



2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi

Yrd. Doç. Dr. Esra Siverekli DEMİRCAN
Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, İİBF.

Özet

Bütçe devletin yapmayı planladığı kamu hizmetlerini gösteren ve bu hizmetlerden doğan harcamalar ile gelirler arasında denge kuran, kanuna dayalı bir mali plan ve tasarruf aracıdır. Hızla değişen ve gelişen günümüz 21. yüzyıl dünyasında bütçenin değişen işlevlerine paralel olarak; bütçeleme anlayışı da değişim göstermiş ve benimsenen temel amaç mali disiplinin sağlanması olmuştur. Bu amaca ulaşmak için öngörülen bütçe sistemi de performans esaslı bütçe sistemi olmuştur. Türkiye de bu anlayış değişiminden etkilenen bir ülke olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nu kabul etmiş ve performans esaslı bütçeleme sistemini uygulamaya dahil etmiştir. Adı geçen kanunun uygulama dönemlerini kapsayan 2006 ve 2007 yılı bütçe performansları olumlu bir gelişim göstermesine rağmen, bu olumlu gelişmelerin kalıcı bir nitelik gösterdiğini ifade etmek mümkün olmamıştır. Nitekim 2006 ve 2007 yılı bütçe gerçekleşme rakamları ve 2008 yılı bütçe başlangıç rakamları itibariyle cari transferler, faiz ödemeleri ve personel giderlerinin yüksekliği bu durumun bir göstergesidir. Bütçe gelirleri içinde ise, harcamalar üzerinden tahsil edilen dolaylı vergilerin yüksekliği bütçe gelirleri açısından ortaya çıkan bir diğer olumsuz göstergedir. Türkiye'de başarılı ve kalıcı bir bütçe performansının sağlanması ekonomik büyüme ve kalkınma ile beraberinde gelecek olan yapısal nitelikli gelişmelerin ortaya çıkmasına bağlıdır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe, merkezi yönetim, performans esaslı bütçe, kamu gelirleri, kamu harcamaları.

Abstract (The Realizations of 2007 Budget of Central Government and 2008 Budget of Central Government)

Budget is a law based fiscal plan and saving mean showing public services that government plans to undertake, balancing public expenditures stemming from public services and public revenues. In the 21st century in which rapid developments and changes take place, perspectives on budgeting have changed in parallel with the changing budget functions and the fundamental adopted goal has been fiscal discipline. In order to realize this aim, performance-based budgeting system is proposed. As a country affected by new budgeting perspectives, Turkey passed the Public Financial Management and Control Law numbered 5018 and performance-based budgeting system was put into practice. Even though 2006 and 2007 budget performances realized under the law numbered 5018 produced positive results, these results did not have a stable character. 2006 and 2007 budget realizations and approved amounts of current transfers, interest payments and personnel expenditures in 2008 budget are signs of this situation. In addition, the high share of indirect taxes on consumption in public revenues is another negative indicator. The continuance of a successful and permanent budget performance in Turkey depends on economic growth and economic development and in turn structural based developments.

Key Words: Budget, central government, performance-based budget, public revenues, public expenditures.

Giriş

Bütçe, ekonomik ve siyasi yapısı ne olursa olsun devletlerin hizmet planlamasını sağlayan önemli bir araçtır. Devletin topluma sunduğu hizmetlerin nitelik ve nicelik itibarıyla belirlenmesi bütçenin önemli işlevlerinden birisini oluşturur. Bununla birlikte, ekonomide kaynak dağılımının kamu kesimi ve özel kesim arasında gerçekleştirilmesinde bütçenin oldukça önemli bir role sahip olduğunu söylemek gereklidir.

Bütçe, devletin belirli bir dönem için yapmayı planladığı faaliyetlerini gerçekleştirme işlevini, bünyesindeki gelir ve gider yapısı ile gerçekleştirir. Nitekim, kamu mali yönetiminde gelir ve giderlerin miktar olarak belirlenmesi ve aynı zamanda kayıtlarının tutulmasını sağlayan araç bütçedir. Bütçe bünyesindeki bu rakamsal özelliği yanı sıra, rakamlarda yapılan bileşim ve ayarlamalar ile bazı amaçların yerine getirilmesine de olanak sağlayabilmektedir.

Bütçenin ekonomide mali ve ekonomik fonksiyonları ile birlikte; sosyal ve siyasal fonksiyonları da olabilmektedir. İçerisinde yaşadığımız 21. yüzyılda ise; değişen dünya konjonktüründeki gelişmelere bağlı olarak bu fonksiyonlar önemini korumakla birlikte; yerini daha çok mali disiplinin sağlanması, performans yönetiminin sağlanması ve mali saydamlık ve hesap verebilirliğin sağlanması amaçlarına bırakmıştır.

Devlet için bir araç olarak bütçenin başarısı, öncelikle bütçe aracılığıyla dağıtılan ekonomideki kaynakların etkin kullanımına bağlıdır. Kaynak dağılımı ve kullanımının sağlanmasında bütçenin sahip olduğu rolde siyasal yapının da büyük bir önemi vardır. Nitekim özellikle siyasi istikrarın tam olarak sağlanamadığı az gelişmiş ülkelerde bütçenin siyasi amaçlara ulaşmada bir araç olarak kullanılması bütçenin kamu mali yönetiminde ulaşılması hedeflenen temel amaçlarına ulaşmasına engel olabilmektedir. Diğer yandan; bütçe yönetiminden kaynaklanan sorunlar da bütçenin başarısı önünde engel oluşturabilmektedir. Bunlarla birlikte; ekonomide ortaya çıkan ekonomik kriz,

dünya konjonktüründeki dalgalanmalar gibi bazı olağanüstü durumlar da bütçenin başarısını olumsuz olarak etkileyebilmektedir.

Türkiye geliştirmekte olan bir ülke olarak bütçeyi, mali, ekonomik ve sosyal amaçlara ulaşmada bir araç olarak kullanan bir ülkedir. Bu kapsamda; ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında, ekonomik istikrarın sağlanmasında, gelir dağılımında adaletin sağlanmasında ve kaynak dağılımı ve kullanımında etkinliğin sağlanmasında bütçe ekonomide oldukça önemli bir yere sahiptir. Bu amaçlarla birlikte; Türkiye'de 2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile bütçe; mali disiplinin sağlanmasında önemli bir araç olarak kullanılmaya başlanılmıştır. Çalışmada bütçe, merkezi yönetim bütçesi¹ perspektifinden değerlendirilecektir. Çalışmanın birinci bölümünde, merkezi yönetim bütçesi; bütçe gelirleri, bütçe giderleri ve bütçe dengesi yönünden inceleme konusu yapılacak ve 2007 yılı bütçe performansı ortaya konulmaya çalışılacaktır. Çalışmanın ikinci bölümünde ise 2008 yılı bütçesi tahmini (başlangıç) rakamları ve temel özellikleri itibarıyla değerlendirilmeye çalışılacaktır. Çalışma bütçe rakamlarını esas alarak, bütçenin analizi esasına dayalıdır. Çalışmada kullanılan bütçe verilerinin tamamı Maliye Bakanlığı verilerinden oluşmaktadır.

I- 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi

2007 yılı merkezi yönetim bütçesi 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre düzenlenen ikinci bütçe olmuştur. 5018 Sayılı Kanun 10.12.2003 tarihinde kabul edilmiş ve 24.12.2003 tarihinde 25326 sayılı resmi gazetede yayımlanmıştır. Ancak kanun daha sonra uğradığı ertelemelerle, 1 Ocak 2006 tarihinde yürürlüğe girmiştir. 2008 yılının Ocak ayında uygulamada ikinci yılını tamamlamış olan kanun; kamu mali yöne-

¹ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na göre, merkezi yönetim bütçesi; genel bütçeli kuruluşlar, özel bütçeli kuruluşlar ve düzenleyici ve denetleyici kuruluşların bütçesinden oluşmaktadır.

timinde köklü değişimlere neden olmuş ve Türkiye’de bütçe anlayışına yeni kavramları dahil etmiştir.

A- 2007 Yılı Bütçesi ve Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5018 Sayılı Kanun, kamu mali yönetiminde uygulanan klasik bütçe ilkelerine yeni bazı ilkeleri dahil etmiştir. Kanununun 13. maddesinde yer alan düzenlemelere göre; *bütçelerin hazırlanmasında makro ekonomik istikrarın sağlanması düşüncesi esas alınarak, kalkınma planları ve yıllık programlara uygunluk, bütçelerin kamu kurum ve kuruluşları tarafından hazırlanacak olan stratejik planlara ve performans ölçütlerinin içinde yer alacağı performans programlarına uygunluğu ve üç yıllık bütçeleme sistemi ilkeleri* kamu mali yönetimindeki yerini almıştır.² Aynı kanununun 7. maddesi *mali saydamlık ilkesini*, 8. maddesi ise *hesap verme sorumluluğunu* düzenleyerek, kamu mali yönetiminde iki yeni ilkeyi uygulamaya geçirmiştir.³ Bu ilkelerle, bütçenin makro ekonomik gelişmelere uyumunun sağlanarak, bütçe plan ilişkisinin kurulması, devletin mali işlemlerinin kamuoyuna açıklığı ve böylece devlete olan güven duygusunun pekiştirilmesi ve bütçede gerçekleşme rakamlarının tahmin rakamlarına tutarlılığı ile samimiyet ilkesinin uygulamaya dahil edilmesi hedeflenmiştir.

Kanunun öngördüğü temel nitelikli düzenlemeler bütçe ilkeleri ile sınırlı kalmamıştır. Nitekim, kanununun 1.maddesinde yer alan temel amaç bütçenin fonksiyonlarındaki temel değişimi ortaya koymuştur. Buna göre; *kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, mali saydamlığın, hesap verebilirliğin ve tüm mali işlemlerde mali kontrolün sağlanması* amacı ile birlikte bütçenin fonksiyonlarındaki değişim de açıklığa kavuşturulmuştur. 5018 sayılı kanununun “mali kont-

rol” alanı 1050 sayılı kanuna göre genişlemiş ve kamu mali yönetiminin tamamını içine almıştır. 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu genel bütçeli idareler ile özel kanunlarındaki hükümler saklı kalmak üzere katma ve özel bütçeli idarelerin (mahalli idareler) mali yönetimini kapsamına almasına rağmen, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile birlikte, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali yönetim ve kontrolünü de kapsamına almıştır. Böylece, kanun ile bütçenin ekonomiyi düzenleyici işlevlerinin yanı sıra, kamu mali yönetiminde yer alan kurum ve kuruluşların tamamı aynı çatı altında toplanarak mali disiplinin sağlanması esası öngörülmüştür. Ayrıca, kanunun kamu mali yönetiminin kapsamını genişletmesi ile; kamu kaynaklarının kullanımında etkinliğin sağlanması, kamu harcamalarının denetiminin sağlanması ve böylece kamu finansman dengesinin sağlanması da temel hedef olarak benimsenmiştir.

5018 sayılı kanun performans yönetimi esası üzerine oturmuş bir kanundur. Bu amaç doğrultusunda, kanununun 9. maddesi stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçe sistemini düzenlemiş ve *kamu idarelerinin bütçelerini, stratejik planlarda yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlamaları* gerekliliği üzerinde durulmuştur.⁴ Performans esaslı bütçeleme sistemi, kamu idarelerinin temel fonksiyonlarını ve bu fonksiyonlar ile ulaşılması hedeflenen amaçların en uygun kaynak tahsisi ile yapılmasını sağlayan ve performans ölçümü ile hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren sonuç odaklı bir bütçe sistemidir. Bu sistemde kamu mali yönetiminde kaynakların stratejik planlar ile planlanması ve planlanan kaynaklar ile elde edilen sonuçların performans programı ile değerlendirildi-

² 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *İkinci Kısım: Kamu İdare Bütçeleri, Birinci Bölüm: Genel Hükümler*, Madde 13.

³ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *Birinci Kısım: Genel Hükümler, Üçüncü Bölüm: Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları*, Madde 7-Madde 8.

⁴ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, *Birinci Kısım: Genel Hükümler, Üçüncü Bölüm: Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları*, Madde 9.

rilmesi önemlidir. Böylece, sistem kamu mali yönetimine girdi, çıktı, etkinlik, verimlilik ve kalite kavramlarını da dahil etmiştir. Sistemin başarıyla uygulanabilmesi için; bütçe giderleri ile gelirlerinin ayrıntılı olarak izlenmesi ve uluslararası istatistiki karşılaştırmaların sağlıklı olarak yapılması amacıyla 2004 yılında analitik bütçe kod yapısı uygulamaya girmiştir. Böylece, bütçe içinde yer alan kodlar; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansal sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olarak dörtlü sınıflandırmayı sağlayacak şekilde düzenlenmiştir.

B- Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin Gelişim Seyri

2007 yılı merkezi yönetim bütçe giderleri, genel olarak tahmini bütçe rakamlarına yakın bir oranda gerçekleşmiştir. Tablo 1'den de görüleceği üzere, faiz hariç bütçe giderleri içerisinde en yüksek payı sırasıyla; cari transferler, personel giderleri ve mal ve hizmet alımları almıştır. Cari transferler kaleminin yüksekliğinde ise en önemli payı, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler almıştır. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerden sonra ikinci en büyük payı, cari transferler kalemi içinde yer alan; hazine yardımları ve kurum ve kuruluşlara yapılan ekonomik ve mali amaçlı transferler gibi diğer ödemeler almıştır. 2007 yılı bütçesinde önemli bir yere sahip olan ve tarım kesiminin ve çiftçinin desteklenmesini hedef alan tarımsal destekleme ödemeleri ise bir diğer cari transfer kalemini oluşturmuştur.

2007 yılı merkezi yönetim bütçesi kapsamında; cari transferler kaleminde yer alan sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin yüksek olmasının en önemli nedeni, 2006 yılı gerçekleşme rakamlarına göre bütçedeki payı % 13.2⁵ olan sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderlerinin yüksekliği olmuştur. Bu oranı, % 10.4⁶ ile sosyal güvenlik açıklarının finansmanına ayrılan pay izlemiştir. Sağlık, emeklilik ve

sosyal yardım giderlerinin yüksekliğinde; sosyal güvenlik kapsamında yer alanlara sağlanan sağlık imkanlarının genişletilmesi sonucunda sağlık giderlerinde meydana gelen artış ile emekli maaşlarında yapılan düzenlemeler etkili olmuştur. Sosyal güvenlik alanında 5510 Sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve sosyal güvenlik kuruluşlarında tek çatı uygulaması ile başlatılan reform çalışmalarının aynı zamanda Sosyal Sigortalar Kurumunun finansman ihtiyacını arttırması da bu yükseklikte önemli bir etken olmuş ve toplumun tamamının sosyal güvenlik çatısı altında toplanması amaçlanmıştır. Nitekim, 2006 yılında sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerinin GSMH'ya oranı gerçekleşme rakamları itibariyle % 4.6 olarak gerçekleşmiş ve genel kamu hizmetlerinden sonra ikinci sırayı almıştır.⁷

2006 yılında toplam 4.747 milyon YTL tutarında tarımsal destekleme ödemesi yapılmıştır. Başlangıç ödeneğinin 4 milyar YTL olduğu dikkate alındığında hedeflenenin 747 milyon YTL üstünde harcama gerçekleştirildiği görülmektedir.⁸ Bu rakamın 2007 yılı için 5.250.milyon YTL olarak belirlenmesi tarım alanındaki destekleme ödemelerinin bu dönemde de devam ettiğini ortaya koymaktadır.

Faiz hariç bütçe giderleri içinde en yüksek payı alan cari transferler kalemi, yerini ilk sırayla 2006 yılı bütçesinde de korumuştur. 2006 yılı gerçekleşme rakamlarına göre; toplam bütçe giderleri içindeki payı % 27.9 olan cari transferleri, % 21 ile personel giderleri izlemiştir.⁹

Gelişmekte olan ülkelerde; kamu mali yönetiminden kaynaklanan; yasal ve kurumsal altyapının yetersizliği, kamu finansman dengesinin tam anlamıyla sağ-

⁵ T.C. Maliye Bakanlığı, **2008 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim 2007, Ankara, s.35.

⁶ T.C. Maliye Bakanlığı, **2008 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim 2007, Ankara, s.35.

⁷ T.C. Maliye Bakanlığı, **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2007, Ankara.

⁸ T.C. Maliye Bakanlığı, **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2007, Ankara.

⁹ T.C. Maliye Bakanlığı, **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2007, Ankara.

lanamamış olması, dünya iktisadi konjonktüründeki değişim ve gelişmelere uyumun güç olması ve öncelikle vergi konusu olmak üzere kamu mali yönetimi alanındaki konularda toplumsal bilincin tam anlamıyla oluşmamış olması gibi nedenlerle bütçe giderlerinin belirli kalemlerdeki yükseklik payı sürekli olarak korunmaktadır. Nitekim Türkiye’de de devletin bütçeden yaptığı cari transferlerin yüksekliği bu durumun bir göstergesidir. Özellikle yukarıda da ifade edildiği üzere; toplumsal refahın artışı hedefleyen sosyal güvenlik alanındaki reform çabaları, finansal açıdan diğer sektörler nazaran daha fazla desteğe ihtiyaç duyan tarım kesiminin desteklenmesi ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında önemli yere sahip olan bazı kurum ve kuruluşlara Hazine’den finansman dengesinin sağlanması için yapılan desteklemeler ile, diğer ekonomik, mali ve sosyal¹⁰ amaçlı yapılan transferler cari transferler¹¹ kaleminin yüksek olmasındaki en önemli etkenleri oluşturmaktadır. Bununla bir-

¹⁰ Türkiye’de gelir dağılımında adaletin sağlanması amacıyla devlet tarafından gerçekleştirilen sosyal amaçlı transfer harcamalarının GSMH içindeki payı; 2006 yılı bütçesi gerçekleşme rakamları itibarıyla yaklaşık % 2 gibi oldukça düşük bir rakam olarak gerçekleşmiştir. Bu rakamda 2007 yılı bütçe rakamları itibarıyla ise, çok önemli bir değişiklik olmamış ve yaklaşık % 2’lik oran mevcut seviyesini korumuştur. Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: “Esra DEMİRCAN, “Türkiye’de Yoksullukla Mücadelede Kamu Kesiminin Rolü: Devlet Bütçesi İçerisinde Sosyal Transferlerin Payı”, IV. Uluslararası Sivil Toplum Kuruluşları Kongresi: Küresel Yoksulluk, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 19-21 Ekim 2007, Çanakkale, ss:255-274.

¹¹ Transfer harcamaları milli gelir üzerinde doğrudan doğruya bir etki meydana getirmeden, satın alma gücünün özel şahıslar veya sosyal tabakalar arasında el değiştirmesine neden olan karşılıksız harcamalardır. Bu harcamaların temel özelliği harcama yoluyla ortaya çıkan para akımlarının ekonomide mal ve hizmet akımları meydana getirmemesidir. Transfer harcamaları uygulamada genellikle borç faiz ödemeleri, sosyal transferler ve sübvansiyonlar olarak gerçekleşmektedir. Bu kapsamda, sosyal transferlerin yanı sıra; borç faiz ödemeleri mali transferleri, sübvansiyonlar ise ekonomik transferleri oluşturmaktadır. Bununla birlikte kamu kurum ve kuruluşlarına hazineye yapılan kaynak aktarımları da mali transferleri oluşturmaktadır.

likte, Türkiye’de özellikle 2006 yılında uygulamaya giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun kamu mali yönetimi alanına gelişim ve değişime yönelik birçok yeni kavramı dahil ettiği de ifade edilmesi gereken önemli bir gerçektir.

Bütçe kapsamında yer alan bir diğer gider kalemi olan mal ve hizmet alım giderleri için; 2007 yılında 15.587 milyon YTL. ödenek öngörülmüş iken, yıl sonu gerçekleşmesi 22.154 milyon YTL. olmuştur. Tablo 1’den de görüldüğü gibi, bu önemli artışın temel nedeni, sosyal güvenlik reformunun 2007 yılı başında yürürlüğe gireceğinin varsayılması ve böylece kamu personeli ve yeşil kart sahiplerinin sağlık giderlerine ilişkin bütçede başlangıç ödeneğinin öngörülmemiş olmasıdır.¹²

2007 yılı bütçesinde öngörülen faiz harcamaları 52.946 milyon YTL. olarak öngörülmesine rağmen, Tablo 1’den de görüleceği üzere yıl sonu gerçekleşme rakamı 48.731 milyon YTL. olmuştur. Faiz harcamaları 2002’de % 18.8’den 2007 yılında % 7.5’e gerilemiştir. Faiz harcamalarının vergi gelirlerine oranı ise, 2002 yılında % 85.9 iken, 2007 yılında bu oran % 31.9’a gerilemiştir.¹³ Böylece faiz harcamalarındaki düşüş 2007 yılı faiz harcamalarında gerçekleşme oranının % 92’de kalmasına neden olmuştur. Bu gelişmede, Türkiye’de borçlanma politikası ile ilgili olarak düzenlenen ve 29 Nisan 2002 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’un önemli bir etkisi olmuştur. Kanun, Türkiye’de borçlanmayı belirli esaslara bağlayan ve sınır getiren ve kamu borç ve risk yönetiminin temel ilkelerini karara bağlayan bir kanun olma yönüyle oldukça önemlidir. Buna göre devlet borçlanmasında;¹⁴

¹² T.C. Maliye Bakanlığı, **2008 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim 2007, Ankara, s.25.

¹³ T.C. Maliye Bakanlığı, “Ocak-Aralık 2007 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları ve Makroekonomik Gelişmeler”, 23 Ocak 2008, http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/aralik_2007.pdf, Erişim Tarihi: 17.02.2008.

¹⁴ T.C. Hazine Müsteşarlığı, (2003), **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ank: Nisan.

Tablo 1: 2007 Yılı Ocak-Aralık Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (Bin YTL.)

	Ocak-Aralık Dönemi Toplamı	Ocak-Aralık Gerç. Oranı (%)
Bütçe Giderleri	203.500.684	99.3
Faiz Hariç Giderler	154.769.069	101.8
-Personel Giderleri	43.554.730	99.7
-Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	5.800.916	57.4
-Mal ve Hizmet Alımları	22.154.275	142.1
-Cari Transferler	63.249.159	103.9
-Sermaye Giderleri	12.915.236	106.7
-Sermaye Transferleri	3.542.631	97.1
-Borç Verme	3.552.122	96.1
Faiz Harcamaları	48.731.615	92.0

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı.

• Makroekonomik dengeleri gözete rek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,

• Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en düşük maliyetle karşılanması, esası kabul edilmiştir. Bu çerçevede, 2007 yılında da ağırlıklı olarak YTL cinsi ve sabit faizli, mümkün olduğunca uzun vadeli ve yeterli düzeyde nakit rezerv bulunduracak şekilde borçlanmalar gerçekleştirilmiştir. Buna göre; 2007 yılı Temmuz ayı itibariyle iç borç stoku 2006 yılına göre % 1.85 oranında artış göstererek 256.125 milyon YTL olmuştur. Dış borç stoku ise; 2007 yılı Temmuz ayı itibariyle 67.7 milyar ABD doları olarak gerçekleşmiştir.¹⁵

2007 yılı bütçesinde fonksiyonel sınıflandırma esasına göre bütçe giderlerinin dağılımında ise; 2006 yılında olduğu gibi ilk sırayı genel kamu hizmetleri almıştır. 2007 yılı tahmini bütçe rakamları 83.256 milyon YTL. olan genel kamu hizmetlerinin, 52.946 milyon YTL.'sini faiz giderleri oluşturmuştur. Genel kamu hizmetlerini 2007 yılında sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri ve eğitim hizmetleri izlemiştir. Bu durumda, sosyal güvenlik hizmetleri alanında ve eğitim alanında

yapılan düzenlemelerin önemli bir payı olmuştur.

Eğitim hizmeti, tüketiminde dışlama ve rekabet özelliklerinin olmadığı ve bu özelliği nedeniyle de fiyatlandırılmayan yarı kamusal nitelikli bir maldır. Eğitim hizmetinin bu özelliklerinin yanı sıra, önemli bir diğer özelliği ise, dışsal fayda (toplumsal fayda) yaratan bir mal ve hizmet olmasıdır. Bu özellikleri nedeniyle eğitim hizmetinin ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasında oldukça önemli bir yere sahip olması, özellikle gelişmekte olan ülkelerde bütçeden ayrılan payın yüksek olmasını gerektirmektedir. Türkiye'de de eğitim hizmeti kapsamında yapılan düzenlemeler (özürlülere yönelik eğitim hizmetleri, eğitim kurumlarının yeniden tesisi ve teknolojik ve diğer malzeme ihtiyaçlarının giderilmesi ve ücretsiz kitap dağıtımı gibi uygulamalar) 2006 yılında eğitim hizmetine bütçeden ayrılan payın gerçekleşme rakamları itibariyle % 12.5,¹⁶ 2007 yılında ise bütçe başlangıç rakamları itibariyle % 13.0¹⁷ olarak belirlenmesine yol açmıştır.

¹⁵ T.C. Maliye Bakanlığı, **2008 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim 2007, Ankara, s.164-166.

¹⁶ T.C. Maliye Bakanlığı, **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2007, Ankara.

¹⁷ T.C. Maliye Bakanlığı, **2008 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim 2007, Ankara, s.31.

Eğitim hizmetini, ekonomik işler ve hizmetler, savunma hizmetleri ve kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri izlemiştir.

Ekonomik işler ve hizmetler kapsamında; 2006 yılında olduğu gibi, 2007 yılında da önemli bir payı tarımsal destekleme ödemeleri almıştır.

2007 yılında merkezi yönetim bütçe giderleri bütçe başlangıç rakamları itibariyle; 204.988 milyon YTL. olarak belirlenmiş iken, bu rakamın gerçekleşme miktarı Tablo 1’de de görüldüğü üzere 203.500 milyon YTL. olmuştur.

Bu azalış çok önemli bir azalış olmakla birlikte; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun temelini oluşturan mali disiplin anlayışı temelinin atılması yönünden önemli bir gelişmedir.

C- Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin Gelişim Seyri

Bütçe, devletin yapmayı planladığı hizmetlerini ve bu hizmetlerin finansmanını gösteren bir araçtır. Kamu hizmetlerinin finansmanını sağlayan gelirler kamu gelirleridir. Bütçe aracılığıyla kamu hizmetlerinin yapılabilmesi, yeterli miktardaki kamu gelirlerinin varlığına bağlıdır. Devletin, bütçesi olmadan kamu hizmetlerini bir düzen içerisinde ve planlayarak yapması mümkün olamayacağı gibi, kamu gelirleri olmadan da bu hizmetleri gerçekleştirmesi mümkün değildir. Kamu finansman dengesinin sağlanmasında; kamu giderlerini karşılayabilme yeterliliğine sahip kamu gelirlerinin mevcut olması büyük bir öneme sahiptir. Her ülkenin kamu gelirlerini oluşturan kaynakları, farklı gelirlerden oluşmakla birlikte, genellikle ülkelerde en önemli gelir kaynağı vergilerdir.

Tablo 2: 2007 Yılı Ocak-Aralık Dönemi
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Bin YTL.)

	Ocak-Aralık Dönemi Toplamı	Ocak-Aralık Gerç. Oranı (%)
Bütçe Gelirleri	189.617.246	100.8
Genel Bütçe Gelirleri	184.235.392	100.4
-Vergi Gelirleri	152.831.736	96.6
-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.903.902	101.1
-Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1.801.328	375.2
-Faizler, Paylar ve Cezalar	15.621.495	108.2
-Sermaye Gelirleri	6.076.931	236.8
Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	3.795.238	116.3
Düzen.Denet.Kur. Gelirleri	1.586.616	110.6

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı.

Türkiye’de 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ve Merkezi Yönetim ile Sosyal Güvenlik Kurumlarına ait bilgileri kapsayan 2006 yılı Genel Faaliyet Raporu’na göre; vergi politikasının temel amacı, büyüme ve istihdam politikalarını destekleyici, kayıt dışı ekonomiyi azaltıcı ve aynı zamanda makroekonomik politikalarla uyumlu, etkin ve basit bir vergilendirme sisteminin oluşturu-

lması olmuştur. Bu bağlamda, vergi politikasına ilişkin yapılan uygulamalarda; mükellef odaklı bir vergileme anlayışı, vergi kayıp ve kaçaklarıyla mücadelede belge düzeninin önemini esas alan anlayış, ödeme gücüne göre vergileme anlayışı, teknolojiye dayalı vergi yönetimini esas alan anlayış ve vergi mevzuatının sadeleştirilmesini öngören bir anlayış benimsenmiştir.

2007 yılında merkezi yönetim bütçe gelirleri 188.159 milyon YTL. olarak öngörülmüş ve gerçekleşme rakamı Tablo 2'den görüldüğü üzere 189.617 milyon YTL. olmuştur. Gerçekleşme rakamları ile toplam merkezi yönetim bütçe gelirlerinin % 97'si genel bütçe gelirlerinden, % 2'si özel bütçeli idarelerin öz gelirlerinden, % 1'ise düzenleyici ve denetleyici kuruluşların gelirlerinden oluşmuştur.

2006 yılında 173.483 milyon YTL. olarak gerçekleşen bütçe gelirlerinin 2007 yılında 189.617 milyon YTL. olarak gerçekleşmesi, yaklaşık % 9 oranında bir artışı ortaya çıkarmıştır. 2007 yılı bütçe tasarısında 188.159 milyon YTL. olarak belirlenen rakamın 189.617 milyon YTL. olarak gerçekleşmesi ise bütçe gelirlerindeki artışı ortaya koyan bir diğer göstergidir.

Tablo 3'de görüldüğü gibi, 2007 yılı vergi gelirleri içinde en önemli payı, % 50'nin üzerinde bir pay ile dolaylı vergiler oluşturmuştur.

Gelir üzerinden alınan vergilerin yaklaşık % 30'lar düzeyinde kalması ise, Türkiye'de bütçenin başta katma değer vergisi ve özel tüketim vergisi olmak üzere dolaylı vergilerle finanse edildiğini göstermektedir. Tablo 3 verileri esas alınarak yapılan hesaplama göre; 2007 yılında dahilde alınan KDV, özel tüketim vergisi ve ithalatta alınan KDV'nin toplam vergi gelirleri içindeki payı % 52 olarak gerçekleşmiştir.

Dolaylı vergiler, harcamalar üzerinden tahsil edilen vergilerdir. Özellikle gelir düzeyi düşük olan bireylerin tüketim eğilimi daha yüksek olduğundan dolaylı vergiler bu kesimin gelirleri üzerinde doğrudan azaltıcı etki yaratmaktadır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde, Türkiye'de özellikle gelir üzerinden tahsil edilen gelir ve kurumlar vergilerinde ortaya çıkabilecek artışlar, hem ödeme gücüne ulaşmada vergilemede adaleti sağlayıcı, hem de üretime dayalı vergileme anlayışını beraberinde getirebilecektir.

Tablo 3: 2007 Yılı Ocak-Aralık Dönemi Vergi Gelirleri (Bin YTL.)

	Ocak-Aralık Dönemi Toplamı	Ocak-Aralık Gerç. Oranı (%)
Vergi Gelirleri	152.831.736	96.6
-Gelir Vergisi	34.446.780	100.6
-Kurumlar Vergisi	13.750.623	115.3
-Motorlu Taşıtlar Vergisi	3.520.816	100.5
-Dahilde Alınan KDV	16.792.632	83.1
-Özel Tüketim Vergisi	39.110.505	97.2
-İthalatta Alınan KDV	24.492.642	89.6
-Damga Vergisi	3.641.947	100.1
-Harçlar	4.741.541	103.2
-Diğer	10.334.250	101.1

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı.

2006 ve 2007 yıllarında benimsenen vergi politikası orta ve uzun vadede ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlayacak şekilde vergi indirimlerine gidilmesini esas almıştır. Nitekim 2006 yılında kurumlar vergisi oranının yüzde 30'dan yüz-

de 20'ye düşürülmesi bunun bir göstergesidir. Ancak, vergi indirimlerinin kısa vadede vergi gelirlerinde yaratacağı düşüş göz ardı edilmemesi gereken bir gerçektir.

Tablo 2'den görüldüğü gibi, 2007 yılında bütçe gelirlerinin yaklaşık % 80'ini

vergi gelirleri oluşturmuştur. Bu oranı % 8 ile faizler, paylar ve cezalar (para ve vergi cezaları ve kişi ve kurumlardan alınan devlet payları), % 4 ile teşebbüs ve mülkiyet gelirleri (döner sermaye ve benzeri kurumlar kârları, kurumlar hasılatı, hizmet gelirleri), % 3 ile sermaye gelirleri (bina, arsa ve arazi satış gelirleri, taşınır ve taşıt satış gelirleri, maddi olmayan varlık satış gelirleri) izlemiştir.

Bütçe gelirlerinde olması gereken artış, bu gelirlerin üretime dayalı olarak artışıdır. Üretim artışı ile sağlanan gelir artışları ekonomide uzun vadede geçerli olabilecek gelir kaynakları yaratır. Bu yönüyle değerlendirildiğinde, ekonomide büyüme ve kalkınmanın sağlanması ile kamu gelirleri de kamu giderlerini karşılayabilme yeterliliğine sahip olabilecektir. Diğer yandan, ekonomide ortaya çıkabilecek krizler, doğal afetler, siyasi politikalarındaki değişimler gibi unsurlarda kamu gelirlerinde azalmaya yol açabilecek faktörlerdir.

D- 2007 Yılı Bütçe Performansı

Bütçe performansı bütçe dengesi ile ortaya konulan bir kavramdır. Buna göre, bütçe giderlerinin bütçe gelirlerinden fazla olması halinde bütçe açığından, bütçe gelirlerinin bütçe giderlerinden fazla olması durumunda ise bütçe fazlasından söz etmek mümkündür. Ekonomide, bütçe açıkları olduğu kadar, bütçe fazlaları da olumsuz sonuçlara yol açabilen tehlikeli bir durumdur. Bütçenin dengede olması bütçe performansının olumlu bir seyir izlediğini ortaya koymak bakımından önemlidir.

Bütçenin denk olması bütçenin temel ilkelerinden birisini oluşturmaktadır. Ancak, burada ekonomi açısından önemli olan bütçenin rakamsal denkliliği değil, ekonominin denk olmasıdır. Yani ekonomide arz-talep, yatırım-tasarruf eşitliklerinin sağlanması ve dolayısıyla ekonomik istikrarın tesis edilmesidir. Nitekim, özellikle küreselleşmenin 1980 sonrası dönemdeki boyutunu oluşturan süreçte, bütçe aracılığıyla mali disiplinin sağlanması temel hedef olarak benimsenmiştir.

Tablo 4'den izleneceği üzere, 2006 ve 2007 yıllarında, bütçe giderlerinin bütçe gelirlerinden fazla olması ile bütçe dengesi

13.883 milyon YTL. miktarında negatif bir seyir izlemektedir. 2007 yılı bütçe açığı hedefinin 16.830 milyon YTL. olduğu göz önüne alındığında bütçe dengesindeki gerçekleşme oranının % 82.5 olarak beklenenin üzerinde olumlu bir tabloda gerçekleştiğini ifade etmek mümkündür. 2007 yılı bütçe açığının GSMH'ya oranı % 2.1 olarak gerçekleşmiştir.¹⁸

Toplam kamu gelirinden, faiz hariç toplam kamu giderinin düşülmesiyle hesaplanan faiz dışı fazla ise; devletin toplam borç ödeyebilme kapasitesini gösteren önemli bir değerdir. 2007 yılı gerçekleşme rakamlarına göre, 34.848¹⁹ milyon YTL. olan faiz dışı fazla, 2006 yılında 41.320 milyon YTL. olarak gerçekleşmiştir.²⁰

Türkiye'de 5018 sayılı kanun yürürlüğe konulduktan sonraki dönemlerde bütçe giderleri, gelirleri ve dengesi rakamlarında olumlu bir seyir ortaya çıkmıştır. Nitekim 2002 yılında GSMH'ya oranı % 14.6 olan bütçe açığı 2006 yılında; % 7 olarak gerçekleşerek, son otuz yılın en düşük rakamına ulaşmıştır.²¹ Bunda, 5018 sayılı kanun ile hedeflenen mali disiplin anlayışının önemli bir payı olmuştur. Bununla birlikte; bütçe giderlerinde hedeflenen tasarruf ve performans yönetimi uygulaması ve özel gelirler kaleminde yer alan gelirlerin (özelleştirme gelirleri) artışının da kamu finansman dengesi üzerinde olumlu yönde etki yaptığını söylemek mümkündür. Nitekim 2006 yılı özelleştirme gelirin 8.095²² milyon dolar olarak gerçekleşmesi bu durumun bir göstergesidir.

¹⁸ T.C. Maliye Bakanlığı, "Ocak-Aralık 2007 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları ve Makroekonomik Gelişmeler", 23 Ocak 2008, http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/aralik_2007.pdf, Erişim Tarihi: 17.02.2008.

¹⁹ T.C. Maliye Bakanlığı, "Ocak-Aralık 2007 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları ve Makroekonomik Gelişmeler", 23 Ocak 2008, http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/aralik_2007.pdf, Erişim Tarihi: 17.02.2008.

²⁰ T.C. Maliye Bakanlığı, **2008 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim 2007, Ankara, s.27.

²¹ T.C. Maliye Bakanlığı, **Merkezi Yönetim Kapsamındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2007, Ankara.

²² T.C. Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2007**, Ankara, s.63.

Tablo 4: 2006-2007 Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL.)

2006*		2007*	
Bütçe Giderleri	178.126	Bütçe Giderleri	203.500
Bütçe Gelirleri	173.902	Bütçe Gelirleri	189.617
Bütçe Dengesi	-4.223	Bütçe Dengesi	-13.883

Kaynak: Maliye Bakanlığı
Bütçe Gerçekleşme Rakamları

2007 yılı Haziran ayında Maliye Bakanlığı tarafından yayınlanan “2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu” ile kamu mali yönetiminde mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerinin de hayata geçirilmesinin ilk adımı atılmıştır. Adı geçen raporun, 2006 döneminden önce yayınlanan yıllık ekonomik rapor ve bütçe gerekçelerinden ayıran en önemli yönünü, kamu mali yönetimini; merkezi yönetim kuruluşları, sosyal güvenlik kuruluşları ve mahalli idare kuruluşları olarak bir bütün olarak ele alması olmuştur.

Türkiye’de dahil olmak üzere, tüm dünyada bütçeleme anlayışı kapsamında benimsenen temel düşünce, kamu harcamalarında tasarrufa gidilerek, bütçe dengesinin sağlanması olmuştur. Böylece, bütçe; bir taraftan bütçe harcamalarının mali disiplinin sağlanması anlayışı ile rakamsal olarak sınırlandırılırken, diğer taraftan kamu mali yönetiminde rol oynayan kamu kurum ve kuruluşlarının tamamını bünyesinde toplayarak kapsamını genişletmiştir.

II- 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi

2008 yılı bütçesi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu açısından farklı bir öneme sahip bir bütçedir. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında bütçeleme anlayışına getirilmiş olan bir düzenleme de çok yıllık bütçeleme süreci olmuştur. Çok yıllık bütçeleme uygulaması, orta vadeli harcama süreci olarak da ifade edilebilen ve ekonomideki kaynakların orta vadede benimsenen amaçlara uygun dağıtımını öngören bir uygulamadır. Bu yönüyle ilk kez kanunun uygulanmaya başlandığı dönem olan

2006 yılında bütçe çok yıllık bütçe uygulaması kapsamında 3 yıllık olarak hazırlanmış ve 2006, 2007 ve 2008 rakamları orta vadeli program ve orta vadeli mali planda yer almıştır. Böylece, 2008 yılı ilk, çok yıllık bütçeleme uygulamasının sonuçlarının değerlendirilmesi açısından önemlidir.

2008 yılı maliye politikası hedefleri 2008 yılı bütçe sunuş konuşmasında aşağıda olduğu gibi belirtilmiştir;²³

* Mali disiplin anlayışının istikrar ve kararlılıkla sürdürülmesi,

• Enflasyonla mücadele politikasının desteklenmesi,

• Kamu borç stokundaki düşüş eğilimini devam ettirecek bir faiz dışı fazlanın gerçekleştirilmesi,

• Faiz giderlerinin bütçe üzerindeki baskısının hafifletilmesi,

• Bütçe harcamalarının sağlam gelir kaynaklarıyla karşılanması,

• Kamu harcamalarının kalitesinin artırılması, harcamalarda etkinlik ve verimliliğin sağlanması,

• Makro ekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmanın sağlanması,

• Hesap verebilirliğin ve mali saydamlığın güçlendirilmesi,

• Verimlilik ve üretimi teşvik edici bir tarımsal destekleme politikasının oluşturulması,

²³ T.C. Maliye Bakanlığı, “2008 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması (TBMM Genel Kurulu)”, 4 Aralık 2007, http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/2008_Genel_kurul.pdf, Erişim Tarihi: 17.02.2008.

- Sosyal politika ve programlarla gelir düzeyi düşük kesimlerin desteklenmesi,
- Kırsal kesimin alt yapısının güçlendirilmesi.

Yukarıda belirtilen maliye politikası amaçlarına ulaşmada kullanılacak en önemli araç, bütçe politikasıdır. Nitekim maliye politikasının amaçlarına ulaşmada kullanılan araçlardan birisini de bütçe politikası oluşturmaktadır. Bütçe politikası kapsamında; kamu harcamaları politikası ve vergi politikası da yukarıdaki amaçlara ulaşmada kullanılacak önemli araçlardır.

Yukarıdaki amaçlardan da anlaşılacağı üzere; 2008 yılı bütçe politikası ile 2007 yılında benimsenen bütçe politikaları arasında belirgin bir fark bulunmamaktadır. Bu dönemde de sosyal güvenlik alanında yapılması planlanan düzenlemeler, özelleştirme uygulamaları, tarım kesiminin desteklenmesi, ekonomik istikrarla birlik-

te sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında vergi ve harcama politikaları, gelir dağılımında adaleti sağlayıcı vergi düzenlemeleri ve harcamalarda tasarruf bütçenin temel konularından bir bölümünü oluşturmuştur. Ancak 2008 yılında terörle mücadele kapsamında, savunma harcamalarına ayrılan payın çok önemli bir yükseliş olmamakla birlikte arttırıldığını da ifade etmek gereklidir.

Tablo 5’de yer aldığı gibi, 2008 yılı merkezi yönetim bütçesi gider rakamı; yaklaşık 233.954 milyon YTL. olarak belirlenmiştir. Bu rakamın 218.284 milyon YTL.’si genel bütçeli kuruluşların gideri olarak 2008 yılı bütçe başlangıç rakamlarında yer almıştır. 2008 yılı merkezi yönetim bütçesi gelir rakamı ise; yaklaşık 215.978 milyon YTL. olarak belirlenmiş ve bunun 200.393 milyon YTL.si genel bütçeli kuruluşların geliri olarak bütçede yer almıştır.

Tablo 5: 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Rakamları* (Milyon YTL.)

Bütçe Giderleri	233.954
-Genel Bütçeli Kuruluşların Giderleri	218.284
-Özel Bütçeli Kuruluşların Giderleri	13.941
- Düzen.Denet.Kur. Giderleri	1.729
Bütçe Gelirleri	215.978
-Genel Bütçeli Kuruluşların Gelirleri	200.393
-Özel Bütçeli Kuruluşların Gelirleri	13.837
- Düzen.Denet.Kur. Gelirleri	1.748
Bütçe Dengesi	-17.976
Faiz Dışı Fazla	38.000

Kaynak: Maliye Bakanlığı

* Bütçe Kanunu

Gayri Safi Milli Hasıla’ya oranlarına göre; 2008 yılında 2007 yıl sonu gerçekleşme tahminleri dikkate alındığında; bütçe giderlerinin oranı % 31,4’ten % 31,1’e düşmüştür. Bütçe gelirlerinin Gayri Safi Milli Hasıla’ya oranı % 29,1’den % 28,5’e düşerken, vergi gelirlerinin oranı ise % 23,4’ten % 23,9’a çıkmıştır. Bütçe büyüklükleri dikkate alındığında, bütçe açığının Gayri Safi Milli Hasıla’ya oranı-

nın % 2,5, faiz dışı fazlanın ise % 5,3 olması öngörülmüştür.²⁴

2008 yılı merkezi yönetim bütçe giderleri kapsamında; en yüksek payı sırasıyla cari transferler, faiz giderleri ve personel

²⁴ T.C. Maliye Bakanlığı, “2008 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması (TBMM Genel Kurulu)”, 4 Aralık 2007,

http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/2008_Genel_kurul.pdf, Erişim Tarihi: 17.02.2008.

giderleri almıştır. Cari transferler kalemi içinde; en yüksek payı alan iki genel bütçeli kuruluş Maliye Bakanlığı ve Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı olmuştur. Bu durum, cari transferler kalemindeki yüksekliğin, ekonomik ve mali amaçlı transferler ile, sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferlerin artışından kaynaklandığını ortaya koymaktadır. Bu kalemde 2008 yılı bütçesi için; sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler 37 milyar YTL., mahalli idarelere yapılan transferler 15.1 milyar YTL, tarımsal desteklemeye ayrılan transferler ise 5.4 milyar YTL. olarak belirlenmiştir. Cari transferler kaleminin toplam bütçe giderleri içindeki payı 2007 yılı gerçekleşme rakamlarının üzerinde kalan yaklaşık % 33 oranında belirlenmiştir.

2008 yılı bütçe giderlerinin fonksiyonel olarak sınıflandırılması esas alındığında; genel kamu hizmetlerini; sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri, eğitim hizmetleri, ekonomik işler ve hizmetler ve savunma hizmetleri izlemiştir. Buna göre Maliye Bakanlığı verilerine göre, toplam bütçe giderlerinin yaklaşık % 41'i genel kamu hizmetlerine ayrılmıştır.

2008 yılı bütçe gelirleri yönünden değerlendirildiğinde, bütçe gelirlerinin yaklaşık % 79'u vergi gelirlerinden oluşarak, 2007 yılındaki seviyesine yakınlığını korumaktadır. Ancak toplam gelirler içinde dahilde alınan KDV, ithalde alınan KDV ve özel tüketim vergisinin toplam bütçe gelirlerine oranının yaklaşık olarak % 43 olması, bütçenin dolaylı vergilerle finanse edilmeye devam edildiğini göstermektedir.

Vergi düzenlemeleri bağlamında 2008 yılında yürürlüğe giren, ücretin gerçek usulde vergilendirilmesinde asgari geçim uygulaması ile vergilemede ödeme gücüne ulaşılması hedeflenmiştir. Vergi kayıp ve kaçaklarıyla mücadelede belge düzeninin yerleştirilmesi ve vergi sisteminin sadeleştirilmesini öngören mevzuat düzenlemeleri, mükellef odaklı vergileme anlayışı, vergileme işlemlerinde iletişim sisteminin kullanılmasını sağlayan uygulamaların genişletilmesi (VEDOP vb.) ve yabancı sermaye girişinin hızlandırılmasında, ihracat ve istihdamın arttırılmasında ver-

gi politikası uygulamaları (vergi indirimi vb.) 2008 yılının vergi politikalarıyla ilgili temel hedeflerini oluşturmuştur.

Kamu mali yönetiminde yapılan düzenlemelerin başarısının değerlendirilmesinde iki yıllık bir süre yeterli değildir. Bunun için kamu mali yönetiminde ortaya çıkan gelişmelerin orta veya uzun dönemde değerlendirilmesi gereklidir. Nitekim Türkiye'de son iki yılda ortaya çıkan gelişmelerin kalıcı nitelikli gelişmeler olduğundan söz etmek için henüz yeterli bir zaman dilimi geçmiş değildir. Türkiye'de 5018 sayılı kanunun uygulamada 2 yılı tamamladığı 2008 yılından sonra kamu mali yönetiminin başarısının kalıcı bir nitelik kazanması; aynı zamanda mali yönetimdeki köklü değişimlere de bağlıdır. Nitekim bütçede harcamalar üzerinden alınan vergilerin payının yüksek olması, kamu hizmetlerinde nicelik ve nitelik itibarıyla önemli bir artışın yaşanması, kamu gelirlerinin artışında bir defaya mahsus (özelleştirme vb.) gelir kaynaklarına başvurulması, vergi kayıp ve kaçakları ile mücadelenin önemini koruması, kişi başına gelirdeki artış seyrinin gelişmiş ülkelere nazaran düşük olması yapısal nitelikli gelişmelerin önemini ortaya koymaktadır.

Türkiye'de kamu mali yönetimi alanında yapılan düzenlemelerin yapısal nitelikli düzenlemelerle desteklenmesi oldukça önemlidir. Nitekim, 2006 yılı gerçekleşme rakamlarına göre, yatırım harcamalarının toplam bütçe giderleri içindeki payının % 7 olması bu durumun bir göstergesidir. Söz konusu oran GSMH dikkate alındığında % 2.6'ya düşmektedir. Yatırım harcamaları, ekonomide üretim artışı yaratma kapasitesine ve dolayısıyla milli gelir üzerinde doğrudan artış yaratma etkisine sahip olan harcamalar olduğundan, bu harcamalarının bütçe giderleri içindeki payının arttırılması en az yasal düzenlemelerin yapılması gerekliliği kadar önemlidir.

Yasal düzenlemeler, yapısal nitelikli düzenlemeler ve yatırımların arttırılması gerekliliği ile birlikte; toplumsal ve kültürel yapının geliştirilmesi de büyük bir öneme sahiptir. Bunun için eğitim hizmet-

tine ayrılan miktarın toplam bütçe giderleri içindeki payının bu hizmeti karşılayabilme yeterliliğine sahip olması ve gelir dağılımında adaleti sağlayıcı uygulamaların doğru ve yerinde gerçekleştirilmesi önemlidir.

İlk kez 1990 yılının İnsani Gelişme Raporu'nda ortaya konulan İnsani Gelişme Endeksi'nin belirlediği; ortalama yaşam süresi, yetişkinlerde okur-yazarlık, ilköğretim, ortaöğretim ve üst öğretime kayıt ve gelir düzeyleri kriterleri ülkelerdeki yapısal nitelikli gelişmeleri göstermektedir. Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı'nın 27 Kasım 2007 tarihinde yayımladığı 2007-2008 İnsani Gelişme Raporu'na göre belirlenen İnsani Gelişme Endeksinde²⁵ Türkiye'nin 177 ülke içinde 84. sırada olması, yapısal nitelikli gelişmeleri gerçekleştirmede daha fazla mesafe alması gerekliliğini göstermektedir. Nitekim, kamu mali yönetiminin başarısında, ekonomik gelişme ve kalkınmanın sağlanması büyük bir öneme sahiptir. Ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlandığı ve ekonomik istikrarın olduğu ülkelerde kamu mali yönetiminde de kat edilen mesafelerin başarısı kalıcı olabilmektedir.

Sonuç

Bütçe devletin gelir ve giderlerini gösteren ve bu gelir ve giderler arasında denge kurmayı sağlayan bir araçtır. Bütçeye yüklenen fonksiyonlar iktisadi tarih sürecinde sürekli değişmekle birlikte, bütçenin mali, ekonomik, siyasi, hukuki ve denetim fonksiyonları her zaman var olmuştur. Günümüz 21. yüzyıl dünyasında ise, bütçenin sadece gelir ve gider yönüyle bir mali plan ve tasarruf aracı olma işlevi değil, bu işlevlerle birlikte aynı zamanda mali disiplini sağlama, ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlama, ekonomik istikrarı sağlama ve gelir ve kaynak dağılımında adaleti sağlama işlevleri de daha da belirginleşerek ön plana çıkmıştır.

Bütçeye yüklenen fonksiyonların genişleyen yapısı bütçe sistemlerini de yakından etkilemiş ve performans yönetiminin sağlanmasına yönelik ve kaynak-harcama dengesini esas alan sonuç odaklı bütçe sistemleri geçerli olmaya başlamıştır. Bu amaca yönelik olarak, bütçede yer alan hesapların ayrıntılı olarak izlenmesini sağlayan kodlama sistemleri bütçelere dahil olmaya başlamıştır.

Türkiye'de bütçe anlayışındaki değişim sürecine 2006 yılında uygulamaya giren 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile dahil olmuştur. Bu kanuni düzenleme ile birlikte, stratejik planlamaya dayalı performans esaslı bütçeleme sistemi, çok yıllık bütçeleme uygulaması, analitik bütçe kod yapısının bütçe sistemine hakim olması ve mali saydamlık ilkesini sağlayacak genel ve idare faaliyet raporları uygulamalarının kamu mali yönetimine dahil olması bütçe anlayışındaki değişim sürecinin diğer sonuçlarını oluşturmuştur.

Türkiye'de 2006, 2007 ve 2008 yılı bütçeleri 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu esas alınarak düzenlenmiş bütçelerdir. 2007 yılı Haziran ayında ilk kez genel faaliyet raporu düzenlenmiş ve kamu mali yönetimini bir bütün olarak değerlendirme imkanı olmuştur. Ayrıca, bu bütçelerde yer alan ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırmalar; devletin ekonomik içerikli kamu harcamalarını ortaya koyabildiği gibi, devletin kamu hizmetleri türünü dikkate alarak gerçekleştirdiği fonksiyonları da değerlendirme imkanı sağlamıştır.

Türkiye'de 2007 yılı bütçesi gerçekleşme rakamları ve 2008 yılı bütçe rakamları genel olarak değerlendirildiğinde; cari transferler kaleminin yüksekliği göze çarpmaktadır. Bu kalemin yüksekliğinde rol oynayan özellikle ekonomik ve mali transferler ülkenin büyüme ve kalkınmışlık çabalarının devam ettiğini göstermektedir. Ancak, bu transferlerin; sürekli hale getirilmeden gerekli iyileşmeler sağlandıktan sonra, yerini üretim kapasitesini artırıcı yatırım harcamalarına bırakması önemlidir. Genellikle ikinci sırayı alan faiz harcamaları ve personel harcamalarının

²⁵ Konu ile ilgili detaylı bilgi için bkz: "2007 İnsani Gelişme Raporu", <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=1153>, Erişim Tarihi: 27.11.2007.

yüksekliği de ülkenin gelişmişlik performansı ve kamu finansman dengesine bağlı olan ve gelişmişlik seviyesinin artırılması ve kamu finansman dengesinin sağlanmasıyla azaltılabilecek harcama türleridir.

Bütçe harcamalarında tasarrufa gidilmesi ve özellikle yatırım harcamalarına ayrılan payın yüksek olması gerekliliği bütçe gelirleri ile de yakından bağlantılıdır. Bütçe gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılayabilecek yeterliliğe sahip olması ile kamu finansman dengesinin de sağlanması mümkün olabilecektir. Türkiye’de bütçe harcamalarının önemli ölçüde dolaylı vergilerle finanse edilmesi beraberinde bazı olumsuz sonuçları da getirebilmektedir. Ekonomide olması gereken vergi yapısının gelir üzerinden tahsil edilen vergilerden oluşmasıdır. Ancak, ekonomideki dolaysız vergilerin karar ve tercihler üzerinde fazla etkili olmaması da ihmal edilmemesi gereken bir gerçektir.

Bütçe dengesinin özellikle son iki yıl içinde olumlu gelişme göstermesi, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun esas aldığı mali disiplin anlayışına, 4749 Sayılı Kamu Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’a ve bütçe gelirleri içinde yer alan özelleştirme gelirleri gibi bir defalık gelirlerin

tahsiline bağlı olarak ortaya çıkmıştır. Olumlu gelişmelerin kalıcı hale gelmesi, yapısal nitelikli değişimlerin devamını zorunlu kılmaktadır.

Kaynakça

T.C. Hazine Müsteşarlığı, **Kamu Borç Yönetimi Raporu**, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Nisan 2003, Ankara.

“2007 İnsani Gelişme Raporu”, <http://www.undp.org.tr/Gozlem3.aspx?WebSayfaNo=1153>, Erişim Tarihi:27.11.2007.

T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, **5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**, Şubat 2006, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı, **Merkezi Yönetim Kapasındaki İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumları 2006 Yılı Genel Faaliyet Raporu**, Haziran 2007, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı, **2008 Yılı Bütçe Gerekçesi**, Ekim 2007, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı, “2008 Yılı Bütçe Sunuş Konuşması (TBMM Genel Kurulu)”, 4 Aralık 2007,

http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/2008_Genel_kurul.pdf, Erişim Tarihi: 17.02.2008.

T.C. Maliye Bakanlığı, **Yıllık Ekonomik Rapor 2007**, Ankara.

T.C. Maliye Bakanlığı, “Ocak-Aralık 2007 Dönemi Merkezi Yönetim Bütçe Uygulama Sonuçları ve Makroekonomik Gelişmeler”, 23 Ocak 2008, http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/aranlik_2007.pdf, Erişim Tarihi: 17.02.2008.

Domates Liginde Son Durum

Ülkeler	Üretim Miktarı (bin ton)	Kişi Başına Üretim (kg.)	Dekar Başına Verim (kg.)
Çin	32.540	24.8	2.316
ABD	11.250	37.7	6.618
Türkiye	9.855	136.1	3.790
Hindistan	8.638	7.9	1.736
Mısır	7.600	96.3	3.897
İtalya	6.351	109.3	5.198
İran	4.781	69.6	3.445
İspanya	3.679	91.1	6.421
Brezilya	3.273	17.4	5.737
Meksika	2.878	37.3	2.285
Rusya	2.415	16.9	1.591
Yunanistan	1.712	160.1	4.805

Kaynak: Referans, 05.01.2008.