



SDE Analiz

KAMU BÜTÇE DENGESİ: 2004-2010 DÖNEMİNİN EKONOMİK ANALİZİ

Doç. Dr. İsa SAĞBAŞ
MART 2011

İçindekiler:

I. Giriş	4
II. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	7
III. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	11
IV. Bütçe Dengesi	16
V. Sonuç ve Genel Değerlendirme	18
Sonnotlar	20

Özet

Bu çalışmada 'merkezi hükümet bütçesi' kapsamında, kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe dengesinin 2004-2010 döneminde gelişimi incelenmiştir. Bu dönemde küresel ekonomik krizin ülke ekonomisi üzerindeki negatif etkisinin zirve yaptığı 2009 yılı dışında 'merkezi hükümet bütçesi' açısından mali disiplinin sağlandığı ve sürdürüldüğü gözlenmektedir. Tek parti iktidarının yaşandığı bu siyasi istikrar dönemi mali istikrarın sağlanmasına da olumlu katkıda bulunmuştur. Siyasi istikrar faiz oranlarının düşmesini, faiz oranlarının düşmesi ise kamu faiz harcamalarının azalmasını sağlamıştır. Faiz harcamalarının azalması ise eğitim, sağlık vb. diğer kamu harcamalarında artış sağlayacak bir 'mali manevra' alanı oluşturmuştur. Nitekim KMYK Kanunu'nun başladığı dönemden daha farklı bir 'kamu harcamaları bileşimi' oluşmuştur. Özetle, KMYK Kanunu'nun mali disiplin üzerinde olumlu etkileri gözlenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Harcamaları, Kamu Gelirleri, Bütçe Dengesi, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu

I. Giriş¹

Günümüzde halkın ödediği vergilerle finanse edilen kamu harcamalarından dolayı halka hesap verilmesi beklentileri artmıştır. Bu da mali yönetim kanununda hesap verme sorumluluğu ve saydamlık gibi kavramların ön plana çıkmasına neden olmuştur.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol (KMYK) Kanunu 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiş ve 1927'den beri uygulanan Genel Muhasebe Kanunu dönemi sona ermiştir. Bu değişim ve dönüşümün en temel nedeni; 1920'li yılların Türkiye'si ile 2000'li yılların Türkiye'si arasındaki önemli farklılıklar nedeniyle, Genel Muhasebe Kanunu'nun kamu maliyesi yönetiminde ortaya çıkan yeni ihtiyaçları karşılayamamasıdır. Söz konusu değişim ve dönüşümün uygulamadan kaynaklanan bir takım problemleri ortadan kaldırmanın yanı sıra, bütçe sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden dizayn edilmesi, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu mali yönetiminin sağlanması, Avrupa Birliği uygulamaları ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sisteminin kurulması gibi amaçları vardı.

Geçmişten farklı olarak günümüzde halkın ödediği vergilerle finanse edilen kamu harcamalarından dolayı halka hesap verilmesi beklentileri artmıştır. Bu da mali yönetim kanununda hesap verme sorumluluğu ve saydamlık gibi kavramların ön plana çıkmasına neden olmuştur.² Piyasa ekonomisi bazı varsayımlar altında bir ülkedeki kıt kaynakları en etkin dağıtan sistem olarak kabul edilmektedir. Ancak kamu mallarının ve dışsalıkların varlığı, eksik rekabet (doğal tekel) ve piyasaların olması, eksik (asimetrik) bilgi ve istikrarsızlık durumlarında piyasa ekonomisi kendinden beklenen etkinliği sağlayamamaktadır. Bu duruma kamu maliyesi yazınında piyasa başarısızlığı veya piyasa aksaklığı denir. Piyasa aksaklığını ortadan kaldırmak veya azaltmak görevini üstlenen devletin ekonomiye müdahalesi de bir takım başka arzulara sahiptir. Bu arzuların sonucuna ise devletin başarısızlığı denir.

Devletin başarısızlığının nedenleri araştırılırken, Niskanen, geliştirdiği teorisinde, bürokrasinin kendi çıkarlarını en çoklaştırma isteği yüzünden kamu harcamalarını en üst seviyesine çıkararak kamu kaynaklarını israf ettiklerini iddia etmektedir. Bürokratların kamu hizmetlerinin üretiminde seçmen ve politikacıya göre daha fazla bilgiye (veya kısaca asimetrik bilgiye) sahip olması işlerini kolaylaştırmaktadır. Bürokrasi bir anlamda kaynakların etkin kullanımına kendi çıkarları yüzünden engel olmaktadır.

SDE Analiz



Bürokrasinin bu tavrı kaynak dağılımında etkinsizliğe yol açmaktadır. Niskanen'in yaklaşımının yanı sıra, kamu maliyesi yazınında X-etkinsizliği olarak adlandırılan israf, fazla personel istihdamı, verimsiz çalışma kaynaklı devletin bir başka başarısızlık nedeni de bulunmaktadır. Kamu kesiminde X-etkinsizliğini azaltmanın bir yolu da kamu hizmetini üretenlerin hizmeti kullananlara karşı hesap vermelerini sağlamaktır. Kamu hizmetinin sağlanmasından sorumlu olan politikacı, bürokrat ve çalışan memur ve işçiler kendilerinin davranışlarından dolayı hesaba çekileceklerini bilirlerse üretim esnasında verimi artıracak ve israf yapamayacaklardır. Halkın kendi ödediği vergilerin nerelerde ve niçin kullanıldığını takip edebilmesinin yolu ise, kamunun elinde bulundurduğu bilgileri halkla paylaşmasından geçmektedir.

Kamunun elinde bulundurduğu bilgileri halkla paylaşmasına saydamlık veya şeffaflık denir. Saydamlığın amacı, kamu kesimi ile halkın arasındaki eşit olmayan (asimetrik) bilginin azaltılmasıdır. Asimetrik bilgi ortadan kalkınca (veya olabildiğince azalınca) halk ödediği verginin nasıl harcandığını bilebilecek, buna karşılık kamu görevlisi de halkın kendisine emanet edilen parasının hesabını soracağını bildiğinden dolayı daha dikkatli, verimli ve etkin davranacaktır.

Kamu mali yönetimi de yeniden yapılırken saydamlık ve hesap verme sorumluluğuna ayrıcalıklı önem vermiştir. Mali saydamlığı geliştirmek için, KMYK Kanunu, vergi harcamalarının raporlanması, harcamacı kuruluşların ileriye yönelik bütçe tahminlerinin, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminlerinin bütçe kanunu tasarisına eklenmesi gibi parlamentoya ve kamuoyuna sunulacak raporların içeriğini zenginleştiren önemli yenilikler getirmiştir.

Bütçe açıklarının enflasyon, faiz oranları, cari işlemler açığı gibi birçok temel makroekonomik parametre üzerinde olumsuz etkileri söz konusudur. KMYK Kanunu'ndan en önemli beklenti bütçe açıklarının azaltılmasını sağlayacak mali disiplini tesis etmesidir. KMYK Kanunu'nun bütçe açıklarının azaltılmasında ve/veya bütçe açıklarının sürdürülebilir hale gelmesinde olumlu katkı sağlaması çeşitli nedenlerle beklenebilir³.

KMYK Kanunu'ndan önceki sistemde; bütçe yıllık olarak hazırlanmakta idi. Yıllık bütçe anlayışı, özellikle bir yıldan fazla süren kamu yatırımlarının ve hizmetlerinin yıllık bütçelerde finansmanının gösterilmesi sorunlarına yol açmaktaydı. Eski sistemde yönetimlerin uzun vadeli projeksiyon yapmaları mümkün değildi. Ayrıca iktidar değişiklikleri olduğunda da bütçe disiplininin sapsular kaçınılmazdı. Aynı zamanda özel kesimin orta vadede devletin mali davranışlarına ilişkin öngöründe bulunması mümkün değildi. Bunun dışında bir yıl için hazırlanan bütçeler, kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmakta idi. Buna karşın KMYK Kanunu, 3 yıllık bütçe uygulamalarını zorunlu hale getirmiştir. Buna "orta vadeli yaklaşım" denmektedir. Orta vadeli yaklaşımın bütçe sürecinin iyileştirilmesi açısından getirdiği temel faydalardan birisi, bir yıllık bütçe sisteminin getirdiği olumsuzlukların önüne

Asimetrik bilgi ortadan kalkınca (veya azalınca) halk ödediği verginin nasıl harcandığını bilebilecek, buna karşılık kamu görevlisi de halkın kendisine emanet edilen parasının hesabını soracağını bildiğinden dolayı daha dikkatli, verimli ve etkin davranacaktır.

SDE Analiz



geçecek bir işleyişe, kapsama ve zaman boyutuna sahip olmasıdır. Özetle orta vadeli harcama sistemi, öngörülen bütçe yılı ile onu takip eden iki veya daha fazla yılı kapsadığı için, geleceğe yönelik sağlıklı projeksiyon yapma imkanını arttırmakta ve harcamaları disiplin altına almaktadır. Bu nedenlerle orta vadeli harcama sisteminin bütçe açığının azaltılması konusunda olumlu etkisi olacağı beklenir.

KMYK Kanunu'nun getirdiği yeniliklerden biri de nakit bazlı muhasebe sisteminden tahakkuk bazlı muhasebe sistemine geçiştir. Bu sistem ekonomik faaliyetlerin muhasebe kayıt ve işlemlerinin hem özel sektör hem de kamu sektörü için aynı standartları kullanmasını sağlamaktadır. Bu muhasebe sisteminin uygulanması sonucunda, kamu idaresi yapmış olduğu toplam harcamaları görebildiği gibi, sahip olduğu varlıkların değerlemesini de yapabilmektedir. Devlet muhasebe tekniğindeki bu yeniliğin bütçe açığının disiplin altına alınması ve azaltılmasını olumlu etkileyeceği beklenmektedir.

KMYK Kanunu, halkın temsilcisi olan meclisin, bütçe üzerindeki etkinliğinin artırılmasına yönelik yenilikler ihtiva etmektedir. Meclise sunulan bütçenin eklerine daha fazla raporun ve bilginin eklenmesi⁴, meclisin bütçe konusunda daha sağlıklı karar vermesine yardımcı olacaktır. KMYK Kanunu ile ekonomik ve mali analizlere daha uygun bütçe kodlama sistemine geçilmiş ve kamu harcamalarının sınıflandırılmasında yenilikler getirilmiştir. KMYK Kanunu ile bütçe türleri yenilenmiş, konsolide bütçe ve katma bütçe gibi bütçe türleri bir anlamda tarihe karışmıştır. Ayrıca eskiden genel bütçe dışında tutulan ve parafiskal gelir elde eden kuruluşlar olarak bilinen sosyal güvenlik kuruluşlarının bütçeleri de bu kanunla genel yönetim bütçesi şemsiyesi altına alınmış bulunmaktadır. KMYK Kanunu ile genel yönetim bütçesi "merkezi yönetim bütçesi", "Sosyal Güvenlik Kurumu bütçesi" ve "mahalli idareler bütçesi" olmak üzere üç ana başlık altında toplanmıştır. Düzenleme ve denetleme kurumlarının bütçeleri de merkezi yönetim bütçesine dâhil edilmiştir.

Özetle KMYK Kanunu, kamu mali yönetimi tarihi açısından bir milat olarak kabul edilmektedir. 2004'den günümüze mali yönetim, KMYK Kanunu'na göre gerçekleşmektedir. Bu çalışmada 2004-2010 döneminde 7 yıllık bir perspektifle kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe dengesi nasıl bir yapıya sahip olmuştur sorusu etrafında analizlere yer verilecektir. KMYK Kanunu uygulamalarının mali disiplini sağlamada ne kadar başarılı olduğu sorusu cevaplandırılmaya çalışılacaktır. Çalışmanın izleyen bölümlerinde sırasıyla, merkezi yönetim bütçe harcamaları, merkezi yönetim bütçe gelirleri ve bütçe dengesi incelenecektir. Sonuç ve genel değerlendirme bölümünde ise çalışmadan elde edilen bulgular özetlenerek genel bir değerlendirmeye yer verilecektir.

KMYK Kanunu, halkın temsilcisi olan meclisin, bütçe üzerindeki etkinliğinin artırılmasına yönelik yenilikler ihtiva etmektedir. Meclise sunulan bütçenin eklerine daha fazla raporun ve bilginin eklenmesi, meclisin bütçe konusunda daha sağlıklı karar vermesine yardımcı olacaktır.

SDE Analiz

II. Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları

Kamu harcamalarının 2004-2010 dönemindeki gelişimine ait ilk gösterge, merkezi hükümet harcamalarının gayri safi yurt içi hasılaya (GSYH) oranıdır. Merkezi yönetim harcamalarının 2004-2010 dönemindeki gelişimine bakıldığında merkezi hükümet harcamalarının GSYH'ye oranının %27'den %25,8'e düştüğü gözlenmektedir (Bkz. Tablo 1). Bu azalma *devletin küçülmesi* yönünde olumlu bir adımdır. Faiz harcamalarındaki azalma, merkezi hükümet harcamalarındaki azalmaya (devletin küçülmesine) katkıda bulunmuştur. 2004 yılında %10 olan faiz harcamalarının GSYH'ye oranı, 2010 yılında %4,9'a düşmüştür. Faiz harcamalarının merkezi yönetim bütçe harcamaları içindeki payının azalması ekonominin tümü açısından olumlu bir gelişmedir. Faiz harcamalarının azalması ile diğer kamu harcamalarına eğitim, sağlık, ulaştırma vb. harcamalara daha fazla pay ayrılabilir. Bu trend sürdürülebilir büyüme ve mali sürdürülebilirlik açısından olumlu olarak nitelendirilebilir.

Faiz harcamalarının merkezi yönetim bütçe harcamaları içindeki payının azalması ekonominin tümü açısından olumlu bir gelişmedir. Faiz harcamalarının azalması ile diğer kamu harcamalarına eğitim, sağlık, ulaştırma vb. harcamalara daha fazla pay ayrılabilir.

Tablo 1: Kamu Harcamalarının GSYH'ye Oranı, 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Harcamalar	27,0	24,3	23,1	23,7	23,9	28,2	25,8
1-Faiz Hariç Harcama	16,9	17,3	17,0	18,0	18,6	22,6	21,0
Personel Giderleri	4,5	4,5	4,5	4,6	5,1	5,9	5,9
Sosyal Güvenlik Kurumu Devlet Primi	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	1,0
Mal ve Hizmet Alımları	2,1	2,1	2,2	2,3	2,6	3,1	2,1
Cari Transferler	7,6	7,9	7,2	8,2	7,4	9,7	9,6
Sermaye Giderleri	1,2	1,3	1,3	1,3	1,9	2,1	1,5
Sermaye Transferleri	0,3	0,4	0,6	0,6	0,3	0,5	0,4
Borç Verme	0,5	0,5	0,6	0,3	0,5	0,6	0,5
2-Faiz Harcamaları	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,6	4,9

* Bu çalışmanın yazıldığı tarihte 2010 yılı 4. Çeyrek GSYH verisi yayınlanmadığı için 2010 yılı verileri 1 Ocak 2010 - 30 Eylül 2010 dönemini kapsamaktadır.

SDE Analiz



Kamu Bütçe Dengesi

8

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırma yöntemine göre, faiz dışı harcamalar, cari ve yatırım harcamaları olarak ikiye ayrılmaktadır. KMYK Kanunu çerçevesinde hazırlanan bütçelerde yatırım harcamaları kavramı yerini *sermaye harcamaları* kavramına bırakmıştır. 2004-2010 döneminde sermaye harcamalarının toplam harcamalara oranı, %5,4'ten %8,8'e yükselmiştir. Sermaye harcamalarının toplam harcamalara oranının düşük olması, uzun dönemde daha az okul, hastane daha az yol vb. olmasına neden olacaktır. 2004-2010 döneminde faiz harcamalarında meydana gelen azalmadan kaynaklanan fazlalığın yatırım harcamalarına aktarılması gerekirken, daha çok sosyal güvenlik kurumlarına aktarılan transferlerin finansmanında kullanılmıştır. Faiz harcamalarının yanı sıra sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının kapatılması için aktarılan transferler, ideal bir *cari-yatırım-transfer* harcama dağılımına ulaşılmasına engel olmaktadır.⁵

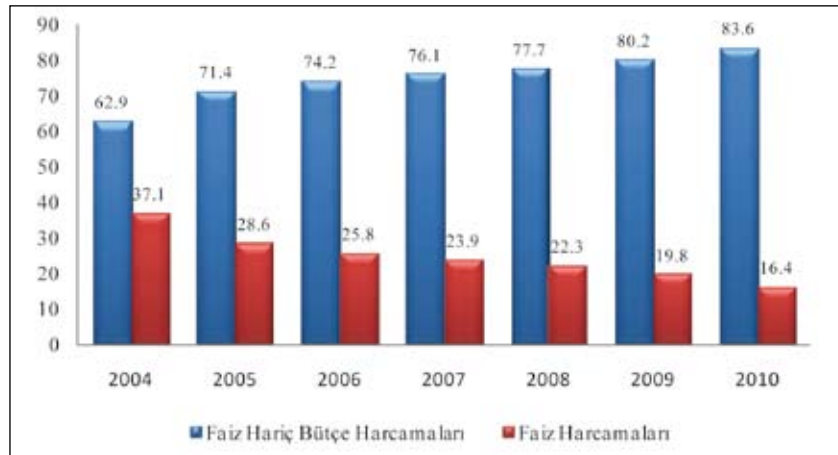
Tablo 2: Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Yüzde Dağılımı

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Faiz Hariç Bütçe Harcamaları	62,9	71,4	74,2	76,1	77,7	80,2	83,6
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları							
Devlet Primi Harcamaları	22,1	23,4	24,1	24,3	24,3	23,5	25,0
II. Mal ve Hizmet Alım Harcamaları	8,9	9,5	10,7	10,9	10,8	11,1	9,8
III. Cari Transferler	23,9	28,7	28,0	31,1	31,0	34,3	34,7
IV. Sermaye Harcamaları	5,4	6,5	6,8	6,3	8,2	7,5	8,8
V. Sermaye Transferleri	0,3	0,9	1,5	1,7	1,4	1,6	2,3
VI. Borç Verme	2,2	2,4	3,2	1,7	2,0	2,1	2,9
Faiz Harcamaları	37,1	28,6	25,8	23,9	22,3	19,8	16,4
[Faiz Hariç Bütçe Harcamaları - Faiz Harcamaları]	25,8	42,8	48,4	52,2	55,4	60,4	67,2

2004-2010 döneminde faiz harcamalarında meydana gelen azalmadan kaynaklanan fazlalığın yatırım harcamalarına aktarılması gerekirken, daha çok sosyal güvenlik kurumlarına aktarılan transferlerin finansmanında kullanılmıştır.

2004-2010 döneminde faiz dışı bütçe harcamaları ile faiz harcamaları arasındaki makas giderek olumlu yönde artmıştır. Faiz hariç bütçe harcamaları ile faiz harcamaları arasındaki fark 2004 yılında yaklaşık 26 puan iken bu fark 2010 yılında 67 puana çıkmıştır (Bkz. Grafik 1).

Grafik 1: Faiz Hariç Bütçe Harcamaları ile Faiz Harcamalarının Toplam Harcamalara Oranı, 2004-2010



SDE Analiz

KMYK Kanunu'nun getirdiği yeniliklerden birisi de, kamu harcamalarında ekonomik sınıflandırmanın yanı sıra fonksiyonel sınıflandırmayı bütçe sistemine getirmesidir. Kamu harcamalarının fonksiyonel sınıflandırılması ile kamu harcamalarını fonksiyonlarına göre analiz edebilme ve değerlendirme yapabilme olanağı doğmuştur. KMYK Kanunu'na göre kamu harcamaları 10 temel fonksiyon altında sınıflandırılmaktadır:

1. Genel kamu hizmetleri
2. Savunma hizmetleri
3. Kamu düzeni ve güvenlik hizmetleri
4. Ekonomik işler ve hizmetler
5. Çevre koruma hizmetleri
6. İskân ve toplum refahı hizmetleri
7. Sağlık hizmetleri
8. Dinlenme, kültür ve din hizmetleri
9. Eğitim hizmetleri
10. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri

2006-2010 döneminde genel kamu hizmetleri ve savunma harcamaları azalırken; eğitim, sağlık, sosyal güvenlik harcamaları artış göstermiştir (Bkz. Tablo 3 ve Grafik 2).⁶ Diğer bir anlatımla, yatırımcı bakanlıkların payları artarken diğerlerinin payı azalmıştır. Genel kamu hizmetlerinin toplam harcamalar içindeki payında, faiz ödemelerindeki azalmaya dayalı olarak yaklaşık 8,5 puan azalma olmuştur. Savunma harcamalarının toplam harcamalara oranı 2006 yılında %6,6 iken 2010 yılında %5,2'ye düşmüştür. Genel kamu hizmetleri ve savunma harcamalarındaki azalış genel ekonomi yönünden olumlu karşılanmalıdır. Eğitim harcamalarının toplam harcamalara oranı 2006 yılında %9,2 iken 2010 yılında %10,5'e yükselmiştir. Sağlık harcamalarının toplam harcamalara oranı 2006 yılında %4,9 iken 2010 yılında %5,2'ye yükselmiştir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının toplam harcamalara oranı 2006 yılında %14,9 iken 2010 yılında %20,8'e yükselmiştir. Kalkınma carileri olarak bilinen eğitim ve sağlık harcamalarının yanı sıra sosyal harcamaların artması da sosyal devlet anlayışının belirgin bir şekilde benimsendiğinin göstergesidir. Artan karayolu (daha çok da bölünmüş yol) ve demiryolu yatırımları, bütçede ulaştırma hizmetlerinin toplam harcamalara oranının %4,3'ten %6,7'e yükselmesi ile mümkün olmuştur. Ulaşım yatırımları özel sektör yatırımlarının önünü açan harcama türü olarak ülkenin geleceği açısından oldukça önemlidir. Özetle belirtmek gerekirse, elde edilen bu bulgulara dayalı olarak, 2006'dan 2010'a 5 yıllık dönemde devletin 'harcama bileşiminin' ekonomik ve sosyal açılardan olumlu yönde değiştiği iddia edilebilir.

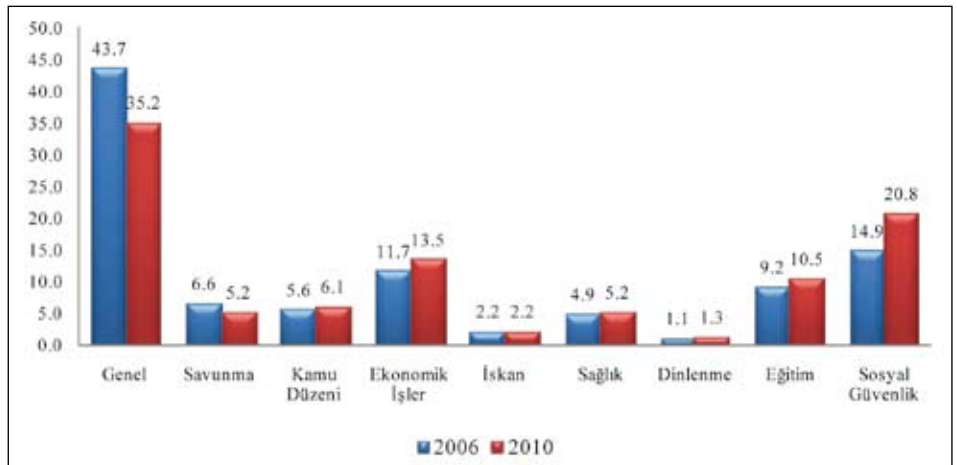
KMYK Kanunu'nun temel amaçlarından birisi kamu harcamaları ile ilgili bilgilere vatandaşların daha rahat ulaşabilmesini (şeffaflığı) sağlamaktır. Yeni sistemde şeffaflığı sağlama yönünde birçok iyileştirme yapılmasına rağmen bir takım eksiklikler de mevcuttur. Örneğin, toplam kamu harcamalarına oranı 2010 yılında yaklaşık %20 olan bir harcama türü 'sınıflandırmaya girmeyen sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri'dir (Bkz. Tablo 3, son satır). Toplam içinde bu kadar önemli bir paya sahip bir harcama kaleminin sınıflandırmaya girmeyen olarak nitelendirilmesi bütçeleme tekniği açısından şeffaflığa olumlu katkıda bulunmamaktadır.

**KMYK
Kanunu'nun temel amaçlarından birisi kamu harcamaları ile ilgili bilgilere vatandaşların daha rahat ulaşabilmesini (şeffaflığı) sağlamaktır. Yeni sistemde şeffaflığı sağlama yönünde birçok iyileştirme yapılmasına rağmen bir takım eksiklikler de mevcuttur.**

SDE Analiz

Tablo 3: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamalarının Toplama Oranları, 2006-2010

	Toplam İçindeki Payı (% olarak)				
	2006	2007	2008	2009	2010
I-GENEL KAMU HİZMETLERİ	43,7	42,1	40,6	37,4	35,2
Borç Yönetimi Hizmetleri	26,4	24,5	22,9	20,3	16,8
II-SAVUNMA HİZMETLERİ	6,6	5,9	5,8	5,5	5,2
III-KAMU DÜZENİ VE GÜVENLİK HİZMETLERİ	5,6	5,7	5,9	5,8	6,1
IV-EKONOMİK İŞLER VE HİZMETLER	11,7	10,7	12,3	11,7	13,5
Tarım, Ormancılık, Balıkçılık ve Avcılık Hizmetleri	4,1	4,0	4,1	4,0	3,8
Ulaştırma Hizmetleri	4,3	3,8	4,8	4,7	6,7
V-ÇEVRE KORUMA HİZMETLERİ	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
VI-İSKÂN VE TOPLUM REFAHI HİZMETLERİ	2,2	2,3	1,7	1,4	2,2
VII-SAĞLIK HİZMETLERİ	4,9	5,2	5,5	5,6	5,2
Äyakta Yürütölen Tedavi Hizmetleri	1,0	1,1	1,2	1,2	1,3
Hastane İşleri ve Hizmetleri	3,6	3,8	3,6	3,8	3,5
VIII-DİNLENME, KÜLTÜR VE DİN HİZMETLERİ	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3
IX-EĞİTİM HİZMETLERİ	9,2	9,4	10,1	9,8	10,5
Okul Öncesi ve İlköğretim Hizmetleri	5,8	6,0	6,1	5,7	6,1
Ortaöğretim Hizmetleri	2,7	2,8	2,9	2,8	3,0
Yükseköğretim Hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
X-SOSYAL GÜVENLİK VE SOSYAL YARDIM HİZMETLERİ	14,9	17,4	16,9	21,3	20,8
Sınıflandırmaya Girmeyen Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	14,3	16,7	16,0	20,3	19,5

Grafik 2: Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Kamu Harcamaları, 2006 ve 2010 Karşılaştırması⁷

III. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranı 2004 yılında %21,6 iken 2010 yılında %22,6'ya yükselmiştir (Bkz. Tablo 4). Küresel ekonomik krizin hissedildiği 2008 yılında vergi gelirlerinde bir azalma olmuş, ancak 2009'dan itibaren tekrar vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı artmaya başlamıştır.

Tablo 4: Kamu Gelirlerinin GSYH'ye Oranı, 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Genel Bütçe Gelirleri	21.6	23.1	22.3	22.0	21.5	22.0	22.6
-Vergi Gelirleri	18.0	18.4	18.1	18.1	17.7	18.1	19.0
-Vergi Dışı Gelirler	3.6	4.7	4.2	3.9	3.8	3.9	3.5

* 2010 yılı verileri Ocak-Eylül 2010 dönemi içindir.

Genel bütçe gelirleri, vergi ve vergi dışı gelirlerden oluşmaktadır. Vergi gelirlerinin toplam gelirlere oranı 2004'te %83,2 iken 2010 yılında %85,3'e artmıştır. Buna karşılık vergi dışı gelirlerin toplam gelirlere oranı 2004'te %16,8 iken 2010'da bu oran %14,6'ya düşmüştür (Bkz. Tablo 5 ve Grafik 3).

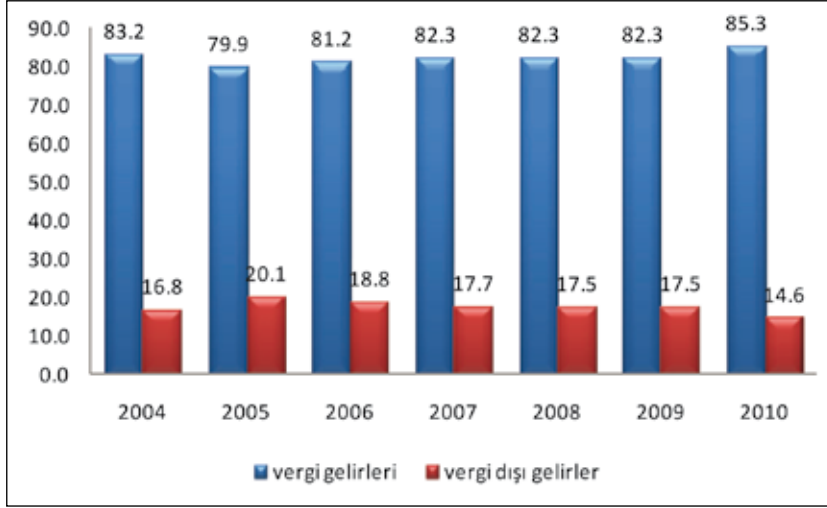
Tablo 5: Kamu Gelir Türlerinin Toplam Gelirlere Oranı, 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
I-Vergi Gelirleri	83,2	79,9	81,2	82,3	82,3	82,3	85,3
1. Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	26,3	24,4	23,7	26,0	26,9	27,0	24,8
a) Gelir Vergisi	17,6	16,3	17,1	18,5	18,6	18,4	16,4
b) Kurumlar Vergisi	8,7	8,0	6,6	7,4	8,3	8,6	8,5
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1,3	1,8	1,8	2,0	2,0	2,2	2,1
a) Veraset ve İntikal Vergisi	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	1,3	1,7	1,8	1,9	1,9	2,1	2,0
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	36,1	35,2	35,1	34,2	32,9	34,9	37,2
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	10,9	9,4	9,4	9,0	8,2	10,0	10,7
b) Özel Tüketim Vergisi	22,1	22,3	21,8	21,1	20,5	20,8	23,2
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri	13,1	12,9	12,1	11,9	11,7	12,2	12,8
Motorlu Taşıt Araçları	2,3	2,9	2,4	2,3	1,9	1,6	2,5
Alkollü İçkiler*	6,4	6,0	1,1	1,0	1,0	1,0	1,2
Tütün Mamulleri	-	-	5,3	5,2	5,3	5,5	6,0
Kolalı Gazozlar	-	-	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar	0,4	0,5	0,6	0,6	0,5	0,4	0,6
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1,3	1,3	1,5	1,7	1,8	1,9	1,4
d) Şans Oyunları Vergisi	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
e) Özel İletişim Vergisi	1,6	2,0	2,1	2,3	2,2	2,0	1,7
4. Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	15,6	14,6	16,3	15,6	16,1	13,7	16,0
5. Damga Vergisi	1,8	1,7	1,9	2,0	1,9	2,0	2,1
6. Harçlar	2,1	2,2	2,3	2,6	2,5	2,3	2,8
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	5,1	5,6	4,4	4,4	3,6	4,7	4,0
III-Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	0,9	1,0	1,3	1,0	0,4	0,4	0,5
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	10,7	12,2	11,9	8,9	9,0	11,4	8,8
V- Sermaye Gelirleri	0,1	1,4	1,1	3,3	4,5	1,0	1,4
Vergi Dışı Gelirler**	16,8	20,1	18,8	17,7	17,5	17,5	14,6

*2004 ve 2005 Yılları için Kolalı Gazoz, Alkollü İçkiler ve Tütün Mamullerine İlişkin ÖTV toplam olarak yer almıştır.

** Maliye Bakanlığı'nın sınıflandırılması esas alınarak vergi dışı gelirler II, III, IV ve V'in toplanması ile hesaplanmıştır. Harçlar vergi olmamasına rağmen Maliye Bakanlığı'nca vergi dışı gelir kabul edilmemektedir.

Grafik 3: Vergi ve Vergi Dışı Gelirlerin Toplam Kamu Gelirlerine Oranı

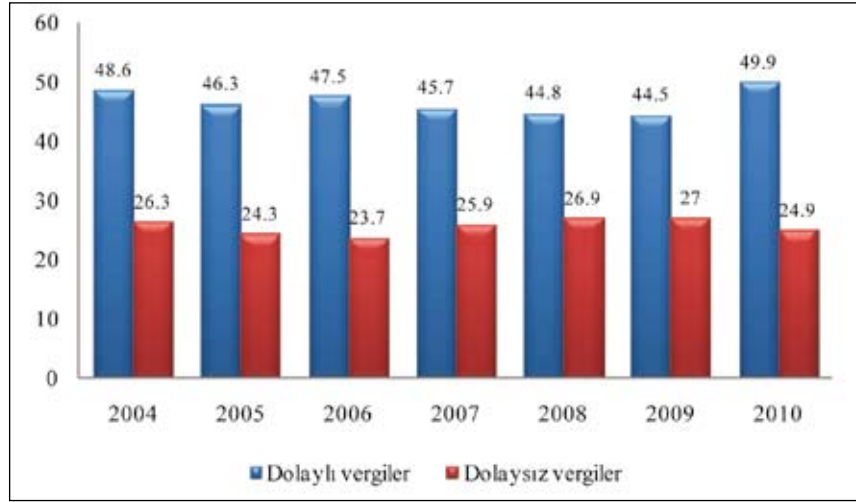


Tablo 6'da sunulduğu üzere, Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, KDV ve ÖTV vergi sisteminin dört temel ayağını oluşturur. İthalde Alınan Katma Değer Vergisi, Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergilerin yaklaşık %95'ini oluşturmaktadır.⁸ Tablo 6'da yer verilmeyen birkaç dolaylı vergi mevcuttur. Ancak temel vergiler açısından karşılaştırma yapabilmek için iki temel dolaylı (KDV ve ÖTV) ve iki temel dolaysız verginin (Gelir ve Kurumlar) verileri sunulmuştur.

Tablo 6: KDV, ÖTV, Gelir ve Kurumlar Vergisinin Toplam Kamu Gelirlerine Oranı, 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Özel Tüketim Vergisi	22,1	22,3	21,8	21,1	20,5	20,8	23,2
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	10,9	9,4	9,4	9	8,2	10	10,7
Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler	15,6	14,6	16,3	15,6	16,1	13,7	16,0
❖ Dolaylı Vergiler	48,6	46,3	47,5	45,7	44,8	44,5	49,9
Gelir Vergisi	17,6	16,3	17,1	18,5	18,6	18,4	16,4
Kurumlar Vergisi	8,7	8	6,6	7,4	8,3	8,6	8,5
❖ Dolaysız Vergiler	26,3	24,3	23,7	25,9	26,9	27	24,9

Grafik 4: Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Toplam Kamu Gelirlerine Oranı



1 Ağustos 2002'de uygulamaya konulan ÖTV, önemli bir yere sahiptir. ÖTV 1985 yılından bu yana uygulamada olan KDV'den bile daha fazla hâsılat sağlayan en önemli harcama vergisidir. Dolaylı vergi gelirleri küresel ekonomik kriz kaynaklı ekonomik durgunluktan olumsuz yönde etkilenmiştir.

Gelir ve Kurumlar Vergisi oranlarının düşürülmesi, dolaysız vergilerin dönem boyunca istikrarlı bir trende sahip olmasını sağlamıştır. 1 Ağustos 2002'de uygulamaya konulan ÖTV, vergi sistemi içinde önemli bir yere sahiptir. ÖTV 1985 yılından bu yana uygulamada olan KDV'den bile daha fazla hâsılat sağlayan en önemli harcama vergisidir. Toplam vergi gelirleri içinde oldukça yüksek bir paya sahip olan dolaylı vergi gelirleri küresel ekonomik kriz kaynaklı ekonomik durgunluktan olumsuz yönde etkilenmiştir (Bkz. Grafik 4). Dahilde alınan KDV'nin toplam kamu gelirlerine oranı %9,4 (2006), %9 (2007) ve %8,2 (2008) olarak gerçekleşmiştir. 1 Ocak 2007'den itibaren vergi iadesi (fiş toplama) uygulamasına son verilmesi de KDV hasılatını azaltmıştır.⁹ Özel Tüketim Vergisi'nin (ÖTV) toplam kamu gelirlerine oranı %21,8 (2006), %21,1 (2007), %20,5 (2008), %20,8 (2009) ve %23,2 (2010) olarak gerçekleşmiştir. ÖTV'nin 5 yıllık verileri açık bir şekilde küresel ekonomik kriz kaynaklı ekonomik durgunluğun ÖTV hasılatı üzerinde etkisinin olduğunu; ancak, 2009 ve 2010 yıllarında azalışın yerini yükselişe bıraktığını göstermektedir. Motorlu taşıtlar üzerinden alınan ÖTV verilerinin incelenmesi de benzer bir bulguyu vermektedir. 2007'de yaşanan Cumhurbaşkanlığı seçimi krizi, genel seçimlerin yapılması gibi siyasi olaylar özel harcamaları etkilemiştir. Turizm harcamaları ve yeni araç alımı gibi harcamaların siyasi istikrarsızlığa duyarlı olması nedeniyle bu tür harcamaların azalması da hem KDV'de hem de ÖTV'de meydana gelen hâsılat azalmasının nedeni olarak gösterilebilir.

Grafik 4, dolaylı (harcama üzerinden) ve dolaysız (gelir üzerinden) vergilerin toplam kamu gelirleri içindeki paylarını göstermektedir. Gelir üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirlerine oranı %25 seviyesinde iken, tüketim üzerinden alınan temel vergilerde bu oran %50 düzeyindedir. Kişisel gelir vergisi artan oranlı tarifeye tabi iken, harcamalar üzerinden alınan vergiler sabit oranlı ve/veya tersine artan oranlı tarifeye göre alınmaktadır. Kişisel gelir vergisi hem artan oranlı olma hem de gelir üzerinden alınma özellikleri nedeniyle gelire karşı esnek bir vergidir. KDV ise gerek harcamalar üzerinden alınması, gerekse sabit oranlı olması nedeniyle esnekliği düşük bir vergidir. Devletin hiçbir müdahalesi olmamasına karşın, ekonomik dalgalanmaların

SDE Analiz

aksi yönünde hareket ederek ekonomik dalgalanmaların negatif etkisini azaltan ekonomik araçlar otomatik stabilizatör olarak adlandırılmaktadır. Örneğin, artan oranlı kişisel gelir vergisi bir otomatik stabilizatördür. Türkiye’de kişisel gelir vergisi artan oranlı vergi tarifesine tabi olduğundan bu tarife vergi esnekliğine sahiptir. Dolayısıyla otomatik stabilizatör olma özelliği mevcuttur. Artan oranlı kişisel gelir vergisi gibi vergilerin toplam vergi hâsılatı içindeki payının azalması, bu tür vergilerin otomatik dengeleyici olma özelliğinden kaynaklanan faydalarının azalmasına neden olur. KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergilerin otomatik dengeleyicilik özelliği, gelir üzerinden alınan dolaysız vergilere göre daha düşüktür.

Gelir vergilerinin en önemli avantajı vergi eşitliği açısındandır. Zira farklı kişilere ve/veya farklı gelir seviyelerine farklı oranlarda vergi oranları uygulanabilmesine imkân vermektedir. Ekonomik etkinlik açısından ise, harcamalar üzerinden alınan vergiler daha avantajlıdır. Çünkü harcamalar üzerinden alınan vergiler, artan oranlı olmadığı, üretim üzerine değil tüketim üzerine konuldukları için tasarrufları negatif yönde etkilemezler ve hatta sermaye birikimine olumlu katkıda bulunurlar. Ayrıca aynı alanda yapılacak yatırım kararları üzerinde harcamalar üzerinden alınan vergilerinin etkisi objektif ve tarafsızdır. Vergi sistemi, giderek gelir üzerinden alınan vergilerinden daha ziyade harcamalar üzerinden alınan vergilere dayalı bir yapıya dönüştürülmektedir. Bu bulguya dayalı olarak etkinliğin adaletle tercih edildiği iddia edilebilir.

KDV gerek harcamalar üzerinden alınması, gerekse sabit oranlı olması nedeniyle esnekliği düşük bir vergidir. KDV ve ÖTV gibi dolaylı vergilerin otomatik dengeleyicilik özelliği, gelir üzerinden alınan dolaysız vergilere göre daha düşüktür.

IV. Bütçe Dengesi

Kamu harcamaları, gelirleri ve bütçe dengesinin GSYİH'ye oranı Tablo 7'de karşılaştırmalı bir şekilde sunulmuştur. Kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki fark olan bütçe açığını takip etmek için temel iki göstergeden, bütçe dengesi ve faiz dışı fazla, yararlanılmaktadır. Bütçe açığının GSYH'ye oranı 2005-2008 döneminde %2'nin altına düşmüştür. Ancak küresel ekonomik kriz nedeniyle bu oran 2009'da %5,5' artmıştır. 2010 Yılında bütçe disiplini tekrar sağlanarak, bütçe dengesi %2,5 seviyesine düşürülmüştür. 2004-2010 Döneminde faiz dışı fazla trendi de benzer şekilde olumlu bir şekilde ilerlerken, 2009 yılında %1'in altına düşmüş; ancak, 2010 yılında tekrar yükselmiş ve kriz öncesi seviyesine yaklaşma eğilimi göstermiştir.

Tablo 7: Kamu Harcamaları, Gelirleri ve Bütçe Dengesinin GSYİH'ye Oranı

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Harcamalar	27,0	24,3	23,1	23,7	23,9	28,2	25,8
1-Faiz Hariç Harcama	16,9	17,3	17,0	18,0	18,6	22,6	21,0
2-Faiz Harcamaları	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,6	4,9
Genel Bütçe Gelirleri	21,6	23,1	22,3	22	22,1	22,6	23,2
-Vergi Gelirleri	18	18,4	18,1	18,1	21,4	21,9	22,5
Bütçe Dengesi	-5,4	-1,1	-0,8	-1,7	-1,8	-5,5	-2,6
Faiz Dışı Denge	4,7	6,0	5,3	4,1	3,5	0,046	2,2

*2010 yılı verileri Ocak-Eylül 2010 dönemi içindir.

Kamu harcamalarının ve vergi gelirlerinin GSYH'ye esneklikleri karşılaştırmalı olarak Tablo 8'de gösterilmektedir. Vergi gelirlerinin GSYH esnekliği, 2007 hariç her yıl kamu harcamalarının GSYH esnekliğinden fazla olmuştur. Vergilerin kamu harcamalarından daha esnek olması ekonomi ve bütçe açıklarının sürdürülebilirliği açısından olumludur. Ancak aşırı esnek bir

vergi sistemi yatırımlar üzerinde negatif etkisi olan mali sürüklenmeye¹⁰ yol açabilir.

Tablo 8: Kamu Harcamalarının ve Kamu Gelirlerinin GSYH'ye Esneklikleri

	2005	2006	2007	2008
Merkezi Hükümet Harcamaları	0,28	0,64	1,28	1,05
Vergi Gelirleri	1,19	0,88	1,00	2,58

V. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Bu çalışmada, KMYK Kanunu'nun yürürlüğe girdiği yıldan itibaren günümüze kadar geçen süreçte (2004-2010 dönemi) 'merkezi hükümet bütçesi' açısından kamu harcamaları, kamu gelirleri ve bütçe dengesinin nasıl bir yapısal değişim/gelişim gösterdiği incelenmiştir. Maliye Bakanlığı'nın verileri kullanılarak hazırlanan tablo ve grafiklerden izleyen temel bulgular elde edilmiştir.

2004-2010 dönemi mali verileri genelde mali istikrarın sağlandığını göstermektedir. Bu dönemde merkezi hükümet harcamalarının GSYH'ye oranı %27'den %25,8'e düşmüştür. Bu bulgu hükümetin seçim ekonomisi politikalarından kaçındığı ve popülist harcamalar yapmadığını teyit etmektedir.

2004-2010 döneminde; küresel ekonomik krizin ülke ekonomisi üzerindeki negatif etkisinin zirve yaptığı 2009 yılı dışında, 'merkezi hükümet bütçesi' açısından mali disiplinin sağlandığı ve sürdürüldüğü gözlenmektedir. 2008 ve 2009 yıllarında küresel ekonomik krizin olumsuz etkilerinin kamu harcamaları, gelirleri ve bütçe dengesi üzerinde hissedilmesine rağmen, 2010 yılında krizin etkilerinin azaldığı söylenebilir.

2004-2010 dönemi mali verileri genelde mali istikrarın sağlandığını göstermektedir. Bu dönemde merkezi hükümet harcamalarının GSYH'ye oranı %27'den %25,8'e düşmüştür. Bu bulgu hükümetin seçim ekonomisi politikalarından kaçındığı ve popülist harcamalar yapmadığını teyit etmektedir.¹¹

Tek parti iktidarının yaşandığı bu siyasi istikrar dönemi mali istikrarın sağlanmasına olumlu katkıda bulunmuştur. 2001 ekonomik krizinin ardından alınan tedbirlerin sıkı bir şekilde sürdürülmesi, bütçe dışı fonların bütçe içine alınması¹², bankacılık reformunun başarılı bir şekilde gerçekleşmesi, Merkez Bankası'nın Hazine'ye avans vermemesi kuralının sıkı bir şekilde uygulanması, özelleştirme politikalarında genelde başarılı olunması, özerk düzenleyici/denetleyici kurumların başarıları, sosyal güvenlik alanında reformlara başlanması ülkede mali istikrara giden yolda kilometre taşları olmuştur. Siyasi istikrar, faiz oranlarının düşmesini, faiz oranlarının düşmesi ise, kamu faiz harcamalarının azalmasını sağlamıştır. Kamu harcamaları içinde önemli bir paya sahip olan faiz harcamalarının azalması, diğer kamu harcamalarında 'mali manevra' alanı oluşturmuştur. Faiz harcamalarındaki azalma sonucunda eğitim, sağlık, sosyal ve ulaştırma harcamalarının nispi

SDE Analiz

öneminin arttığı yeni bir 'kamu harcamaları bileşimi' oluşmuştur. Engelli ailelere yapılan nakdi yardımlar, engelli çocukların eğitimi ve rehabilitasyonu konusunda yapılan yardımlar, düşük gelirli ailelere yapılan ayni (kömür vb.) yardımlar bu dönemde dikkat çeken sosyal harcamalar olmuştur. Sosyal güvenlik kurumlarının tek çatı altında toplanmasına ve bu konuda önemli reformlar yapılmasına rağmen sosyal güvenlik harcamalarından kaynaklı risk önemini korumaktadır. KMYK Kanunu'nun getirdiği stratejik planlama-performans ölçümü gibi yeniliklere bürokrasinin tam olarak uyum sağlaması ileriki yıllarda bu kanunun başarısını daha da artıracaktır.

SDE Analiz



Sonnotlar

- 1 Bu çalışmaya katkılarından dolayı Doç.Dr. Hüseyin ŞEN ve Yrd.Doç.Dr. Ethem Kadri PEKTAŞ'a (Afyon Kocatepe Üniversitesi) müteşekkirim. Stratejik Düşünce Enstitüsü'nde bu çalışmanın sunulduğu toplantıya (21.01.2010) katılan katılımcıların katkılarından dolayı çok teşekkür ederim.
- 2 KMYK Kanunu üzerinde yapılan bir içerik analizine göre 10 kez hesap verme sorumluluğu (veya hesap verilebilirlik) 8 kez saydamlık kelimesine yer verilirken bu anlama gelebilecek kelimeler Genel Muhasebe Kanunu'nda geçmemektedir [İsa Sağbaş (2007) Türkiye'de Kamu Maliyesi Yönetiminde Asimetrik Bilginin Azaltılması Girişimleri, Çerçeve, s.44, ss.98-102]
- 3 İzleyen 3 paragraf Şen, Sağbaş ve Keskin'den (2007, 198-200) alıntıdır. [Hüseyin Şen, İsa Sağbaş ve Abdullah Keskin (2007) Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası, Orion Yayınevi, Ankara]
- 4 KMYK Kanunu'nun 18. maddesine göre: Merkezi yönetim bütçe kanun tasarsına, TBMM'de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere; orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi, yıllık ekonomik rapor, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, kamu borç yönetimi raporu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri, merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi eklenir.
- 5 İdeal bir cari-yatırım-transfer harcama dağılımı ülkeden ülkeye, yıldan yıla değişebilir.
- 6 2004 yılından itibaren fonksiyonel sınıflandırmaya geçilmiştir. Ancak Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün sitesinde 2006 yılından itibaren fonksiyonel sınıflandırmaya göre veri yayınlandığından dolayı bu çalışmada da 2006 yılından başlayarak inceleme yapılmıştır.
- 7 Çevre harcamalarının toplam harcamalara payının çok düşük olması (%0,1) ve bu oranın 2006'dan 2010'a bir değişiklik göstermemesi nedeniyle, çevre harcamaları grafikte gösterilmemiştir.
- 8 Yazar tarafından hesaplanmıştır.
- 9 KDV'de vergi iadesi kaldırılırken ücretlilerin vergi iadesi kaybından kaynaklanan zararlarını telafi etmek için asgari geçim indirimi başlatılmıştır.
- 10 Aşırı esnek bir vergi sisteminin genişleme dönemlerinde yatırımların ve tüketimin azalmasına, sonuçta ekonominin tam istihdam düzeyine gelmesini engellemesine mali sürüklenme denir.
- 11 2004-2010 Döneminde 1 genel seçim, 2 yerel seçim ve 2 referandum yapılmıştır.
- 12 1994 Ekonomik krizinden sonra fonlar ya kapatılmış ya da bütçe içine alınmıştır. Faal 4 fon mevcuttur.

SDE Analiz

