575	401.378	% 42	% 54	% 4	% 40,7	% 10,3	% 49
1995	88.298	48.561	6.000	550.456	85.009	695.455	% 62	% 34	% 4	% 41,4	% 6	% 52,6
1996	143.745	106.769	9.964	1.013.385	189.615	1.577.00	% 55	% 41	% 4	% 36	% 7	% 57
1997*	295.659	290.413	28.034	2.365.237	495.287	3.634.39	%48	%47	%5	%34	%8	%58
1998**	620.520	457.800	45.191	4.455.000	1.000.00	9.338.00	%55	%41	%4	%30	%6,8	%63,2

Kaynak: İlgili dönemlere ait Mali Yılı Bütçe Gerekçelerinden derlenip düzenlenmiştir.

* Gerçekleşme Tahmini

** Program Hedefi

2.1. Bütçe Ödeneklerinde Tahmin ve Gerçekleşmeler

Bütçe Ödeneklerinin tahmin ve gerçekleşme rakamları arasındaki farkın düşüklüğü, onun hem rasyonel olduğunu hem de samimiyet ve doğruluk gibi ilkelere uygun olarak hazırlandığını göstermektedir. Bu farkın %15'ler seviyesinde olması ideal olarak kabul edilmektedir. Fakat Tablo 2'de sapmanın ulaştığı yüksek boyut, hem konsolide hem de katma bütçe açısından, açıkça kendini göstermektedir.

Tablo: 2 Başlangıç ve Yıl Sonu Ödenek Gerçekleşmeleri

Konsolide Bütçe Ödenekleri				Katma Bütçe Ödenekleri			Hazine Yardımları		
Yıl	Başlang	Yıl sonu	Frk %	Başlang	Yıl sonu	Frk %	Başlangıç	Y. sonu	Fark %
1990	64.400,4	68.781,0	6.9	10.167,4	12.947,0	27.3	9.692,4	11.038,0	13.9
1991	101.265,2	133.950,4	32.3	15.273,7	24.918,9	63.2	14.503,7	21.609,9	49
1992	207.866,9	221.795,9	6.7	33.407,6	42.422,9	27.0	32.407,6	37.695,9	16.3
1993	397.179,5	507.887,5	27.9	58.335,7	78.393	34.4	56.770,8	70.053,6	23.4
1994	818.839,8	957.573,1	16.9	106.116,1	115.170,4	8.5	103.116,1	104.258,7	1.1
1995	1.330.918	1.808.465	35.9	142.757,8	210.274,2	47.3	136.757,8	186.759,2	36.6
1996	3.510.989	4.114.147	17.2	298.155	431.897	44.9	288.155	382.787	32.8

Kaynak: TC.Maliye Bakanlığı 1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi s. 49'daki tablo'dan yararlanılarak hesaplanıp düzenlenmiştir.

Konsolide bütçe ödenek tahmin ve gerçekleştirmeleri arasında 1990 ve 1992 yıllarında %6'lar civarında olan farklar 1991'de %32,3, 1995'te %35,9 olarak gerçekleşmiştir. Katma Bütçeli idarelerin ödeneklerindeki yılbaşı ve yıl sonu itibarıyla ortaya çıkan farkın tek haneli rakam olduğu yıl, sadece 1993'tür (%8,5). Genel olarak yüksek oranlarda görülen sapmaların en yüksek olduğu yıl %63,2 ile 1991'dir. Hazine yardımları da bu sapmalardan payını almakta;1994'te %1,1 fazla ile gerçekleşen miktarın 1991'de de %49'a ulaştığı yine Tablo 2'de görülmektedir.

2.3. Katma Bütçeli İdarelerde İstihdam

Katma bütçeli idarelerde istihdam durumuna bakıldığında, genel anlamda işçi kadrolarında bir yoğunluğun yaşandığı görülecektir. %60'lar civarında gelişen katma bütçeli idare işçilerinin konsolide bütçe içindeki payının en yüksek olduğu yıl 1991'dir (%69). Kamunun, konsolide bütçe ile

gerçekleştirdiği büyük ölçekli hizmetlerin katma bütçeler vasıtasıyla gerçekleştirilmesi bu sonucu doğurmaktadır. Katma bütçelerde sürekli ve geçici işçi dengesine bakıldığında, her üç işçiden birinin geçici işçi olduğu Tablo 3'te görülmektedir. Memurların oranı 1993'e kadar %13 olmasına rağmen; 1994 sonrasında %16 seviyesinde kalmıştır. Sözleşmeli personel oranı ise konsolide bütçenin %18'i seviyesinden %23'üne kadar yükselmiştir. (Tablo: 3)

Tablo: 3 Konsolide ve Katma Bütçeli İdarelerde İstihdamın Gelişimi

Yıllar	Memurlar			Sözleşmeler			İşçiler			Katma Bütçe Sürekli-Geçici %		
	Konsolide	Katma	%	Konsolide	Katma	%	Konsolide	Katma	%	sürekli	geçici	%
1990	1.461.561	189.360	13	16.699	2.973	18	238.553	158.982	67	106.517	52.465	33
1991	1.509.518	200.123	13	17.241	3.099	18	241.850	167.429	69	106.544	60.885	36
1992	1.608.451	200.928	13	16.440	3.233	20	244.470	156.631	64	106.976	49.655	32
1993	1.692.655	174.589	10	14.765	3.385	23	252.335	157.515	62	107.061	50.454	32
1994	1.708.062	278.638	16	14.383	3.256	23	225.470	143.266	64	106.562	36.704	26
1995	1.724.152	272.894	16	13.597	2.766	20	217.542	135.177	62	100.949	34.228	25
1996	1.726.021	274.491	16	12.286	2.663	22	206.017	130.311	63	97.466	32.845	25
1997	1.733.635	274.804	16	12.230	3.147	26	204.012	128.533	63	95.999	32.534	25

Kaynak: İlgili Yıllar Mali Yıl Bütçe Gerekçelerinden derlenip hesaplanmıştır.

Katma Bütçeli İdarelerin memur kadrolarının dağılımına bakıldığında 1996 itibarıyla en yoğun olan grubun Öğretim Elemanları olduğu görülmektedir. Yeni üniversitelerle beraber iki katına çıkan bu miktar katma bütçeli idareler içinde önemli bir yoğunluğu teşkil etmektedir. Genel idare ve yardımcı hizmetler grubu da personel yoğunluğunun yüksek olduğu iki hizmet grubudur. Din hizmeti veren ve Avukatlık kadrosunda bulunan personel sayısı toplamda bin kişiye dahi ulaşmamaktadır. (Tablo: 4)

Tablo: 4 Katma Bütçeli İdarelerde Memur Kadroları (Adet)

Hizmetler	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Genel İdare	55.313	55.963	56.648	69.932	69.132	69.352	70.071	70.561
Sağlık	16.823	17.511	17.916	21.949	22.294	22.467	22.607	23.407
Teknik	26.239	25.802	25.816	28.891	29.091	29.183	29.030	29.188
Eğitim Öğ.	1.507	1.560	1.484	1.548	1.618	1.529	1522	1.513
Avukatlık	658	670	677	758	759	762	723	758
Din	115	113	114	136	135	134	134	134
Yardımcı	42.005	42.626	42.410	51.395	50.480	44.662	44.814	43.653

ÖğretmElm	46.700	55.878	55.863	103.723	105.129	104.805	105.590	105.590
-----------	--------	--------	--------	---------	---------	---------	---------	---------

Kaynak: İlgili yıllar **Mali Yılı Bütçe Gerekçelerinden** derlenip düzenlenmiştir.

2.4. Katma Bütçeli İdarelerde Ödenek Artışı ve Gelirlerinde Yeterlilik

Katma Bütçeli İdarelerde Gelir/Gider dengesi iyi olan ve kuruluş amacına uygun, sadece iki kuruluştan söz etmek mümkündür. Bunlar Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ile Telsiz Genel Müdürlüğüdür. Vakıflar Genel Müdürlüğü harcamalarının %67'sini, Orman Genel Müdürlüğü %19,3ünü özgelirleri ile karşılayabilmektedir. YÖK ve üniversitelerin özgelirleri harcamalarının % 0,6'sına ancak yetebilmektedir.

Bir önceki yıla göre % 100'ün üzerinde ödenek talep eden bu kurumların kendilerine uygun özgelir oluşturmaları aciliyeti bu tablo ile daha iyi görülmektedir. Aksi halde varoluşlarının tersine ortaya çıkan bu gelişmeler sistemi amacından uzaklaştıracaktır. (Tablo: 5)

Katma bütçeli kuruluşlar içinde öz gelir/gider dengesi itibarıyla YÖK ve üniversitelere benzeyen tek kuruluş, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü'dür. % 0,2'lik gelir miktarı ile hazine yardımına en muhtaç iki kuruluştan birisidir

Yeni kurulan üniversitelerin, bir önceki yıla göre ödeneklerini % 100'ün üzerinde ve bazılarının da ödeneğini % 140'lara varan oranlarda arttırması eğitim adına sevindirici ve desteklenmesi gereken iyi bir gelişmedir. Özellikle Üniversiteler ve Yüksek Teknoloji Enstitülerinin ödeneklerinde meydana gelen artışların dünyada meydana son gelişmeler doğrultusunda büyük önem taşıdığı açıktır.

Tablo: 5 Katma Bütçeli İdarelerde Gelir-Gider Dengesi ve Yıllık Ödenek Artışı

KATMA BÜTÇELİ İDARELER	Öz Gelir/Gider	Yıllık Artış
TARIM REFORMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1,5	138,4
VAKIFLAR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	66,8	98,6
GENÇLİK VE SPOR GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	5,6	84,4
KARAYOLLARI GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	7,3	77,4
DEVLET SÜ İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1,8	67,4
HUDUT VE SAHİLLER SAĞLIK GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	100	84,5
ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	19,3	95,1
KÖY HİZMETLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	1,3	77,5
PETROL İŞLERİ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	0,2	131
SOSYAL HİZMETLER VE ÇOCUK ESİRGEME KURUMU GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	11,8	100,9

TELSİZ GENEL MÜDÜRLÜĞÜ	100	104.7
YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU	0.1	-2.9
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ	0.3	112.6
İSTANBUL TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	0.5	104.2
ANKARA ÜNİVERSİTESİ	0.3	106.7
EGE ÜNİVERSİTESİ	0.4	106.5
HACETTEPE ÜNİVERSİTESİ	0.5	92.7
DICLE ÜNİVERSİTESİ	0.5	85.3
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ	0.4	117.3
<i>KATMABÜTÇELİ İDARELER (devamı)</i>	<i>Öz Gelir/Gider</i>	<i>Yıllık Artış</i>
ANADOLU ÜNİVERSİTESİ	1.4	110
CUMHURİYET ÜNİVERSİTESİ	0.8	80.3
FIRAT ÜNİVERSİTESİ	1.2	92.0
ONDOKUZ MAYIS ÜNİVERSİTESİ	0.5	90.7
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ	0.3	93.1
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ	0.6	90.4
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ	0.6	114.8
İNÖNÜ ÜNİVERSİTESİ	0.4	78.2
KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	1.2	83.5
BOĞAZIÇI ÜNİVERSİTESİ	0.7	98.7
ERCIYES ÜNİVERSİTESİ	1.0	84.3
ORTADOĞU TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	1.0	110.8
GAZİ ÜNİVERSİTESİ	0.5	95.2
MARMARA ÜNİVERSİTESİ	0.5	95.6
YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ	1.0	103.6
MİMAR SİNAN ÜNİVERSİTESİ	0.7	114.5
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ	0.5	110.1
TRAKYA ÜNİVERSİTESİ	0.6	83.5
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ	0.7	82.3
YÜZÜNCÜ YIL ÜNİVERSİTESİ	0.5	95.2
GAZİANTEP ÜNİVERSİTESİ	1.3	91.6
İZMİR YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ	1.3	141.4
GEBZE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜSÜ	1.5	109.1
HARRAN ÜNİVERSİTESİ	0.4	112.4
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ	0.4	102.2
ADNAN MENDERES ÜNİVERSİTESİ	0.7	86.4
ZONGULDAK KARA ELMAS ÜNİVERSİTESİ	0.3	97.9
MERSİN ÜNİVERSİTESİ	0.6	110.6
PAMUKKALE ÜNİVERSİTESİ	0.5	117.5
BALIKESİR ÜNİVERSİTESİ	0.7	117.2
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ	0.6	111.7
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ	0.3	126.9
CELAL BAYAR ÜNİVERSİTESİ	0.6	110.1
ABANT İZZET BAYSAL ÜNİVERSİTESİ	0.6	98.8
MUSTAFA KEMAL ÜNİVERSİTESİ	2.2	107.6
AFYON KOCATEPE ÜNİVERSİTESİ	1.2	105.7
KAFKAS ÜNİVERSİTESİ	1.6	121.3
ÇANAKKALE 18 MART ÜNİVERSİTESİ	0.6	116.6
NİĞDE ÜNİVERSİTESİ	0.9	128
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ	0.6	109.2
GAZİOSMAN PAŞA ÜNİVERSİTESİ	0.8	91.2
MUĞLA ÜNİVERSİTESİ	1.2	126.1
K. MARAŞ SÜTÇÜ İMAM ÜNİVERSİTESİ	1.1	129.5
KIRIKKALE ÜNİVERSİTESİ	1.1	69.4
OSMANGAZİ ÜNİVERSİTESİ	0.3	89.1
GALATASARAY ÜNİVERSİTESİ	0.3	152.8
TOPLAM	3,6	83
YÖK + ÜNİVERSİTELER	0,6	102.

Kaynak:T.C. Maliye Bakanlığı 1997-1998 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi verilerinden hesaplanmıştır.

1997'de DSİ Genel Müdürlüğü'nün harcamalarının % 73,3'ünü yatırımlara aktardığı, Karayolları Genel Müdürlüğü'nün ve Köy Hizmetleri

Genel Müdürlüğü'nün de sırasıyla %55,4 ve %46,2 oranında yatırım harcamalarının olduğu Tablo: 6'da görülmektedir

YÖK ve Üniversiteler daha çok cari harcamaları olan kuruluşlar halindedir. İlgili kuruluşların 1998 cari harcamaları için ödenek talebi, bütçelerinin %73'ünü oluşturmaktadır. Aynı dönemde yatırım harcamalarının oranı %24'tür. 1990 sonrası gelişmiş itibarıyla tüm kuruluşlar içinde en fazla cari harcaması olan YÖK ve Üniversitelerdir. Onu takip eden DSİ, Karayolları ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün geçici işçi istihdamını çeşitli sebeplerden dolayı çok kullanması ve bu kadroların aynı zamanda politik müdahaleye açık olması, cari harcamaların payını da arttırmaktadır.

1990 sonrası itibarıyla Karayolları'nın cari harcamaları ortalama %15 iken 1997'de %41,4'e, Köy Hizmetleri'nin de %20'den %53'e yükselmesi Kamunun hala bir "ekmek kapısı" olarak gösterildiğinin ve öyle görüldüğünün bir sonucudur.

Tablo: 6 Katma Bütçeli İdarelerde Giderlerin Dağılımı

İDARELER	DÖNEMLER	CARİ	YATIRIM	TRANSFER
Karayolları Genel Mdr.	1990 Sonra ort.	15	26	20
	1997	14.6	24.5	9.9
DSİ Genel Mdr	1990 Sonra ort.	15	45	25
	1997	12.9	47.3	10.8
Köy Hizmet. Genel Mdr	1990 Sonra ort.	20	16	15
	1997	17.7	13.9	31.5
YÖK+ Üniversiteler	1990 Sonra ort.	43	11	25
	1997	46	13.2	33,3
Diğerleri	1990 Sonra ort.	7	2	15

Kaynak: TC. Maliye Bakanlığı 1997 Yıllık Ekonomik Rapor verilerinden hesaplanıp düzenlenmiştir

Aynı dönemde toplam harcamaları içinde yatırımlar en fazla DSİ Genel Müdürlüğü (% 47,3) tarafından yapılmıştır. Onu Karayolları (%24.5) ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü (%13.9) takip etmektedir. Transfer harcamalarında 1990 sonrası dönem göz önüne alındığında, söz konusu kuruluşların % 15-25 oranlarında bu harcama grubuna pay ayırdığı Tablo 6'dan görülmektedir

Katma Bütçeli idarelerin Öz Gelir/Gider dengesi 1990'da %14,7 iken; bu oran yıldan yıla azalarak 1997'de % 2,7 oranına kadar düşmüştür.

Buna bağılı olarak hazine yardımı da benzer oranda artış göstermiştir. Katma bütçenin yeni kurulan üniversitelere rağmen;

Tablo: 7 Katma Bütçe Uygulaması İle İlgili Bazı Oranlar (%)

Yıllar	Öz Gelir/Gider	Hazine.Yard /KtmB.Gider	Bütçe payı Ktm.B/Kon B	Vergi gelir Artışı	Hazine Yard. Artış	Hzn. Yard / Ko.B Açık
1990	14.7	85.3	18.8	77.7	84.5	92.3
1991	13.3	86.7	18.6	73.2	95.8	64.5
1992	11.1	88.9	19.1	80.1	74.4	79.5
1993	10.6	89.4	15.4	86.6	85.8	52.3
1994	9.5	90.5	12.0	122.4	48.8	71.4
1995	4.2	95.8	11.6	84.5	79.1	58.5
1996	10	88.6	10.5	107	105	27.6
1997*	3.4	97.3	9.8	102.8	107.2	43.1
1998	3.6	96.4	7.6	95.6	81.5	27.1

Kaynak: İlgili yıllar Mali Yılı Bütçe Gereçlerinden hesaplanıp düzenlenmiştir.

* Gerçekleşme Tahmini

** Program

konsolide bütçe içindeki payında yarı yarıya bir azalma görülmektedir. 1992'de 19,1'e kadar yükselen pay 1996'da 10'a düşmüştür.

Hazine yardımlarındaki artış ile bütçenin vergi gelirlerindeki artış kıyaslandığında fark bariz bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu fark bütçe açığını arttırıcı bir miktardadır. Nitekim hazine yardımının Konsolide Bütçe içindeki miktarı, son yıllarda azalsa da 1990'da %92,3'e yükseldiği görülmektedir. (Tablo: 7)

Tablo 7, katma bütçelerin idari özerkliklerinin mali özerklikle desteklenmediğini göstermektedir. Aksi halde sürekli özgelirleri azalan, hazine yardımları artan bu kuruluşların varoluşlarındaki "hizmetin özerkliği" gerekçesi ortadan kalkacaktır. Katma bütçeli idarelerin sayısında 1990 sonrası artış olmasına rağmen konsolide bütçe içindeki payı nisbi olarak azalmış, 1990'da %18,8 olan oran, 1997'de %9.8'e kadar düşmüştür.

Sonuç

Katma bütçe uygulaması ile kamu hizmetlerinde verimliliği artırma kaygısının yanı sıra ekonomik ve sosyal kalkınma da amaçlanmıştır. Devlet bir yandan hizmeti sunarken, diğer yandan bütçe yükünü azaltmak için, harcamaların finansmanına katkıyı da hedeflemiştir. Katma bütçeli idareler bu yönüyle hazinenin destekçisi olarak düşünülmüştür. Ancak beklenen verim ekli tablolarda da görüleceği gibi tam manasıyla alınamamıştır. İlk dönemlerde iktisadi mahiyetteki teşebbüsler sebebiyle olumlu sayılabilecek neticeler görülmüş, zaman içerisinde bu kuruluşların yapılarında meydana gelen değişiklikler inisiyatifle ortaya çıkan katma bütçeli idareleri doğurmuştur. Katma bütçe uygulamasında bugün 65'e ulaşan rakam, varoluşlarında sunulan "özgelir - gider" dengesini giderler lehine bozup, onları hazine yardımı ile ayakta kalabilen kuruluşlar haline getirmiştir.

Ödenek ve Hazine Yardımlarının bu kadar yüksek oranlarda sapmalarla neticelenmesi, bağımsız yeni bir bütçe komisyonu oluşturma zorunluluğunu tekrar gündeme getirmektedir. İcranın başı olarak siyasi iktidarların taraf olmayacağı, böyle bir düzenleme olmaksızın yasama organının tam işlevini yerine getiremeyeceği bilinen bir gerçektir. Bütçe hakkının bir sonucu olarak ilgili konularda meclise tanınan imkanlar, beraberinde hür bir denetim sürecini de getirmediği bu sapmalar sadece birer sonuç olmaktan ileri gidemeyecektir.

1970 sonrası verileri dikkatle incelendiğinde, hazine yardımı olmaksızın kuruluş amacıyla uyumlu iki müessesenin Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü ile Telsiz Genel Müdürlüğü olduğu görülmektedir. 65 kurumdan birkaçının müsbet durumu MUK'deki tanıma ters müesseseler doğduğunun birer göstergesidir. Burada yeni tanım ve yapılanmalara ihtiyaç olduğu açıktır.

Üniversiteler ise neredeyse hiç gelir elde edemeyen kurumlardır. Onların katma bütçe tanımı dışında, idari özerkliklerini koruyucu bir konuma yerleştirilmeleri yerinde olacaktır. Bugünkü konumları itibarıyla; bir yandan hazine yardımına muhtaç olarak merkezi hükümete bağlı olacaklar; diğer yandan özerk (muhtar) teşekküller olacaklar; bu mümkün değildir.

Öz gelirleri olmayan ya da hazine yardımı kuruluş harcamalarının yakın bir bölümüne karşılık olan katma bütçeli idarelerin genel bütçe içine alınması gerekmektedir.

DSİ gibi müesseselerin katma bütçe tanımına uygun olarak, öz gelirleri yeterli olabileceken onlara yönelik üretilen popülist politikalarla mesela “su kullanım bedelleri”nin arttırılmayışı *hizmet - bedel* dengesini maliyetleri arttırıcı biçimde bozmuştur. Diğer mal ve hizmet üreten Katma Bütçeli İdarelerin yapısı da bundan farklı değildir.

Elde edilen gelirin hazineye devri sağlam yaptırımlarla desteklenmediği için, fonlar sabit tesislere aktarılabilir. Katma Bütçeli İdarelerin yatırım harcamaları, toplam giderler içinde önemli bir paya sahiptir. Tanımlarında belirtildiği gibi gider açıklarının hazine yardımı ile karşılanabileceği ifadesi belirli bir özgelir haricinde olabilmelidir. Bu itibarla onları bu bağımlılıktan kurtarmak için harçları arttırılmalı, döner sermayeleri geliştirilmeli yeni fon kaynakları oluşturulmalıdır.

Ayrıca mali olayları düzenleyici konumunda olan parlamentoların da bu konuda büyük etkisi vardır. Genellik ve birlik ilkesinden sapmaların arttığı, bütün iyi niyetli çabalara rağmen, çok bariz olarak görülmektedir. Bundan dolayı maliye otoritelerinin genel gidişat hakkında etraflı birer fikir ve kanaat sahibi olmaları güçleşmektedir. Şüphesiz son zamanlarda devlet maliyesi üzerindeki etkilerinin azalması konusunda, parlamentolar da sorumluluk sahibidir. Siyasi iktidarlarını baki gören parlamenterler, kendilerine has düzenlemelere gidebilmekte; fakat iktidarlarını kaybettikten sonraki uygulamalardan şikayetçi olabilmektedirler. Sayıştay ile ilgili yeni düzenleme ve Sayıştay raporlarına kazandırılacak hızın, etkinliği de arttırdığı görülecektir. Bu müessesenin gereğince işletilememesi halinde Bütçenin mali iktisadi ve siyasi fonksiyonu da işletilememiş olacaktır.¹⁸

Katma bütçeli idarelere yeni gelir kaynaklarının tahsisi gereklidir. Gittikçe artan idare sayısı gözden geçirilmelidir. Genel bütçeye alınacaklar ve KİT olmaya müsait olanlar asli yerlerine döndürülmelidir. Burada sadece mali özerklik kaygısıyla ilk fırsatta katma bütçe olmuş kuruluşlar söz konusudur. Uygulama daraltılarak rehabilite edilebilir. Aksi takdirde bütçe disiplini bozucu kuruluşlar olarak varlığını sürdürme çabası, kaynak dağılımını da bozucu bir hüviyete bürünebilecektir.

¹⁸ F. NEUMARK, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul-1950, s. 270-272.

KAYNAKÇA

1. AKDOĞAN Abdurrahman, **Kamu Maliyesi**, Genişletilmiş 4.B., Gazi Büro Kitabevi, Ankara, 1993.
2. EKER Aytaç, **Kamusal Maliye**, İzmir, 1996.
3. BATIREL Ömer Faruk, **Devlet Bütçesi**, AÖF için hazırlanan ders kitabı, 3. Fasikül, Ankara, 1988.
4. BATIREL Ömer Faruk, **Kamu Bütçesi**, İstanbul, 1987.
5. BULUTOĞLU Kenan-Erciş KURTULUŞ, **Bütçe ve Kamu Harcamaları**, İstanbul, 1981.
6. DURAN Mahmut, “1980-1985 Devlet Bütçelerinde Genel Eğilimler”, **Yeni İş Dünyası Dergisi**, S. 63, Ocak, 1985.
7. NEUMARK, **Maliyeye Dair Tetkikler**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1950.
8. FEYZİOĞLU Bedii N., “*Bütçe Birliği ve Konsolide Bütçe Hesapları (Klasik ve Modern Maliyede Bütçe Birliği Prensibi)*”, **Maliye Enstitüsü Konferansları, İkinci Seri**-Y.1956, İstanbul, 1958.
9. FEYZİOĞLU Bedii N., “*Bütçe ve Parlamento*” **Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, 35. Seri**, 1985/1986, Gür-Ay Matbaacılık, İstanbul, 1988.
10. FEYZİOĞLU Bedii Necmettin, **Nazari, Tatbiki, Mukayeseli Bütçe**, 5.B. İstanbul, 1976.
11. GÜR SOY Bedri, **Kamusal Maliye -Bütçe**, Ankara, 1980.
12. ÖZDEMİR Biltekin, **Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporları Dizisi**; 1, Ankara, 1987.

- 13.ÖZMEN Mümtaz Taner, *Türkiye’de Katma Bütçe Uygulaması İncelenmesi Değerlendirilmesi ve Katma Bütçeli Kuruluşlardan Bir Örnek*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı APKKB Ya. No. 1991/321.
- 14.SÖNMEZ Sinan, **Kamu Ekonomisi Teorisi, Kamu Harcamalarında Etkinlik Arayışı**, Ankara, 1987.
- 15.ULUATAM Özhan, **Kamu Maliyesi**, Ankara, 1989.
- 16.TC Maliye Bakanlığı **Mali Yılı Bütçe Gerekçeleri** (1989-1998).
- 17.TC Maliye Bakanlığı **Yıllık Ekonomik Raporlar** (1990-1997).
- 18.HM 1994 **İstatistik Yıllığı**.