

Merkezi Yönetim Bütçesi Üzerine Bir İnceleme

Serden ÇIKMAN, Özlem ASLAN, Murat GENÇ,
Bulut TUNCA, Hayriye Gülşah URAN, Esmâ Meltem GÜDEN,
Büşra ZENGİN, Özge Şerife ÖNDER
Selma TOSUN, Zeynep BALI^(*)

Giriş

Bütçeler, siyasal iktidarların ekonomiye müdahalelerinin en önemli aracıdır. Bu nedenle, hazırlanan ve uygulanan bütçelerin ülkenin sosyal ve ekonomik koşulları ile siyasi ve ekonomik ilişkiler içerisinde bulunduğu diğer ülkelerin ekonomik koşullarından soyutlanması mümkün değildir. Dolayısıyla merkezi yönetim bütçesini incelemeye geçmeden önce dünya ekonomisinde son yıllarda yaşanan ekonomik krizden söz etmekte fayda görülmektedir.¹

Küresel finans piyasalarında 2000'li yılların başından itibaren görülen istikrar ve likidite bolluğu, 2007 yılının ortalarından itibaren ABD konut piyasasındaki olumsuz gelişmelerle bozulmaya başlamış; 2008 yılında ise dünya, küresel piyasalarda dalgalanma, gıda krizi ve enerji krizini bir arada yaşamıştır.

2008 yılı başından itibaren yatırım bankaları ve özel şirketlerden gelen zarar haberleri sonucunda, ABD kaynaklı olumsuz senaryolar ağırlık kazanmıştır. Eylül ayında Lehman Brothers'ın iflası ile ciddi kayıpların yaşandığı bir süreç başlamış ve dünya, önce finans piyasalarını sonra da reel ekonomileri etkisi altına alan bir krizle karşı karşıya kalmıştır.

Kriz ardı ardına banka batışları ile derinleşirken, ülkeler yeni ekonomik paketler, faiz indirimleri, likidite enjeksiyonları ve mevduat garantilerine yönelmişlerdir.

Ancak alınan önlemler krizin daha da derinleşmesine engel olamamış; ticaret ve kredi kanalları yoluyla tüm dünyada reel sektör krizden etkilenmeye devam etmiştir. Bu gelişmelerle 2007 yılında yüzde 5,2 olan küresel büyüme 2008 yılında yüzde 3'e düşmüştür.

Kötüleşen ekonomik koşullara bağlı olarak gelişmiş ülkelerde büyüme, 2008 yılında yüzde 0,6 olarak gerçekleşmiştir. Özellikle ABD ekonomisindeki yavaşlama, başta Avrupa ve Japonya olmak üzere gelişmiş ülkelerin büyümesini aşağı doğru çekmiştir. 2008 yılının ikinci yarısından itibaren İngiltere, Fransa, Almanya ve İtalya gibi birçok gelişmiş ülke ardı ardına resesyona girmiştir.

^{*} Devlet Bütçe Uzman Yardımcıları

¹ 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerekçesi

Geçmiş dönemlerde yakaladıkları büyüme performansı ile küresel ekonomideki yavaşlamayı sınırlayan yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkeler ise krizin etki alanına 2008 yılının sonlarına doğru girmiştir. Piyasalarda artan güvensizlik nedeniyle sermaye akımlarının yön değiştirmesi ve küresel ekonominin daralmasıyla yükselen piyasalar ve gelişmekte olan ülkeler 2008 yılında ancak yüzde 6 oranında büyüebilmiştir.

Küresel krizin etkilerinin kamu otoritelerinin ve merkez bankalarının koordineli ve geniş çaplı müdahaleleriyle 2009 yılı başında bir miktar yavaşladığı görülse de finansal koşullardaki sıkışıklığın sürmesi ve güven kaybı ekonomik faaliyetleri olumsuz etkilemeye devam etmiştir.

Bu çerçevede G-20 ülkeleri, 2009 yılı Nisan ve Eylül aylarında bir araya gelmiştir. Nisan ayındaki zirvede eş güdümlü ve ortak tedbirler alınması kararlaştırılmıştır. Zirvede katılımcı ülkelerin mali teşvik programı uygulamaları benimsenmiştir. Ayrıca, uluslararası kuruluşlara ek finansman imkanı sağlanmış, böylece küresel krize karşı zirvede oluşturulan paketin büyüklüğü 1,1 trilyon dolara ulaşmıştır.

Eylül ayındaki zirvede ise ülkeler, küresel ekonomik görünümdeki iyileşme güçlene kadar ekonomik desteğe devam etme taahhüdünde bulunmuştur. Zirvede ayrıca, G-20 Grubu'nun uluslararası ekonomik işbirliğinin ana forumu olması karara bağlanmış; bu kararlarla birlikte gelişmekte olan ülkelerin, küresel ekonominin düzelmesi için gereken işbirliği içindeki önemi artmıştır. Bunun yanı sıra, IMF'nin kota yapısının da gelişmekte olan ülkeler lehine değiştirilmesi öngörülmüştür.

İzleyen dönemde piyasalarda kısmi bir iyileşme görülmüştür. 2009 yılının son çeyreğinde girildiğinde, durgunluk sürecinde en kötünün geride kaldığı yolundaki görüşler güçlenmeye başlamıştır.

Uluslararası kuruluşlar, bu gelişmeler ışığında, 2009 yılına ilişkin büyüme beklentilerini revize etmişlerdir. Bu çerçevede, 2009 yılında küresel ekonominin yüzde 1,1 ve gelişmiş ekonomilerin yüzde 3,4 daralacağı, gelişmekte olan ekonomilerin ise yüzde 1,7 büyüyeceği tahmin edilmektedir.

2008 yılının son çeyreğinden itibaren küresel kriz, dünya ile entegre olan Türkiye ekonomisini etkisi altına almıştır. Kriz, kredi kanallarını tıkayarak ve likiditeyi azaltarak reel sektörü etkilemeye başlamıştır. Olumsuz kredi koşullarına bağlı olarak özel sektör yatırımları azalmıştır. Krizin etkileri sanayi üretim endeksi, imalat sanayi kapasite kullanım oranı ve diğer üretim göstergelerinde de görülmüştür. Ekonomik faaliyetlerdeki yavaşlamayla birlikte dış ticaret de krizden etkilenmiştir. Başta ihracata yönelik üretim yapan sektörler olmak üzere işsizlik artmıştır.

Bu çalışmada, gerek küresel krizin yol açtığı ekonomik daralmanın bütçe gelirlerinde ortaya çıkardığı azalma gerek sosyal güvenlik transferleri ve başta yatırım harcamaları olmak üzere ekonomiyi canlandırma amacıyla yapılan diğer giderlerdeki artışların bütçe açığının büyümesine yol açtığı bir dönemde hazırlanan 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin geçmiş yıllar uygulamalarıyla birlikte bir incelemesinin yapılması amaçlanmaktadır. Çalışmada kullanılan veriler, TÜİK verileri, Kamu Hesapları Bülteni, Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşme Raporlarından edinilmiştir. 2009 yılı bütçe uygulama sonuçları ile ithalat ve ihracat verileri gerçekleştirmeleri yansıtmakla birlikte, 2009 yılı GSYH rakamı gerçekleşme tahminidir.

I. Bütçe Kavramı

Devletin temel amacı kamusal ihtiyaçları karşılamaktır. Kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetler, genel yönetim içinde üretilmektedir. Bu bağlamda genel yönetimi tanımlayan fonksiyonlar; toplumsal tüketim için pazarlanamaz ve fiyatlandırılmaz nitelikte mal

ve hizmet üretimi, gelirin çeşitli kanallarla yeniden dağıtımı ve ticari amaçlar dışında çeşitli kamusal amaçların yerine getirilmesidir.

Diğer taraftan, genel yönetime verilen temel görevler ise; milli güvenliğin korunması, kolluk ve adalet hizmetleri, eğitim ve sağlık hizmetleri, özendirme ve destekleme faaliyetleri, iç düzen faaliyetleri ve planlama faaliyetleri olarak sıralanabilir.

Bütçe, Latince kökenli bir kelimedir. Latince “bulga” kelimesi devletin gelir ve giderleri için bir kap olarak kullanılan para çantası “money bag”, kamu kesesi “public purse”, küçük deri çanta, torba ve çekmece anlamında kullanılmakta, eski Fransızcadaki “bouge” ya da “bougette” kelimesiyle eş anlam taşımaktadır.²

Bugünkü anlamıyla bütçe kavramının Latince “bulga” kelimesinden geldiği bilinmekle birlikte, bu kelimenin deri çanta anlamını taşıdığı ve bugün anlaşıldığı şekliyle ilk kez 17. yüzyılda İngiltere’de kullanıldığı ifade edilmektedir. O zamanın İngiltere’sinde, bütçe görüşmelerinin başladığı günlerde Maliye Bakanı ödenekleri içeren belgeleri deri bir çanta içerisinde Parlamente’ye getirir ve ilgili yıl bütçe görüşmeleri bu çantanın açılması ile başlardı. Bu uygulama zamanla sembolik bir anlam kazanmıştır. Bugün halen İngiltere Parlamentosunda bütçe görüşmelerinin başlaması, bütçeyi savunan konuşmaların başlangıcı, bütçenin açılışı anlamına gelen “opening the budget” adını taşımaktadır.

Bütçe, maliyetleri siyasal gelirlerle karşılanan ve kamu bürokrasisi tarafından sunulan hizmetlere ayrılmış olan ödenekleri gösteren, harcamacı kuruluşları giderler yapmakla, gelirden sorumlu olanları da bunları toplamakla yetkilendiren bir kamu hizmetleri sipariş listesi olarak değerlendirilmektedir.³

Bütçe, diğer taraftan kamu ihtiyaçlarının saptanmasına, bu ihtiyaçların karşılanmasında kamu fonlarının akılcı bir şekilde kullanılmasına, yönetim fonksiyonlarının etkin şekilde yerine getirilmesine ve kamu yönetiminde verimlilik ve etkinliğin sağlanmasına imkan veren bir yönetim aracıdır.⁴

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa göre ise bütçe, belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge olarak tanımlanmaktadır.

Bu çerçevede, devlet bütçesi kavramının içeriği ve bütçeye ilişkin tanımlar, devlet bütçesinin şu temel özelliklere sahip olduğunu göstermektedir:⁵

- Bütçeler, ülkelerin anayasalarında genel olarak şekillendirilir,
- Bütçeler, kamu gider ve gelirlerine ilişkin öngörü ve tahminleri yansıtır,
- Bütçeler, tüm öğeleriyle mutlaka geleceğe yöneliktir,
- Bütçe kanunları, tüm kamu kurum, kuruluş ve idareleri kapsar,
- Bütçeler, genellikle her yıl tekrarlanırlar, bu açıdan devri bir nitelik taşırlar,
- Bütçeler, sınırlı süreli yetki veren bir kanun olarak hazırlanır,
- Bütçeler, giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanması için yasama organınca yürütme organına verilmiş bir ön izin niteliğindedir,
- Bütçede gösterilen kamu gider ve gelirlerinin denk olması beklenir,

² EDİZDOĞAN, Nihat, Kamu Bütçesi (Bursa: Ekin Yayınevi, 1988), s. 3.

³ BULUTOĞLU, Kenan ve Erciş KURTULUŞ, Bütçe ve Kamu Harcamaları (Ankara: Ekin Yayınları, 1981), s. 5-15.

⁴ DİCLE, Atilla, Program Bütçesi (Ankara: 1973), s. 25-26.

⁵ ATAÇ, Engin ve Tayfun MOĞOL, Devlet Bütçesi (Eskişehir: AÖF, 2003), s. 5-15.

- Bütçeler, yürütme organının programı niteliğini taşır,
- Bütçeler, uygulama sırasında ve sonrasında yasama, yürütme ve yargı organı tarafından denetlenir.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda genel yönetim; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idareler olmak üzere üç bölüme ayrılmıştır.

Merkezi yönetim, toplumun genel ihtiyaçlarının karşılanmasına dönük olarak oluşturulan ve kararların merkezi idare tarafından alınıp merkeze bağlı birimler tarafından yerine getirildiği bir yapıdır. Merkezi yönetim; Cumhurbaşkanlığı, TBMM, yüksek yargı organları ile bakanlıklar ve bakanlıklara bağlı veya ilgili kuruluşların yanı sıra düzenleyici ve denetleyici kurumlardan oluşmaktadır.

Genel bütçeli idareler, Devlet tüzel kişiliğine dâhil ve 5018 sayılı Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde sayılan kamu idarelerini ifade etmektedir. Özel bütçeli idareler, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, ayrı tüzel kişiliği olan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve 5018 sayılı Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan kamu idareleri olarak tanımlanmıştır. Düzenleyici ve denetleyici kurumlar (DDK) ise, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanan ve 5018 sayılı Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlardır.

Merkezi yönetim bütçesi hazırlama süreci, Bakanlar Kurulunun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak; kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) Müsteşarlığınca hazırlanan orta vadeli programı kabul etmesiyle başlar.

Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef açık, borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığınca hazırlanan Orta Vadeli Mali Plan, 15 Hazirana kadar Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanarak Resmi Gazetede yayımlanır.

Bu doğrultuda kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere; Maliye Bakanlığınca Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi, DPT Müsteşarlığınca Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi hazırlanarak Haziran ayı sonuna kadar Resmi Gazetede yayımlanır. Kamu idareleri, Bütçe Hazırlama Rehberinde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlar ve yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına gönderir. Yatırım teklifleri ise incelenmek üzere aynı süre içinde DPT Müsteşarlığına iletilir. Bu süreçte Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü) ile kamu idareleri arasında gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılır.

Makroekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde YPK'da görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığınca hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı ile milli bütçe tahmin raporu, mali yılbaşından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulur. TBMM, Sayıştay ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye ve bir örneğini de Maliye Bakanlığına gönderirler. Merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı Anayasa hükmü gere-

ği önce TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda ardından Genel Kurulda görüşülerek karara bağlanmakta ve mali yılbaşından önce Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmektedir. Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısı üzerindeki görüşmeler; metin kısmı maddeler; gider ve gelir cetvelleri ise kamu idareleri itibarıyla olmak üzere yürütülmektedir. Anayasa, bütçe tasarısı üzerinde değişiklik yapma yetkisi bakımından Plan ve Bütçe Komisyonuna bir sınırlama getirmezken, Genel Kurulda gider artırıcı ve gelir azaltıcı teklifte bulunamayacağını hükme bağlamıştır.

Kamu mali yönetim sisteminde değişim sürecine girilmesi, ülkemizde uygulanmakta olan bütçeleme anlayışını da girdi odaklı bütçelemeden çıktı-sonuç odaklı bütçelemeye yöneltmiştir. Ülkemizde 2000'lerin başından itibaren performans esaslı bütçeleme çalışmalarına başlanmış, 2004 ve 2005 yıllarına ilişkin YPK kararlarıyla belirlenmiş olan 8 kamu idaresinde pilot çalışmalar yürütülmüştür. Daha sonra belirli bir takvim dahilinde kamu idarelerinin performans esaslı bütçeleme planlama-programlama kısmını oluşturan performans programı hazırlama süreci başlamıştır. Bu çerçevede hazırlanan performans programları, 2009 ve 2010 yılları bütçelerinin TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere, Komisyona sunulmuştur. Önümüzde dönemlerde gerek kamuoyu gerek TBMM'de idare bütçelerinin değerlendirilmesinde söz konusu programların öneminin artacağı düşünülmektedir. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün görev ve sorumluluğunda yürütülmekte olan performans esaslı bütçeleme performans ölçümü ve değerlendirmesine yönelik kısmına ilişkin çalışmalar ise devam etmektedir.

II. Genel Ekonomik Durum ve Makroekonomik Göstergeler

2007 yılı ortalarından itibaren ABD'de ipoteğe dayalı konut kredisi piyasalarında başlayan ve küresel boyuta ulaşan mali krizin etkilerinin 2009 yılında bir miktar yavaşladığı ve dünya ekonomisinde nispi bir toparlanmanın başladığı, mali piyasalardaki istikrarsızlığın azaldığı yönünde görüşler güç kazanmaya başlamıştır.

Tablo 1: Temel Ekonomik Göstergeler

Gösterge Türleri	Gerçekleşme			2009			Hedef	
	2006	2007	2008	Hedef	Gerç. Tah.	2010	2011	2012
GSYH Büyüme Oranı (%)	6,90	4,70	0,90	4,00	-6,00	3,50	4,00	5,00
GSYH (Milyon TL)	758.391	843.178	950.098	1.111.438	946.678	1.028.802	1.118.102	1.226.837
GSYH Deflatörü	9,33	6,22	11,68	7,50	6,00	5,00	4,50	4,50
TÜFE Yılısonu (%)	9,65	8,39	10,06	5,90	5,90	5,30	4,90	4,80
İHRACAT (FOB) (Milyon \$)(*)	85.535	107.272	132.027	149.000	102.165	107.500	118.000	130.000
İTHALAT (CIF) (Milyon \$)(*)	139.576	170.063	201.964	232.500	140.775	153.000	168.000	187.000
AB Tanımlı Kamu Brüt Borç Stoku (Milyon TL)	348.660	336.744	386.561	-	438.826	-	-	-
AB Tanımlı Merkezi Yönetim Brüt Borç Stoku (Milyon TL)	345.050	333.485	380.321	-	431.238	-	-	-
AB Tanımlı Kamu Brüt Borç Stoku/GSYH (%)	45,97	39,94	40,69	-	46,35	-	-	-
Kamu Net Borç Stoku/GSYH (%)	45,50	39,55	40,03	-	45,55	-	-	-

Not: AB Tanımlı Kamu, merkezi yönetim, yerel idareler ve sosyal güvenlik kurumlarından oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerini ifade etmektedir.
(*) 2009 Ger. Tah. sütununda yer alan veriler, 2009 yılı ihracat ve ithalat kalemleri açısından gerçekleşme olup, TÜİK Haber Bülteni, Dış Ticaret İstatistikleri Aralık/2009'dan alınmıştır.

Dünya genelinde yaşanan ekonomik kriz neticesinde ülkemizde de 2008 yılının son çeyreğinden itibaren olumsuz kredi koşulları nedeniyle özel sektör yatırımlarında azalma gö-

rülmüştür. Bunun yanı sıra, dış ticaret de krizden etkilenmiştir. Türkiye İstatistik Kurumu ve Gümrük Müsteşarlığı işbirliği ile oluşturulan geçici dış ticaret verilerine göre⁶; 2009 yılında, 2008 yılına göre ihracat yüzde 22,6 azalarak 102.165 Milyon Dolar, ithalat ise yüzde 30,3 azalarak, 140.775 Milyon Dolar olarak gerçekleşmiştir. Aynı dönemde dış ticaret açığı yüzde 44,8 azalarak 69.936 Milyon Dolardan, 38.611 Milyon Dolara gerilemiştir. 2008 Ocak-Aralık döneminde yüzde 65,4 olan ihracatın ithalatı karşılama oranı, 2009 Ocak-Aralık döneminde yüzde 72,6'ya yükselmiştir.

GSYH'nın seyrine bakıldığında, 2002 yılında 350.476 Milyon TL olan GSYH, 2008 yılında 950.098 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu dönemde yıllık ortalama yüzde 6 oranında bir ekonomik büyüme görülmüştür. 2009 yılının ilk dokuz aylık döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre cari fiyatlarla GSYH yüzde 2.3'lük azalışla 700.958 Milyon TL olmuştur.⁷

III. Merkezi Yönetim Bütçesi

a. Gelir-Gider

Rakamsal veriler ve değerlendirmelere geçmeden önce, harcama ve gelir kavramları üzerinde kısaca durmakta fayda bulunmaktadır. Harcama, herhangi bir mali hak yaratmayan veya mevcut bir mali hakkı ortadan kaldırmayan devlet ödemeleri olarak tanımlanır. Harcama, cari ya da sermaye nitelikli olabilir; mal veya hizmet alımında olduğu gibi bir şey karşılığında yapılabileceği gibi karşılıksız olarak da yapılabilir.

Tablo 2: 2006-2010 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri

	Milyon TL					
	Gerçekleşme			2009		2010
	2006	2007	2008	K. Başlangıç Ödeneği	Gerçekleşme	Başlangıç Ödeneği
GİDERLER	178.126	204.068	227.031	259.156	267.275	286.981
FAİZ HARIÇ BÜTÇE GİDERLERİ	132.163	155.315	176.369	201.656	214.074	230.231
FAİZ GİDERLERİ	45.963	48.753	50.661	57.500	53.201	56.750
GELİRLER	173.483	190.360	209.598	248.758	215.060	236.794
Genel Bütçe Gelirleri	168.547	184.954	203.046	242.957	208.656	229.947
Vergi Gelirleri	137.560	152.984	168.109	202.090	172.417	193.324
Vergi Dışı Gelirler	30.987	31.970	34.937	40.867	36.240	36.623
Özel Bütçeli İd. Öz Gelirleri	3.530	3.971	4.824	3.878	4.603	4.898
Düzen. ve Denet. Kur. Gel.	1.407	1.435	1.728	1.924	1.802	1.949
BÜTÇE DENGESİ	-4.643	-13.708	-17.432	-10.398	-52.215	-50.187
FAİZ DIŞI DENGE	41.320	35.045	33.229	47.102	986	6.563
GSYH	758.391	843.178	950.098	1.111.438	946.678	1.028.802

Gelir ise karşılıklı veya karşılıksız olarak herhangi bir mali hakka dayanmaksızın yapılan tahsilatlardır. Harcamada olduğu gibi gelirden de karşılıklı ya da karşılıksızlık söz konusu olabilir. Örneğin vergi gelirleri karşılıksızken, teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ise kullanma, yararlanma ya da mal ve hizmet satışı gibi belirli bir karşılığı olan gelirlerdir.

2002 yılında 120 Milyar TL düzeyinde gerçekleşen bütçe giderleri, 2006 yılında 178

⁶ TÜİK Haber Bülteni, Dış Ticaret İstatistikleri Aralık/2009

⁷ TÜİK Haber Bülteni, GSYH III. Dönem/2009

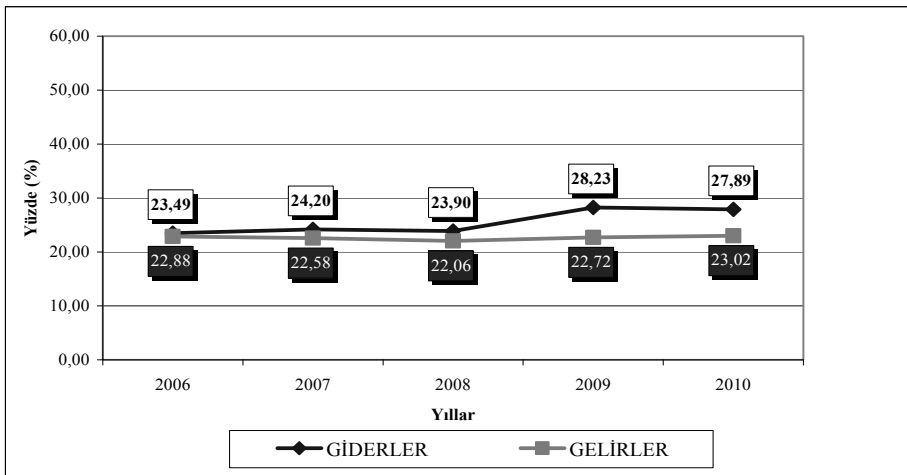
Milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılı gerçekleşmesi ise 267 Milyar TL düzeyindedir. 2010 yılında da 287 Milyar TL olarak öngörülmüştür. Bütçe gelirleri ise 2002 yılında 79 Milyar TL, 2006 yılında 173,5 Milyar TL ve 2009 yılında 215 Milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2010 yılı için ise 237 Milyar TL öngörülmüştür.

Tablo 3: 2006-2010 Yılları Bütçe Büyüklüklerinin GSYH İçindeki Payı

	Yüzde (%)					
	Gerçekleşme			2009		2010
	2006	2007	2008	K. Başlangıç Ödenği	Gerçekleşme	Başlangıç Ödenği
GİDERLER	23,49	24,20	23,90	23,32	28,23	27,89
FAİZ HARIÇ BÜTÇE GİDERLERİ	17,43	18,42	18,56	18,14	22,61	22,38
FAİZ GİDERLERİ	6,06	5,78	5,33	5,17	5,62	5,52
GELİRLER	22,88	22,58	22,06	22,38	22,72	23,02
Genel Bütçe Gelirleri	22,22	21,94	21,37	21,86	22,04	22,35
Vergi Gelirleri	18,14	18,14	17,69	18,18	18,21	18,79
Vergi Dışı Gelirler	4,09	3,79	3,68	3,68	3,83	3,56
Özel Bütçeli İd. Öz Gelirleri	0,47	0,47	0,51	0,35	0,49	0,48
Düzen. ve Denet. Kur. Gel.	0,19	0,17	0,18	0,17	0,19	0,19
BÜTÇE DENGESİ	-0,61	-1,63	-1,83	-0,94	-5,52	-4,88
FAİZ DIŞI DENGE	5,45	4,16	3,50	4,24	0,10	0,64

Yaşanan ekonomik krizle birlikte yatırım harcamalarında ve özellikle Sosyal Güvenlik Kurumuna (SGK) yapılan transferlerde görülen artış nedeniyle giderlerin yüksek oranlı artışı, bütçe dengelerini önemli ölçüde etkilemiştir. 2006-2010 döneminde, yüzde 133 artan sosyal güvenlik açığının değerlendirme dışı bırakılması halinde, merkezi yönetim bütçe giderlerindeki artış yüzde 48 seviyesinde kalmaktadır. Nitekim SGK'ya yapılan transferlerin merkezi yönetim bütçesi içerisindeki payı 2006 yılında yüzde 13,9 iken, 2010 yılında yüzde 20,3 düzeyine yükselmiştir.

Grafik 1: Bütçe Büyüklüklerinin GSYH İçindeki Payının Seyri



2002 yılında bütçe giderlerinin GSYH içindeki payı yüzde 34,1 ve 2006 yılında yüzde

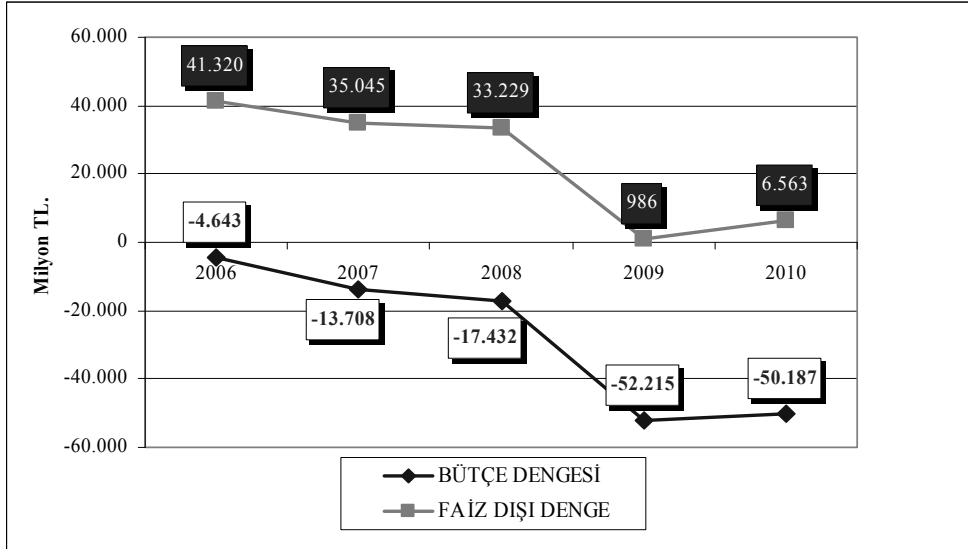
23,5 olarak gerçekleşirken, 2009 yılında yüzde 28,2 düzeyinde gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Gelirlerin payı ise 2002 yılında yüzde 22,7 iken, 2006 yılında yüzde 22,9 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında ise yüzde 22,7 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. 2010 bütçe verileri ve GSYH tahminine göre bu oranlar giderlerde yüzde 27,9, gelirlerde ise yüzde 23 düzeyindedir.

b. Bütçe dengesi

Bütçeler temel olarak gider cetveli (A Cetveli) ile gelir cetvelinden (B Cetveli) oluşmaktadır. Bütçe gelirlerinin bütçe giderlerini karşılama durumuna göre bütçe açığı ya da bütçe fazlası söz konusu olmaktadır. Bütçe gelirlerinden, faiz giderleri dışında kalan giderlerin çıkartılması neticesinde kalan büyüklük ise faiz dışı fazlayı vermektedir. Faiz dışı fazlanın bütçe politikası açısından önemi, devletin gelirlerinin gerçek giderlerini karşılayıp fazla vermesi halinde bu fazlalığın finansmana aktarılarak daha az borçlanma gereğinin oluşması ve çevrilebilir bir borç yapısının sağlanmasıdır.

Faiz dışı fazla enstrümanından üç temel işlev beklenmektedir.⁸ Birincisi ve en önemli çok hızlı olan borç dinamiğinin yavaşlatılması, borç oranının makul düzeylere çekilmesidir. Reel faiz oranı, büyüme oranı ve bazı durumlarda döviz kuru da aynı yönde etki yaratacak diğer değişkenlerdir. Bunlar arasında faiz dışı fazla politika koyucunun doğrudan hedefleyip, kontrol edebileceği tek değişkendir. Faiz dışı fazladan beklenen ikinci işlev, kamunun faiz dışı harcamalarını kısıtlayarak, iç talebin daraltılmasına ve enflasyonun düşürülmesine katkı yapmasıdır. Dezenflasyonun temel aracı kuşkusuz faiz oranıdır ama kamu harcamalarının faize karşı duyarsız olduğu düşünülürse faiz dışı fazla ekonominin görece büyük bir parçasında benzer etki yaratmak için önemli bir araç olmaktadır. Faiz dışı fazlanın üçüncü işlevi ise krize giden süreçte yitirilen kredibilit ve güvene olumlu katkı yaparak ekonomiye ilişkin olumsuz beklentileri yeniden yönlendirmesidir.

Grafik 2: Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Dengenin Seyri

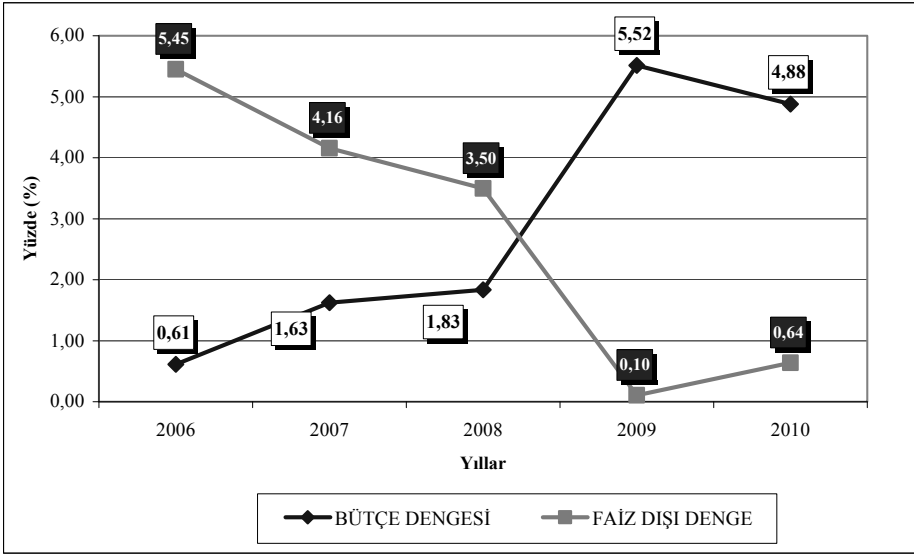


⁸ BERKSOY, Taner, Radikal Gazetesi, 2007

Kamu maliyesinin performansının değerlendirilmesinde kullanılan iki önemli göstergeden biri bütçe dengesinin GSYH'ye oranı, diğeri ise faiz dışı dengenin GSYH'ye oranıdır.⁹

2000 yılında yüzde 7,9 olan bütçe açığının GSYH'ye oranı 2001 yılında yüzde 11,9'a yükselmiş, izleyen yıldan itibaren de düşüş sürecine girerek 2002 yılında yüzde 11,5, 2003 yılında yüzde 8,8, 2004 yılında yüzde 5,2, 2005 yılında yüzde 1,1, 2006 yılında yüzde 0,6, 2007 yılında yüzde 1,6 ve 2008 yılında yüzde 1,8 olarak gerçekleşmiştir. 2009 yılında yüzde 5,5 olarak gerçekleşmesi tahmin edilirken, 2010 yılında yüzde 4,8 düzeyinde gerçekleşmesi öngörülmüştür.

Grafik 3: Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Dengenin GSYH İçindeki Payının Seyri



Faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranının gelişimine bakıldığında ise 2000 yılında yüzde 4,4 olan bu oranın 2001 yılında yüzde 5,2'ye çıktığı, 2002 yılında ise bu dönemin en düşük oranı olan yüzde 3,3'e düştüğü görülmektedir. İzleyen yıllarda ise söz konusu oran artış göstermiş olup, yüksek düzeylerde seyretmiştir.

Buna göre, 2003 yılında faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranı yüzde 4, 2004 yılında yüzde 4,9, 2005 yılında yüzde 6, 2006 yılında yüzde 5,4, 2007 yılında yüzde 4,2 ve 2008 yılında ise yüzde 3,5 olmuştur. 2009 yılında da yüzde 0,1 olarak gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. 2010 yılında ise yüzde 0,6 düzeyinde gerçekleşmesi öngörülmüştür.

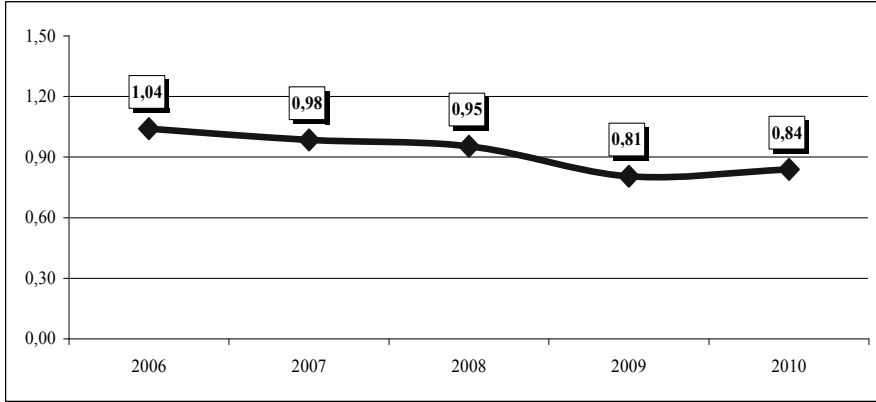
Kamunun gerçek gelirini ifade eden vergi gelirleri ile vergi gelirlerinin faiz hariç bütçe giderlerini (FHBG) karşılama oranının (vergi gelirleri/faiz hariç bütçe giderleri) yıllar itibarıyla seyri incelendiğinde vergi gelirlerinde önemli artışlar sağlandığı görülmektedir.

2002 yılında 0,89 olan vergi gelirlerinin faiz hariç bütçe giderlerini (FHBG) karşılama oranı, 2006 yılında 1,04 düzeyine kadar yükselmiştir. 2010 yılında ise 0,84 düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir.

⁹ 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerekçesi

2002–2006 döneminde bütçe açığı, hedefin çok altında gerçekleşmiş ve bütçe açığında önemli düşüşler sağlanmıştır. 2008 yılı da dahil olmak üzere, bütçe açığı 2002 yılının altında gerçekleşmiştir. 2009 yılında ise bu açık 52,2 Milyar TL düzeyindedir. 2008 yılına göre bütçe giderleri yüzde 17,7 artarken, gelirlerdeki artış yüzde 2,1 düzeyinde kalmıştır. Sosyal güvenlik transferleri ve ekonomiyi canlandırma paketleri nedeniyle giderlerde meydana gelen artışa karşılık, ekonomideki daralma ve ekonomik tedbirler kapsamında sağlanan vergi indirimleri nedeniyle gelirlerdeki azalış, bütçe açığını 2009 yılında yükseltmiştir.

Grafik 4: Vergi Gelirlerinin Faiz Hariç Bütçe Giderlerini Karşılama Oranı



Avrupa Birliğine üye ve aday ülkelerin ekonomik ve parasal birliğe katılabilmeleri için gerekli şartların belirlendiği ve belirtildiği, makroekonomik istikrarı ön plana çıkaran Maastricht Anlaşması ile belirlenen kriterlerden biri ülke bütçe açığının, GSYH'ye oranının (Bütçe Açığı/GSYH) yüzde 3'ü geçmemesi gerektiğidir. Bu kriter, ekonomik istikrarın sağlanabilmesi için öncelikle gerekli olan mali disiplinin sağlanmasına yönelik oluşturulmuş bir kriterdir. Türkiye'nin 2006-2008 döneminde yakalanan bütçe açıklarının GSYH'ye oranı Maastricht kriterini sağlamış durumdadır. 2009 yılında ise ekonomik daralma nedeniyle bu kriterden sapma beklenmektedir. Ancak, Maastricht Anlaşmasında bütçe açığının sürekli ve önemli ölçüde düşerek referans noktasına (yüzde 3) yaklaşması, hedefi aşmasının geçici olması ve belirlenen kriterden çok sapmaması durumunda bütçe açığının aşırı olmadığı kabul edilerek belirlenen kriter için belirli bir esneklik payı bırakılmıştır.

c. Giderlerin Ekonomik Bazda İncelenmesi

Ekonomik sınıflandırma esasına göre kalemlerin yıllar itibariyle büyüklükleri incelendiğinde, personel giderlerinin toplam bütçe büyüklüğü içinde yaklaşık yüzde 25 gibi önemli bir paya sahip olduğu ve zorunlu bir harcama kalemi olması nedeniyle bütçe esnekliğini azalttığı görülmektedir.

Tablo 4: 2006-2010 Yılları Ekonomik Bazda Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri

	Gerçekleşme				Başlangıç	Toplam İçindeki Pay (%)				
	2006	2007	2008	2009	Ödeneği	2006	2007	2008	2009	2010
Personel ve Sosyal Güv. Prim Gid.	42.887	49.373	55.264	63.136	71.459	24,1	24,2	24,3	23,6	25,1
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	19.001	22.258	24.412	29.594	25.190	10,7	10,9	10,8	11,1	8,8
Faiz Giderleri	45.963	48.753	50.661	53.201	56.750	25,8	23,9	22,3	19,9	19,9
Cari Transferler	49.851	63.292	70.360	91.761	102.158	28,0	31,0	31,0	34,3	35,9
Sermaye Giderleri	12.098	13.003	18.516	19.847	18.924	6,8	6,4	8,2	7,4	6,6
Sermaye Transferleri	2.637	3.542	3.174	4.314	3.429	1,5	1,7	1,4	1,6	1,2
Borç Verme	5.689	3.846	4.644	5.422	6.903	3,2	1,9	2,0	2,0	2,4
Merkezi Yönetim Toplamı	178.126	204.068	227.031	267.275	284.813	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Not: Veriler Milyon TL olup, 2010 yılı bütçe rakamlarına yedek ödenekler dahil değildir.

Personel giderleri gibi bütçe esnekliğini azaltan diğer iki kalem ise; faiz giderleri ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerdir. Bu başlık altında mal ve hizmet alım giderleri, faiz harcamaları, cari transferler, sermaye giderleri üzerinde durulacaktır.

Faturalı olarak veya ilgili mevzuatına uygun şekilde belgelendirilerek alınan mal ve hizmet bedellerini kapsayan mal ve hizmet alım giderlerinin bütçe içerisindeki payının genel olarak yüzde 9-10 düzeyinde olduğu ve bunda mali disiplinin sağlanması amacıyla alınan tasarruf tedbirleri çerçevesinde bazı dönemlerde mal ve hizmet alım giderleri ödeneklerinden harcama yapılmasının durdurulmasının etkili olduğu görülmektedir.

Tablo 5: 2006-2010 Yılları Bütçesi Ekonomik Bazda Büyüklüklerin GSYH İçindeki Payı

	Gerçekleşme				Başlangıç
	2006	2007	2008	2009	Ödeneği
GSYH (Milyon TL.)	758.391	843.178	950.098	946.678	1.028.802
Personel ve Sosyal Güv. Prim Gid.	5,66	5,86	5,82	6,67	6,95
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,51	2,64	2,57	3,13	2,45
Faiz Giderleri	6,06	5,78	5,33	5,62	5,52
Cari Transferler	6,57	7,51	7,41	9,69	9,93
Sermaye Giderleri	1,60	1,54	1,95	2,10	1,84
Sermaye Transferleri	0,35	0,42	0,33	0,46	0,33
Borç Verme	0,75	0,46	0,49	0,57	0,67
Merkezi Yönetim Toplamı	23,49	24,20	23,90	28,23	27,68

2006 yılında mal ve hizmet alımlarının vergi gelirleri içindeki payı yüzde 13,8 iken, 2009 yılında yüzde 17,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2010 yılında ise bu oranın yüzde 13 olması tahmin edilmektedir. GSYH içindeki payının ise aynı yıllarda yüzde 2,5 ve 3,1 düzeyinde gerçekleşmesi beklenmektedir. 2010 yılı için ise bu oran yüzde 2,4 olarak öngörülmüştür.

Faiz giderlerine gelince, 2000 yılında GSYH içerisindeki yüzde 12,3 düzeyindeki pay ile 20.424 Milyon TL olarak gerçekleşen faiz giderleri 2001 yılında yüzde 17,1'lik pay ile 41.038 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılından itibaren GSYH içerisindeki payı düşmeye başlayan faiz giderlerinin 2006 yılındaki payı yüzde 6,1 ve gerçekleşme tutarı ise 45.963 Milyon TL'dir. 2009 yılında payı yüzde 5,62 ve gerçekleşme tutarı 53.201 Milyon TL'dir. 2010 yılında ise 56.750 Milyon TL olması öngörülmüştür.

Cari transferlerde ise harcamaların yaklaşık yüzde 80'ini Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan transfer ile gelirden ayrılan paylar oluşturmaktadır.

Gelirden ayrılan paylar, mevzuatı gereğince genel bütçe vergi gelirlerinden belediyeler ve özel idarelere aktarılan tutarlar ile genel bütçenin çeşitli gelir kalemlerinden fonlara, idarelere ve bazı meslek odalarına aktarılan tutarlardan oluşmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan transferler; mevzuatı gereğince yapılan ek ödeme ve faturalı ödemeler ile Kurumun bütçe açığının finansmanı amacıyla yapılan transferlerden oluşmaktadır. Söz konusu transfer kalemi ilerleyen bölümlerde ayrı başlık altında incelenecektir.

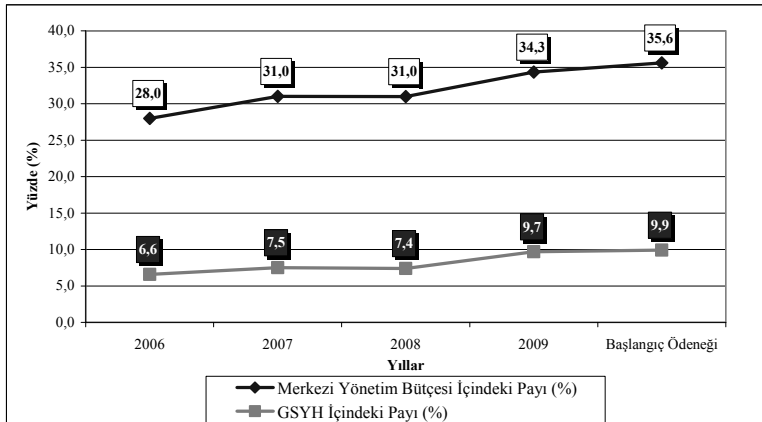
Tablo 6: Cari Transferlerin Seyri

Cari Transferler (Milyon TL)	Gerçekleşme				Başlangıç Ödeneği
	2006	2007	2008	2009	2010
Gelirden Ayrılan Paylar	13.876	16.983	19.908	20.941	23.893
Sosyal Güvenlik K. Transferleri	24.738	33.063	35.133	52.686	57.694
Görev Zararı ve Diğer Transferler	11.237	13.245	15.319	18.134	20.570
Cari Transferler Toplamı	49.851	63.292	70.360	91.761	102.158
Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (%)	28,0	31,0	31,0	34,3	35,6
GSYH İçindeki Payı (%)	6,6	7,5	7,4	9,7	9,9

KİT'lere görev zararı ödemeleri, tarımsal destekleme ödemeleri ile eğitim amaçlı transferler de cari transferler içerisinde yer alan önemli büyüklüklerdir.

Cari transferlerin merkezi yönetim bütçesi içindeki payı 2002 yılında yüzde 21,2 iken, 2009 yılı gerçekleştirmelerine göre bu pay yüzde 34,3'e yükselmiştir. Burada, özellikle SGK'ya yapılan transferlerdeki artış dikkat çekmektedir. GSYH içindeki payına bakıldığında ise 2002 yılında yüzde 7,3 iken, 2009 yılı harcamaları ve GSYH tahminine göre yüzde 9,7'ye yükselmektedir.

Grafik 5: Cari Transferlerin Bütçe ve GSYH İçindeki Payının Seyri

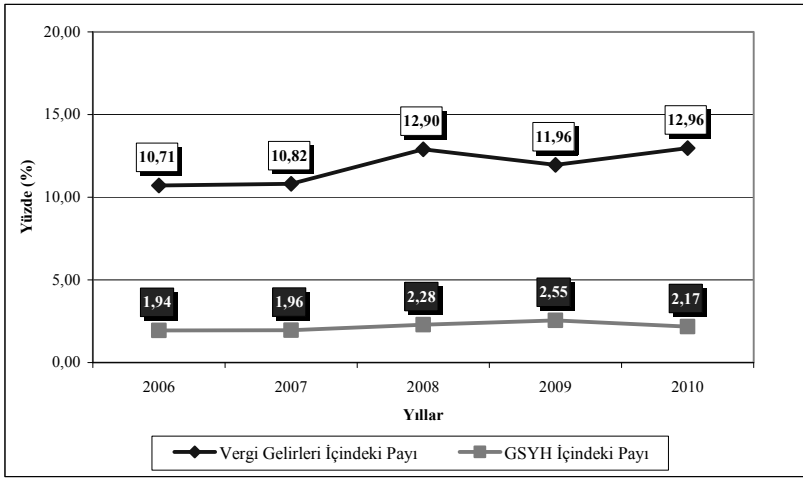


Yatırım, ekonomide mevcut olan sermaye stokunun yani mal ve hizmet üretiminde kullanılan üretim tesislerinin, belli bir dönemde korunması ve artırılması için kullanılan kaynaklar ve stoklardaki değişimlerdir. Bütçenin ekonomik sınıflandırma sistematğine göre sermaye giderleri ise, normal ömrü bir yıldan fazla olan mal ve hizmet alımları ile sabit ser-

maye edinimleri ve gayri maddi aktiflerin edinimi için yapılan ve bütçe kanunları ile belirlenmiş asgari değeri aşan ödemelerdir. Sermaye transferleri, bütçe dışına sermaye birikimi ve sermaye nitelikli mal ve hizmetlerin finansmanı amacıyla yapılan karşılıksız ödemeleri ifade etmektedir.

2006-2010 dönemi yatırım rakamları incelendiğinde yatırımlarda önemli ölçüde artış sağlandığı görülmektedir. 2006 yılında yatırım harcamalarının vergi gelirleri içindeki payı yüzde 10,7 iken, 2009 yılında yüzde 12 düzeyinde gerçekleşmiş olup, 2010 yılında yüzde 13 olacağı tahmin edilmektedir. Yatırım harcamalarının GSYH içindeki payı ise 2006 yılında yüzde 2 iken, 2009 yılında yüzde 2,6 düzeyinde gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Aynı oran 2010 yılı için yüzde 2,2 olarak öngörülmektedir.

Grafik 6: Yatırım Harcamalarının Vergi Gelirleri ve GSYH İçindeki Payının Seyri



d. Bazı Harcama Alanlarına Genel Bakış

1. Eğitim Harcamaları

Eğitim, bir taraftan bireyin ve toplumun gelişmesini sağlayan diğer taraftan ekonomik kalkınmayı destekleyen ve ömür boyu devam eden bir süreçtir. Eğitim giderleri ilk bakışta cari harcama niteliğinde gözükmeyle birlikte, beşeri sermayenin oluşumuna katkı sağlama-sı nedeniyle yatırım carisi olarak da adlandırılmaktadır. Çünkü eğitime yönelik harcamalar, bugünkü tüketimden vazgeçerek gelecekteki getiriye artırmak amacıyla toplumun bilgi ve beceri birikimine yapılan yatırımlardır.

Ülkemizde eğitim hizmetleri, devletin yanı sıra özel kesim tarafından da yerine getirilmektedir. Ancak eğitim hizmeti, beşeri teşkilatlanma, fiziksel yapılanma ve transfer uygulamalarını da kapsayan geniş bir faaliyet alanını ifade ettiğinden temel olarak kamu kaynakları kullanılarak gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle de devlet bütçesi içindeki payı her geçen yıl artmaktadır.

Eğitim hizmetleri, örgün ve yaygın eğitim olmak üzere iki ana bölümden oluşmaktadır. Örgün eğitim; okul öncesi eğitim, ilköğretim, ortaöğretim ve yükseköğretim kurumlarını kapsamaktadır. Okul öncesi eğitim, ilköğretim ve ortaöğretim Milli Eğitim Bakanlığı tarafından; yükseköğretim ise üniversiteler ve yüksek teknoloji enstitüleri tarafından yürü-

tılmaktadır. Yüksek öğrenim öğrencilerinin barınma, beslenme ve kredi/burs ihtiyaçlarının temini Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü (YURT-KUR) tarafından, yükseköğretim kurumlarına öğrenci alınması amacıyla sınavların hazırlanması ve uygulanması, öğrenci adaylarının yükseköğretim kurumlarına yerleştirilmesi ise Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi (ÖSYM) tarafından gerçekleştirilmektedir. Milli Eğitim Bakanlığı genel bütçe kapsamındaki idareler arasında sayılırken; Üniversiteler, YÖK, ÖSYM ve YURT-KUR ise özel bütçeli idareler arasında yer almaktadır.

Eğitim hizmetleri, bu idarelerin yanı sıra askeri okullar, polis akademileri gibi diğer idareler tarafından da gerçekleştirilmekle birlikte, burada esas olarak eğitim ve eğitime yardımcı hizmetler yürüten Milli Eğitim Bakanlığı, yükseköğretim kurumları, ÖSYM ve YURT-KUR bütçeleri üzerinde durulacaktır.

Tablo 7: Eğitim Hizmeti Yürüten İdarelerin Bütçe Büyüklükleri

Eğitim ve Eğitime Yardımcı Hizmet Yürüten İdareler	Bütçe Büyüklükleri (Milyon TL)					Başlangıç Ödenegi			
	Gerçekleşme					Artış (%)			
	2006	2007	2008	2009	2010	2010	2009	2008	2007
Millî Eğitim Bakanlığı	16.492	19.861	22.693	26.088	28.237	20,4	14,3	15,0	8,2
Yükseköğretim Kurumları	5.528	6.510	7.369	8.990	9.355	17,8	13,2	22,0	4,1
Y.Ö. Kredi ve Yurtlar K. G.M.	1.620	1.907	2.204	2.724	2.747	17,8	15,6	23,6	0,8
ÖSYM	135	113	254	203	151	-16,7	125,3	-19,9	-25,7
Toplam	23.775	28.391	32.520	38.006	40.491	19,4	14,5	16,9	6,5
Bütçe İçindeki Payı (%)	13,3	13,9	14,3	14,2	14,1	4,2	3,0	-0,7	-0,8
GSYH İçindeki Payı (%)	3,1	3,4	3,4	4,0	3,9	7,4	1,7	17,3	-2,0

Ülkemizde, bütçeden eğitime ayrılan ödenek miktarı her geçen yıl artış göstermiştir. Genç nüfusta meydana gelen artış, yasal düzenlemeler, kız çocuklarının okula devamının sağlanması amacıyla gerçekleştirilen kampanyalar, işsizlik nedeniyle oluşan rekabet ortamında eğitime verilen önemin artması vb. nedenlerle eğitime katılım oranı¹⁰ artmıştır. Bu oranın artması ile eğitim hizmetinin kapsamı genişlemiş; eğitim sektöründe personel, cari mal ve hizmet ile yatırım harcamalarında meydana gelen artış bütçe ödeneklerine yansımıştır. Eğitim ödeneklerinin toplam bütçe içindeki payı ise, inişli çıkışlı seyirlerin ardından özellikle son yıllarda istikrarlı ve artan oranlı bir görünüm sergilemeye başlamıştır.

2010 yılında, toplam bütçe ödeneginin yüzde 9,8'ini alan Millî Eğitim Bakanlığının ödenekleri 2009 yılı gerçekleşme verilerine göre yüzde 8,3 oranında artmıştır.

Eğitimin ilk ve en önemli basamağı olan okulöncesi eğitimde 2008-2009 eğitim öğretim yılında okullaşma oranı yüzde 51'in üzerinde olan 32 ilde pilot proje uygulamasına geçilmiştir. Buna göre, 2009-2010 eğitim öğretim yılının sonunda okulöncesi eğitimde bu illerde okullaşma oranının yüzde 100'e, ülke genelinde ise yüzde 40'a çıkarılması Millî Eğitim Bakanlığı tarafından hedeflenmektedir. Bu kapsamda öğretmen ihtiyacının karşılanması amacıyla sözleşmeli öğretmen atamaları yapılmış, anaokulu ve derslik sayıları artırılmıştır.

2003-2004 eğitim yılında başlayan ilköğretim kurumlarına ücretsiz kitap dağıtımını sayısının ortaöğretim öğrencilerine dağıtılan kitaplarla birlikte, 2010 yılında 1 Milyar 108 Milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir. 2009 yılında Açıköğretim liseleri de ücretsiz kitap dağıtımını kapsamına alınmıştır.

¹⁰ Okullaşma oranı 2008-2009 eğitim öğretim yılında ilköğretimde yüzde 98, ortaöğretimde yüzde 58,52 ve yükseköğretimde yüzde 27,69'dur.

Okulu bulunmayan yerleşim yerlerindeki ilköğretim çağına gelmiş çocukların eğitim imkanına kavuşması, sekiz yıllık zorunlu ilköğretimden herkesin yararlanması amacıyla uygulamaya konulan taşınabilir eğitim kapsamında, 2009-2010 eğitim öğretim yılında da 666.293 öğrencinin taşınması planlanmıştır. Bu amaçla MEB bütçesine konulan ödenek miktarı önceki yıla göre yüzde 56,8 oranında artırılmıştır.

Özel eğitim ve rehabilitasyon merkezlerine devam eden engelli vatandaşların eğitim giderlerinin her yıl Maliye Bakanlığınca belirlenen tutarı, Millî Eğitim Bakanlığı bütçesine bu amaçla konulan ödenekten karşılanmaktadır. 2006 yılında başlatılan bu uygulamadan yararlanan engelli öğrenci sayısı 210 bine ulaşmıştır.

Özel bütçeli idareler arasında yer alan Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü'nün finansman yapısı özgelir ile hazine yardımına dayanmaktadır. Kurum Millî Eğitim Bakanlığının bağlı kuruluşu iken 2009 yılında yapılan düzenleme ile Başbakanlığın bağlı kuruluşu olmuştur. Finansman yapısının büyük bir kısmını oluşturan hazine yardımı, 2010 yılından itibaren Başbakanlık bütçesinden karşılanacaktır. Öğrencilerin beslenme, barınma, burs ve kredi ihtiyaçlarını karşılayarak eğitime katılma oranını artırmayı hedefleyen Kurumun bütçesi, 2009 yılı bütçe ödeneğine göre yüzde 14,42 oranında artırılmıştır. 2009 yılı gerçekleştirmelerine göre Kurum bütçesinin artışı yüzde 0,8 düzeyinde kalmakla birlikte, yıl içerisinde finansman fazlası ve gelir fazlası ödenek kaydı imkanı ile sağlanacak kaynaklar dikkate alındığında söz konusu oran yükselecektir.

Tablo 8: Eğitim Hizmeti Yürüten İdarelerin Ekonomik Bazda Bütçe Gerçekleşme Seyri

Ekonomik Sınıflandırma (Milyon TL)	Gerçekleşme				Başlangıç	Toplam
	2006	2007	2008	2009	Ödeneği	
					2010	(%)
Personel ve Sosyal Güvenlik Prim Giderleri	16.533	19.353	21.991	25.685	29.227	72,2
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.128	3.984	4.537	5.083	3.850	9,5
Cari Transferler	815	1.179	1.200	1.590	1.674	4,1
Sermaye Giderleri	2.316	2.730	3.338	3.318	3.689	9,1
Sermaye Transferleri	23	58	297	983	482	1,2
Borç Verme	961	1.087	1.156	1.347	1.568	3,9
Toplam	23.775	28.391	32.520	38.006	40.491	100,0

2009 yılında eğitim hizmetlerine tahsis edilen 40,5 milyar TL'lik ödeneğin, fonksiyonel sınıflandırmaya göre; yüzde 42'sinden okul öncesi ve ilköğretim hizmetlerinin, yüzde 20'sinden ortaöğretim hizmetlerinin, yüzde 19'undan yükseköğretim hizmetlerinin yararlanması öngörülmektedir.

Okul öncesinden başlayan uzun eğitim sürecinin en zorlu ve verimli aşaması olan yükseköğretim, yeni kurulanlarla birlikte, 94'ü devlet ve 45'i vakıf olmak üzere toplam 139 adet üniversite tarafından sunulmaktadır. 2010 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda 2009 yılına göre üniversitelerin toplam ödeneklerinde yaklaşık 583 milyon TL artış yapılmıştır. Bu tutarın yaklaşık 300 milyon TL'si (yüzde 51,4'ü) ise 2006-2008 yıllarında kurulan 41 yeni üniversiteye¹¹ tahsis edilmiştir.

Üniversitelerin en önemli işlevi; mevcut bilgi birikiminden yararlanarak yeni bilgi üret-

¹¹ 2006 yılında 5467 sayılı Kanunla 15, 2007 yılında 5662 sayılı Kanunla 17 ve 2008 yılında da 5765 sayılı Kanunla 9 yeni üniversite kurulmuştur.

mek, bilimsel gelişmeye öncülük etmektir. Dolayısıyla üniversitelerin ana fonksiyonlarından biri de bilimsel araştırma ve geliştirme (Ar-ge) hizmetleridir. Son 10 yıl içerisinde üniversitelerin Ar-Ge ödenekleri büyük bir sıçrama göstermiştir.

Yükseköğretim kurumlarının bütçe kapsamında yürütülen Ar-Ge faaliyetlerine ilişkin ödeneklerin 2006 yılında bu idarelerin bütçesi içerisindeki payı yüzde 4,5 iken, 2009 yılı gerçekleştirmelerine göre bu oran yüzde 6'ya yükselmektedir. Merkezi yönetim bütçesi Ar-Ge harcamaları içindeki payı 2006 yılında yüzde 23 iken, 2009 yılında bu oran yüzde 25'e yükselmektedir.

Ar-Ge faaliyetleri için 2010 yılında ise önceki yıl ödeneğine oranla yüzde 9'luk bir artışla yaklaşık 480 milyon TL ödenek tahsis edilmiştir. Orta Vadeli Mali Planda da 2010-2012 döneminde, Ar-Ge projelerine desteğin devam ettirilmesi öngörülmüştür. Ayrıca çeşitli yasal düzenlemelerle¹² de üniversitelerin bu alandaki etkinliği artırılmaya çalışılmaktadır.

Tablo 9: Yükseköğretim Kurumlarında Ar-Ge Harcamaları

	Gerçekleşme				Başlangıç
	2006	2007	2008	2009	Ödenegi
Araştırma-Geliştirme Harcamaları (Milyon TL)	250	267	310	541	480
Yükseköğretim Kurumları Bütçeleri İçindeki Payı (%)	4,53	4,09	4,21	6,02	5,13
Merkezi Yönetim Ar-Ge Harcamaları İçindeki Payı (%)	23,05	19,45	19,85	25,20	23,72

Günümüzde üniversitelere bilimsel araştırma projeleri için Avrupa Birliği, TÜBİTAK ve idare bütçelerinden finansal destekler sağlanmaktadır. Bu kapsamda 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununa göre, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezinin önceki yıldan devreden finansman fazlasının yüzde 25'i her yıl şubat ayı sonuna kadar Yükseköğretim Kurulunun hesabına aktarılmaktadır. Aktarılan bu tutarlar bilimsel araştırma projeleri, yurt içi ve yurt dışı öğretim elemanı ve öğrenci değişim programlarının desteklenmesi, yurt içi ve yurt dışında öğretim üyesi ve araştırmacı yetiştirilmesi ile Yükseköğretim Kurulunun fiziki ve beşeri altyapısının güçlendirilmesi amacıyla kullanılmaktadır. Aynı zamanda 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda yapılan düzenleme ile Anadolu Üniversitesinin hesap bakiyesinde atıl bulan 250 milyon TL, yükseköğretim kurumlarının bilimsel araştırma projeleri ile yurt içi ve yurt dışı öğretim elemanı ve öğrenci değişim programlarının desteklenmesi ve yurt içi ve yurt dışında öğretim üyesi ve araştırmacı yetiştirilmesi amacıyla kullanılmak üzere yükseköğretim kurumları bütçelerine tahsis edilmesi öngörülmektedir.

Bilimsel araştırma fonksiyonunun önemi itibarıyla harcamaların daha kolay yapılabilmesi ve idarelere yönetsel esneklik kazandırılması amacıyla 2009 yılından itibaren bütçelerle tahsis edilen ödeneklerin özel hesaba aktararak, buradan projelere kullandırılması imkanı sağlanmıştır.

Üniversitelerin üç çeşit gelir kaynağı bulunmaktadır. Bunlar, sahip oldukları döner sermaye işletmelerine ilişkin gelirler, genel bütçeden aktarılan hazine yardımları ve mevzuatı uyarınca edinmeye yetkili kıldıkları öz gelirleridir. 2010 yılı için Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu ile üniversitelere tahsis edilen hazine yardımının idare bütçelerinin finansmanındaki payı ortalama yüzde 86, öz gelirlerin ise yüzde 14 düzeyindedir.

¹² 2001 yılında yürürlüğe giren 4691 sayılı Teknoloji Geliştirme Bölgeleri Kanunu ve 2008 yılında yürürlüğe giren 5746 sayılı Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun.

Diğer taraftan, 2010 yılına kadar yükseköğretim kurumları bütçeleri, fakülte, yüksek okul ve idari birimler bazında hazırlanmakta ve uygulanmaktaydı. Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü tarafından yürütülen “Yükseköğretim Kurumları Bütçelerinin Yeniden Yapılandırılması Projesi” çalışmaları sonucunda, 2010 yılından itibaren üniversitelerin bütçeleme yapısında köklü bir değişikliğe gidilerek bütçeleri yeniden dizayn edilmiştir. Proje ile üniversitelerde, ödeneklerin harcama birimleri itibariyle tahsis edildiği detaylı bütçeleme yapısından kurumsal düzeyde (Üst Yönetim, Akademik ve İdari Birimler) tek bir birim altında tahsis edildiği bir yönetime geçilmektedir. Yapılan değişikliklerle, üniversite bütçelerinin daha esnek ve sade bir yapıya kavuşmaları sağlanmaktadır. Böylece, bütçe ödeneklerinin daha etkin ve verimli kullanımı sağlanacak; üniversitelerin sınırlı kaynaklar üzerindeki önceliklendirme inisiyatifleri artacaktır. Diğer taraftan, detaylı bütçe yapısı nedeniyle Maliye Bakanlığı ile üniversiteler arasındaki bürokratik işlemlerin sayısı azalacaktır.

2. Sağlık Hizmetleri ve Tedavi-İlaç Harcamaları

Sağlık hizmetlerinden yararlanma hakkı, Anayasamızın “Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler” başlıklı üçüncü bölümünde yer aldığı üzere, insanların doğuştan kazanmış oldukları insanlık hakkı olan yaşam hakkının içerisinde değerlendirilmiş ve herkesin sağlık hizmetlerinden yararlanması için Devlete bazı yükümlülükler yüklemiştir. Bu itibarla, sağlık hizmetlerinin etkili, verimli, hakkaniyete uygun, vatandaşların ekonomik ve sosyal hayata sağlıklı bireyler olarak katılımını sağlayacak şekilde organize edilmesi ve finansmanının sağlanması ile topluma sunumu bazı Devlete yükümlülükler getirmektedir.

Nitekim VIII. Plan döneminde sağlık hizmetlerine erişimin kolaylaştırılması, hizmet kalitesinin artırılması, Sağlık Bakanlığının planlama ve denetleme rolünün güçlendirilmesi, sağlık bilgi sistemlerinin geliştirilmesi, akılcı ilaç ve malzeme kullanımının sağlanması, genel sağlık sigortası sisteminin oluşturulması amacıyla Sağlıkta Dönüşüm Programı başlatılmıştır.

Bu kapsamda, yapılan düzenlemeler içinde koruyucu sağlık hizmetlerinin yaygınlaştırılması, birinci basamak sağlık hizmetlerinin etkinleştirilmesi ve bu hizmetlere erişimin kolaylaştırılması amacına hizmet eden aile hekimliği uygulaması önemli bir yer tutmaktadır.

Aile hekimliği pilot uygulaması 15 Eylül 2005 tarihinde Düzce’de başlatılmış olup, 2009 yılı sonu itibariyle 35 ilde devam etmektedir. 2010 yılı sonunda ise, aile hekimliği uygulamasının tüm illere yaygınlaştırılması planlanmaktadır.

Aile hekimliği uygulaması için 2010 yılı Sağlık Bakanlığı bütçesine konulan ödenek miktarı 1.333 Milyon TL’dir.

Tablo 10: Aile Hekimliği Uygulaması

	2009	2010 Tahmin
İl Sayısı	35	81
Harcama (Milyon TL)	795	1.333

Yıllar itibariyle, kamu sağlık harcamalarının artmasının temel nedenleri; sağlığa erişimin kolaylaşması, SSK hastanelerinin Sağlık Bakanlığına devri, aile hekimliği uygulama-

sına geçilmesi, sağlık teminat paketlerinin gelişmesi, kişi başına düşen gelirin yükselmesi, eğitim seviyesi, sağlık bilinci ve şehirleşmenin artması ile teknolojik gelişmeler olarak sıralanabilir.

Tablo 11: Sağlık Harcamalarının Seyri

Sağlık Giderleri (Milyon TL)	Gerçekleşme				Tahmin
	2006	2007	2008	2009	2010
SGK Sağlık Giderleri	17.667	19.984	25.346	28.855	32.556
Devlet Memurları Sağlık Giderleri	2.426	2.697	2.732	3.274	326
Yeşil Kart Sağlık Giderleri	2.910	3.913	4.031	5.510	4.603
Genel Toplam	23.003	26.594	32.109	37.639	37.485

Not: SGK sağlık giderleri 2009 yılı verileri, geçici gerçekleşme rakamlarıdır.

Sağlık harcamalarındaki artışın kontrol altına alınabilmesi amacıyla Ekim 2009'da ilaç fiyatlarının düşürülmesi, iskonto oranları ve muayene katılım paylarının artırılmasıyla ilgili düzenlemeler hayata geçirilmiştir.

Tedavi ödemelerini disipline edebilmek için 2010 yılında Sağlık Bakanlığı hastanelerinin yanında özel ve üniversite hastaneleri için de global bütçe uygulamasına geçilecektir.

Anayasamızda, sosyal engelleri kaldırarak insanın maddî ve manevî varlığının gelişmesi için gerekli şartları hazırlamaya çalışmak devletin temel görevleri arasında sayılmıştır. Sosyal Devlet anlayışının sonucu olarak, bakıma muhtaç özürü bireylere evde bakım hizmeti verilmeye başlanmıştır.

Tablo 12: Özürü Evde Bakım Uygulaması

	2008	2009	2010 Tahmin
Yararlanan Kişi Sayısı	120.008	204.652	297.000
Harcama (Milyon TL)	145	909	1.474

2828 sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanununa dayanarak bakıma muhtaç özürü bireylere, evde bakım hizmeti verilmeye ilk olarak 2007 tarihinde başlanmıştır. Aileleri ya da akrabaları tarafından evde bakımı yapılan muhtaç özürü için özürü başına bir aylık net asgari ücret ödenmektedir. 2009 yılı Aralık ayı itibariyle özürü evde bakım hizmetinden yararlanan kişi sayısı 204.652 ve harcama 909 Milyon TL'dir. 2010 yılı için özürü evde bakım hizmetinden yararlanan kişi sayısında artış olacağı tahmin edilmekte olup, özürü evde bakım hizmeti için tefrik edilen ödenek miktarı 1.474 Milyon TL'dir.

3. Sosyal Güvenlik Transferleri

5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu ile SSK, BAĞKUR ve Emekli Sandığı'nın tüzel kişilikleri kaldırılarak, bu üç Kurum Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK) altında birleştirilmiştir. Yani üç büyük sosyal sigorta kuruluşu "Tek Çatı" olarak adlandırılan kurumsal tek bir yapı altında toplanmışlardır.

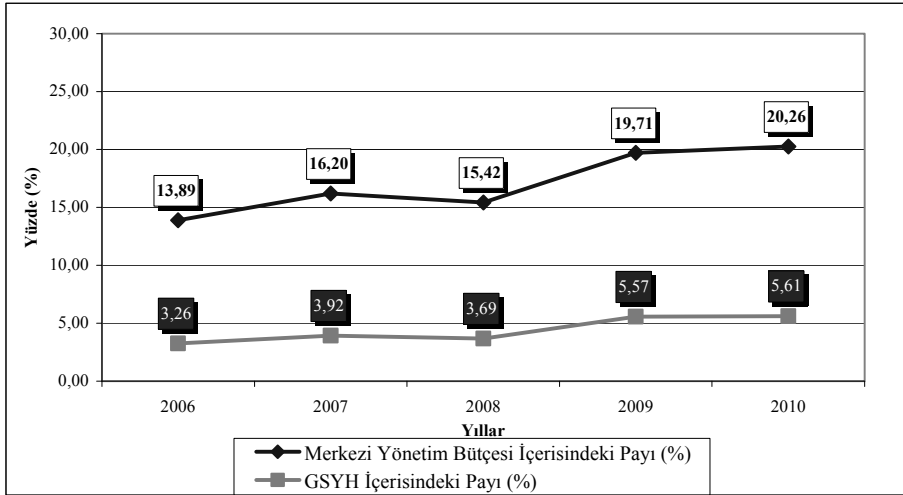
5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu 1 Ekim 2008 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Söz konusu Kanun ile farklı sigorta statüleri, normları ve hakları eşit hale getirilmiştir. Fakat 5510 sayılı Kanunun geçici 12 inci maddesi ile sağlık giderleri kamu idarelerince karşılanan kişilerin Sosyal Güvenlik Kurumu tarafından devralına-

na kadar mevcut haklarının devam etmesi, bu devir sürecinin 3 yıl içerisinde tamamlanması hükmüne bağlanmıştır.

Bu süreçte, kamu görevlilerinin 15/01/2010 tarihi itibarıyla sağlık giderlerinin SGK tarafından karşılanması öngörülmüş ve 2010 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu bu şekilde hazırlanmıştır.

2009 yılında, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam transferler 52.686 Milyon TL olarak gerçekleşmiştir. Bu durumun ortaya çıkması, özellikle krizin etkisiyle kayıtlı istihdamda ve prim tahsilatında önemli ölçüde azalma olmasından kaynaklanmaktadır. 2008 yılında 13.151.031 kişi olan zorunlu sigortalı sayısı, 2009 yılı Ağustos ayı itibarıyla 13.032.208 kişiye düşmüştür. Ayrıca, bir önceki yıl gerçekleşen 6.676 Milyon TL tutarındaki prim yapılandırma geliri tahsilatının 1.772 Milyon TL olarak gerçekleşeceği, döviz kurundaki artışın bir kısmının ilaç fiyatlarına yansıtılması ve piyasaya giren pahalı ilaçların toplam ilaç maliyeti içerisindeki payının artması sonucu 2008 yılında 10.717 Milyon TL olarak gerçekleşen ilaç harcamasının 2009 yılında yaklaşık olarak 13.230 Milyon TL gerçekleşmesi, Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılan bütçe transferinin yüksek olmasında etkili olmuştur.

Grafik 7: Sosyal Güvenlik Kurumuna Yapılan Transferlerin Seyri



2010 yılında, sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin 57.694 Milyon TL olacağı tahmin edilmektedir. Sigortalı sayısındaki 2009 yılında bir önceki yıla göre öngörülen düşüşün azalacağı, 2010 yılında sigortalı sayısında artış olacağı ve prim tahsilat oranındaki bir önceki yıla göre düşüşün 2010 yılında azalacağı öngörülmüştür. Ayrıca, genç ve kadın istihdamı teşviki ile özürli istihdamı teşviki ve 5 puanlık prim indirimi teşviki, kısa çalışma ödeneğinin miktar ve süresinin artırılmasının sigortalı sayısı açısından krizin olumsuz etkisini azalttığı düşünülmektedir. Diğer taraftan, sağlık alanında alınan tedbirler sonucu 2010 yılında kurum tarafından karşılanması öngörülen kamu personeli sağlık giderleri hariç tutulduğunda Sosyal Güvenlik Kurumu sağlık giderlerinde bir önceki yıla göre yüzde 5,4 oranında artış öngörülmektedir.

4. Tarım Sektörü ve Tarımsal Destekleme Harcamaları

Tarım sektörünün, niteliği itibariyle son zamanlarda yaşadığımız ekonomik krizden en az etkilenen sektör olması tarımın stratejik öneme haiz tampon sektör olmasını sağlamaktadır. Tarımsal büyüme toplam büyümeden daha büyük bir oranda büyüme kaydetmiş, böylelikle toplam büyümedeki kayıpları telafi etme özelliği kazanmıştır. Tarım sektörü uzun yıllar sonra 2004, 2005 ve 2006 yıllarında üst üste büyüme başarısı göstermiştir. 2007 ve 2008 yıllarında yaşanan şiddetli kuraklık nedeniyle tarımsal gelişme hızında bir miktar düşüş meydana gelmiştir. 2008 yılında yüzde 3,5, 2009 yılının ilk altı ayında da yüzde 4,3 büyüme gösteren sektörün GSYH içerisindeki payı 2008 yılında yüzde 9,2, istihdam içindeki payı ise yüzde 27,3 olarak kaydedilmiştir.

Tablo 13: Tarım Sektörünün GSYH'ye Katkısı

	2006	2007	2008	2009*
GSYH'ya Katkı (Milyon TL)	62.663	64.278	72.561	24.111
GSYH İçindeki Pay (%)	8,26	7,62	7,64	2,55

Kaynak: TÜİK

* 2009 yılı 6 aylık verileri

Tarımsal GSYH cari fiyatlarla 2002 yılına göre yüzde 139 oranında artarak 2008 yılında da 56,7 milyar dolara, tarımda kişi başına gelir yüzde 216 oranında artarak 2008 yılında 3.163 dolara, tarımsal dış ticaret ise 3 kat artarak 2008 yılında 24,5 milyar dolara ulaşmıştır.

Tarım sektörü incelendiğinde, arazi yapısının çok parçalı bir durum sergilediği görülmektedir. Sektörde göze çarpan ve ilerlemenin önünü tıkayan belli başlı sorunlar; büyük öneme haiz olan ölçek büyüklüğü ve örgütlenme yetersizliğidir. Bir diğer sorun ise bitkisel üretim alanında kendini göstermektedir. Verimlilik ve kaliteyi artırmak amacıyla genetik potansiyeli yüksek ve üstün vasıflı bitki çeşitlerine yönelik her türlü çoğaltım materyalinin standartlara uygun, zamanında ve uygun fiyatlarla üreticiye ulaştırılması ve kullanımının yaygınlaştırılması sektörün önünün açılmasında çok büyük önem arz etmektedir. Ayrıca organik tarım faaliyetlerinin geliştirilmesi, kontrol sisteminin iyileştirilip üretime ilişkin istatistikî yapının geliştirilerek Çiftçi Kayıt Sistemi ile eşgüdümlü bir şekilde yürütülmesi ve ticaretinin izlenmesi önem arz etmektedir.

Sektörün bir diğer önemli ayağı sayılabilecek hayvancılık alanında ise hayvan hastalıkları ve zararlılarının olumsuz etkilerinin azaltılması yönünde çalışmalar yürütülmekte olup, hayvancılık işletmeleri bazında koruyucu önlemlerin alınması ile ülke şartlarına uygun aşı, ilaç ve serum üretimlerinin miktar ve kalitesinin iyileştirilmesi konusunda Avrupa Birliği Mali İşbirliği kapsamında projeler yürütülmektedir.

Son yıllarda bütçelere bakıldığında, tarım sektörüne özellikle de tarım desteklerine büyük miktarlarda kaynak ayrılmakta olduğu görülmektedir. Sektörde destekleme yöntemleri olarak, 2001 yılından bu yana verimlilik artışı ve üretimle ilişkisi bulunmayan destekleme araçları yerine; kalite, sağlık, verimlilik ve kırsal kalkınmayı esas alan destekleme araçları kullanıldığı görülmektedir. Bu kapsamda 23 yeni destek uygulaması başlatılmıştır.

2001 yılında ülke genelinde uygulamaya konulan Doğrudan Gelir Desteği (DGD) ödemeleri programı ile 2008 yılında 15,8 milyon hektar alan kayıt altına alınarak yaklaşık 2,4 milyon çiftçiye ödeme yapılmıştır. DGD uygulaması ile birlikte geliştirilen kayıt ve izleme/kontrol sistemi kapsamında, 2004 yılı sonrasında çeşitli dönemlerde uygulamaya konulan organik tarım, toprak analizi, çevre amaçlı tarım alanlarının korunması (ÇATAK), sertifikalı tohum ve fidan kullanımı gibi şartlı alan bazlı ödemeler ile mazot ve gübre ödemele-

ri gibi şartsız alan bazlı ödemeler, üretimi yönlendirme amacıyla kullanılmaya başlanmıştır.

DGD ödemeleri dahil alan bazlı ödemelerin destekleme bütçesi içerisindeki payı, 2004 yılında yüzde 79 iken, bu oran 2008 yılında yüzde 34 olarak gerçekleşmiştir. DGD ödemelerinin kaldırıldığı 2009 yılında ise, alan bazlı ödemeler, destekleme bütçesinin yaklaşık yüzde 24'ünü oluşturmaktadır. Söz konusu ödemelerin 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinden ise yüzde 38 oranında bir pay alacağı öngörülmektedir. 2010 yılı için öngörülen bu artışın nedeni, 14 Temmuz 2009 tarihli ve 2009/15201 sayılı Fındık Üreticilerine Alan Bazlı Gelir Desteği ve Alternatif Ürüne Geçen Üreticilere Telif Edici Ödeme Yapılmasına Dair Bakanlar Kurulu Kararı ile yürürlüğe konulan yeni fındık destekleme politikasıdır.

DGD ödemeleri haricindeki alan bazlı ödemelerin önemli kalemini oluşturan mazot ve gübre ödemeleri, alan bazlı ödemeler içerisinde 2005 yılında yaklaşık yüzde 29 oranında bir paya sahipken, aynı oranın 2009 yılında yüzde 96, 2010 yılında ise yüzde 59 olması beklenmektedir.

2000 yılından itibaren beşer yıllık dönemler itibarıyla uygulanan hayvancılık desteklemeleri, 2008 yılından itibaren yıllık olarak uygulanmaktadır. Bu desteklerin toplam destekleme bütçesi içerisinde 2004 yılında yüzde 7 olan payının 2009 yılında yüzde 22 olacağı ve 2010 yılında ise aynı düzeyde kalacağı tahmin edilmektedir.

Tablo 14: Tarımsal Desteklemelerin Büyüklüğü

	Gerçekleşme				Başlangıç
	2006	2007	2008	2009	Ödeneği
Tarımsal Destekleme Ödemeleri (Milyon TL)	4.747	5.554	5.809	4.497	5.605
Merkezi Yönetim Bütçesi İçindeki Payı (%)	2,66	2,72	2,56	1,68	1,97
GSYH İçindeki Payı (%)	0,63	0,66	0,61	0,48	0,54

5363 sayılı Tarım Sigortaları Kanunu uyarınca, 2009 yılında dolu, don ve hayvan hayatı konuları başta olmak üzere, teminat altına alınacak risklerle ilgili yılsonu itibarıyla toplam 310 bin poliçe kesileceği ve 61 Milyon TL destek sağlanacağı tahmin edilmektedir. Tarım Stratejisi Belgesinde de (2006-2010) ifade edildiği üzere; tarım sigortasının geliştirilmesi amacıyla başlangıçta uygulanması gereken sigorta prim destek ödemeleri için bütçeden giderek artan oranda kaynak ayrılmaktadır. Sigorta sisteminin belirli bir derinlik kazanması için gerekli görülen prim desteklerinin, sistemin sürdürülebilirliği için aşamalı olarak azaltılması gerekmektedir.

İhracatta rekabet gücünün artırılması amacıyla ihracat sübvansiyonlarının dış ticarete konu, katma değeri yüksek, markalı ve nihai tüketiciye yönelik ürünlere yönlendirilmesi ve kıt kamu kaynaklarının etkin kullanılması ihtiyacı devam etmektedir.

AB'ye katılım sürecinin gerekleri, piyasalarda rekabetin tesisi ve sektörde sürdürülebilirliğin sağlanması konuları göz önüne alındığında, tarım desteklerinin alan ve ürün temelinde farklılaştırılarak desteklerin idare ve kontrolünün alan bazlı yapılması, çeşitli kurumlar tarafından uygulanan farklı destek programları arasında tamamlamayı sağlanması ve bütçe programlanmasında işletmelerin gelir seviyesinin de dikkate alınması önem arz etmektedir.

IV. 2010 Yılı Bütçe Politikası ve 2010-2012 Yılları Bütçe Büyüklükleri

Bütçeler, hükümetlerin kullanabileceği en iyi maliye politikası araçlarından biridir. Klasik düşünceye göre; devlet bütçesi küçük olmalı ve piyasaya müdahale minimum düzeyde

tutulmalıdır. Buna karşın, Keynesyen görüş; devletin, gelir dağılımını daha eşit bir hale getirebilmesi için ekonomik büyüme ve sosyal kalkınma açısından büyük ve harcamaya dönük bütçe hazırlaması gerektiğini savunmaktadır.

Hükümetler, ekonomik gelişmeyi sağlamak ve ekonomik dalgalanmalarla mücadele edebilmek amacıyla gelir ve giderlerin seyrini bütçe politikaları aracılığıyla düzenlemektedir. Genel olarak bütçe politikaları; bütçedeki gelir ve giderlerin değiştirilmesiyle kısa ve uzun vadeli ekonomik istikrarı sağlamak, iktisadi büyümeyi sürdürmek gibi ekonomik hedeflere ulaşmanın yanı sıra, fiyat istikrarı ve adil gelir dağılımının sağlanması, tüketim, tasarruf ve üretim unsurlarının politika tercihleri doğrultusunda yönlendirilmesine imkan tanımaktadır.

Bütçe politikası araçları; harcama, gelir ve borçlanma politikaları şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu politika araçları ülkenin içinde bulunduğu ekonomik konjonktür göz önünde bulundurularak uygulanmaktadır. Enflasyonist ortamda, toplam talebi frenlemek amacıyla bütçe fazlası ve/veya denk bütçe politikası uygulanmaktadır. Enflasyonist baskıların azaltılmaya çalışıldığı dönemlerde devlet, toplam talebi düşürmek için kamu harcamalarını azaltma ve vergi gelirlerini artırma yoluna gitmektedir.

Öte yandan, işsizlik ve durgunluk dönemlerinde toplam talebi arttırmak amacıyla açık bütçe politikası izlenmektedir. Bir ekonomide harcamaların artırılması; piyasaların hareketlenmesine, yatırımların hızlanmasına, atıl kapasitenin ekonomiye kazandırılmasına katkıda bulunmaktadır. Ayrıca, devlet tarafından bireylere yapılan transfer harcamalarının artırılması bireylerin harcanabilir gelirini de etkilemektedir. Böyle bir politika yaşam standardı yüksek ülkelerde tasarruf davranışlarını olumlu etkilerken, az gelişmiş ülkelerde doymamış bir tüketim potansiyelinden dolayı tüketim harcamalarını artırabilmektedir.

Tablo 15: 2010-2012 Yılları Bütçe Büyüklükleri

Merkezi Yönetim Gelir/Gider (Milyon TL)	Bütçe		Tahmin		Artış (%)	
	2010	2011	2012	2011	2012	
Gider Toplamı	301.657	313.805	331.016	4,0	5,5	
Personel ve Sosyal Güvenlik Prim Giderleri	71.459	75.832	80.984	6,1	6,8	
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	25.190	27.600	28.781	9,6	4,3	
Faiz Giderleri	56.750	55.200	55.400	-2,7	0,4	
Cari Transferler	113.207	121.498	129.928	7,3	6,9	
Sermaye Giderleri	18.924	18.159	20.022	-4,0	10,3	
Sermaye Transferleri	7.070	7.138	7.475	1,0	4,7	
Borç Verme	6.903	6.867	6.846	-0,5	-0,3	
Yedek Ödenekler	2.153	1.511	1.581	-29,8	4,6	
Hazine Yardımı/Gelirden Ayrılan Pay (-)	14.675	14.153	15.021	-3,6	6,1	
Gider (Konsolide)	286.981	299.651	315.995	4,4	5,5	
Gelir Toplamı	251.470	268.681	291.934	6,8	8,7	
Vergi Gelirleri	212.768	231.975	254.175	9,0	9,6	
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	11.304	12.210	13.172	8,0	7,9	
Alınan Bağış ve Yardımlar İle Özel Gelirler	14.365	15.217	16.133	5,9	6,0	
Diğer Gelirler	21.233	20.884	23.299	-1,6	11,6	
Sermaye Gelirleri	10.761	9.763	9.404	-9,3	-3,7	
Alacaklardan Tahsilat	919	901	945	-2,0	4,8	
Red ve ladelere (-)	-19.882	-22.269	-25.194	12,0	13,1	
Hazine Yardımı/Gelirden Ayrılan Pay (-)	14.675	14.153	15.021	-3,6	6,1	
Gelir (Konsolide)	236.794	254.528	276.912	7,5	8,8	
Bütçe Dengesi	-50.187	-45.123	-39.082	-10,1	-13,4	

Ülkemizi de etkisi altına alan ekonomik krizin etkilerini azaltmak amacıyla bir dizi önlem alınmıştır. Finans sektöründe istikrar ve güveni artırmak için kredi imkanları artırılmış, faiz oranları indirilmiştir. Reel sektöre yönelik olarak da KOBİ'lere verilen destekler artırılmış, bazı sektörlerde KDV, ÖTV, harç ve fon indirimleri yapılmıştır. Ayrıca vergi borçlarını yeniden yapılandırılarak, yurt dışındaki varlıkların ekonomiye kazandırılması amacıyla "Varlık Barışı" uygulaması yürürlüğe konulmuştur.

Küresel krizin yol açtığı ekonomik daralma bütçe gelirlerini azaltırken, ekonomiyi canlandırmak amacıyla yapılan harcamalar, bütçe açığının artmasına yol açmıştır.

Bütçe açığının orta vadede azaltılması amacıyla mali disiplinin nasıl sağlanacağına ilişkin yol haritası Orta Vadeli Programda belirtilmiştir. Bu kapsamda mali kural uygulamasına geçilerek, orta-uzun vadede kamu açığının GSYH'ye oranının, sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesi hedeflenmektedir.

Orta Vadeli Programda 2010, 2011, 2012 yıllarına ait enflasyon hedefleri sırasıyla yüzde 5,3, yüzde 4,9 ve yüzde 4,8 olarak belirlenmiştir.

5018 sayılı Kanununun 15 inci maddesi uyarınca merkezi yönetim bütçe kanunlarında, mali yılın yanı sıra izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri ile varsa bütçe açığının veya fazlasının miktarı, açığın nasıl kapatılacağı veya fazlanın nasıl kullanılacağı yer almak durumundadır. Bu kapsamda 2010 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi; 287 Milyar TL gider, 236,8 Milyar TL gelir ve 50,2 Milyar TL açıkla bağlanmıştır. 2011 yılında gider için 299,7 Milyar TL, 2012 yılında 316 Milyar TL; gelirlerde ise 2011 yılı için 254,5 Milyar TL, 2012 yılı için 277 Milyar TL öngörüle bulunulmuştur. Buna göre, 2011 ve 2012 mali yıllarında bütçe açığının sırasıyla 45 ve 39 Milyar TL düzeyinde olması planlanmıştır.