

TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARININ SON BEŞ YILININ HARCAMA TÜRLERİNE GÖRE İNCELENMESİ

M. Hakan ÖZBARAN*

Giriş

İnsanların toplu halde yaşamaları, toplu yaşamın gerektirdiği bazı ihtiyaçların karşılanması gereğini ortaya koymuştur. Yıllar içinde söz konusu ihtiyaçların niteliği ve kapsamı değişmiş, beklentiler doğrultusunda talepler de artmıştır. Farklılaşan, çeşitlenen ve kapsamı genişleyen bu taleplerin karşılanması için de gittikçe yükselen miktarlarda harcama yapılması önemli bir zorunluluk haline gelmiştir.

Ödemesi para şeklinde yapılan, yetkili ve sorumlu kişilerce gerçekleştirilen ve zaman içinde sürekli artma gösteren kamu harcamaları, kamu ihtiyaçlarını karşılamaya yöneliktir (Sayar, 1975:26, 27).

Ülkelerin şartlarına göre çeşitlilik gösteren kamu harcamalarının tasnif edilmesi, farklı kamu hizmetlerine ait harcamaların gruplandırılması ve bu gruplar arasında kıyaslamalar yapılabilmesinde; artan kamu harcamalarının hangi alanlara doğru kuvvetli, hangi alanlara doğru yavaş veya gerileyen bir akımla yöneldikleri konusunda bizlere fikir verebilmektedir.

Tüm dünya genelinde olduğu gibi ülkemizde de kamu harcamaları son dönemde ciddi boyutta artışlar göstermiştir. Gittikçe yükselen kamu harcama rakamları, kaynakların dağılımında, önceliklerin belirlenmesinde ve uygulanmasında kapsamlı incelemelere konu olmuştur.

Türk bütçe sisteminde kamu harcamaları, son döneme kadar, ikili bir yapıyla tasnif edilmiştir: Ekonomik tasnif ve idari-fonksiyonel tasnif. Ekonomik tasnifte kamu harcamaları cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak ayrıma tabi tutulmuşken idari-fonksiyonel tasnifte ise, faaliyetlerin yerine getirilmesinde ve sürdürülmesinde “hizmeti” esas alan bir yaklaşım benimsenerek kamu harcamaları, gerçekleştirilen hizmetlere göre (eğitim, sağlık, savunma, genel idare vb.) ayrıma tabi tutulmuştur.

* Sayıştay Başdenetçisi.

2004 yılında uygulanmaya başlanan analitik bütçe kod sistemi ise dört farklı sınıflandırma sistemine dayanmaktadır: Kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma.

Ülkemizde kamu harcamalarının niteliklerini, büyüklüklerini ve kapsamını değerlendirmede bu tasniflere uygun inceleme yapılması, konunun anlaşılması ve gelecek yıllara ışık tutması açısından son derece önemlidir.

Bu çalışmada kamu harcamalarının 1999-2004 dönemindeki gelişmesi üzerine inceleme yapılırken, kamu harcamalarının hem toplam hem de yukarıda belirtilen tasniflere ilişkin büyüklüklerin; harcamaların kendi içindeki gelişmesinin yanında Gayri Safi Milli Hasıla (GSMH)’ya göre gelişmesi de tartışılmaya çalışılmıştır.

1. GSMH ve Kamu Harcamaları

Ülkemizde son beş yıllık dönemde kamu harcamalarının ulaştığı seviyeyi belirlemek için, öncelikle konsolide bütçe harcamalarının¹ GSMH içindeki payının belirlenmesi gerekmektedir.

Tablo 1’de konsolide bütçe harcamalarının başlangıç yılı ödenekleri ile birlikte gerçekleşme miktarları belirtilmiş ve gerçekleşen konsolide bütçe harcamalarının GSMH’ya oranı gösterilmiştir.

1999 yılında konsolide bütçe harcamalarının GSMH’ya oranı %35,88 iken bu oran; yüksek enflasyon, kamunun finansman açıkları ve bu açıkların kapatılabilmesi için yapılan iç ve dış borçlanmanın yüksek faiziyle birlikte ortaya çıkan mali krizlerle 2001 yılında %45,66’ya yükselmiştir. Uluslararası Para Fonu (IMF) ile yapılan stand-by anlaşması çerçevesinde uygulanan politikaların etkisiyle 2002’de %42,30’a; 2003 yılında ise %39,38’e gerilemiştir. 2004 yılında ise konsolide bütçe harcamalarının GSMH’ya oranının %35,89 seviyelerine indirilmesi programlanmıştır.

¹ Konsolide bütçe harcamaları, genel devlet içinde yer alan merkezi devlet kuruluşları ile katma bütçeli kuruluşların harcamalarını içermektedir. Bununla birlikte kamu harcamaları sadece konsolide bütçe harcamalarından ibaret olmayıp, kamu hizmeti gören tüm kurumların harcamaları kamu harcaması niteliğindedir. Bu kurumların bütçeleri çoğu zaman konsolide bütçe dışında idare edilmektedir. Bu nedenle kamu harcamalarının ciddi ve net ölçüde hacminin, sınırlarının belirlenmesi ve ölçülmesi zordur. Ancak genel gelişme hakkında bilgi vermesi açısından konsolide bütçe harcamalarının gelişimini izlemek, harcamaların ne yönde ve hangi hacimde gelişme gösterdiğini bilmek açısından önem arz etmektedir.

Tablo 1: Konsolide Bütçe Harcamaları Tutarı ve GSMH’ya Oranı (1999-2004)

(Milyar TL)

Yıllar	Başlangıç Ödeneği	Gerçekleşen Harcamalar	GSMH (Cari Fiy.)	K. B. H. / GSMH
1999	27.143.467	28.084.685	78.282.967	%35,88
2000	46.713.341	46.705.028	125.596.129	%37,19
2001	48.359.962	80.579.065	176.483.953	%45,66
2002	98.131.000	115.682.350	273.463.000	%42,30
2003	145.949.120	140.454.842	356.692.000	%39,38
2004	150.658.129 **	-	419.692.000*	%35,89

* Program
** 2004 yılı bütçe ödeneği
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (1990-2003) Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri; 2004 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

Her ne kadar dönem başı ve sonu itibarıyla GSMH’ya göre bütçe harcamalarında artış olmadığı iddia edilebilirse de; 1990-1998 yılları arasında konsolide bütçe harcamalarının GSMH’ya oranının ortalama %27,7 olduğu hatırlanırsa, son dönemde toplam kamu kesimi içinde harcamaların payının yaklaşık %40 oranında yükseldiği ve ortalama %39,3 rakamına ulaştığı gözden kaçırılmamış olacaktır.

1998 yılının ikinci yarısından itibaren hızla yükselen faizler, kamu kesimi üzerindeki finansman yükünü artırmış; borçlanma ve yüksek faiz politikaları, kamu bankalarının görev zararlarının tasfiyesi ve fondaki bankaların mali yapılarının düzeltilmesi gayretleri nedeniyle konsolide bütçe harcamalarının (özellikle de transfer harcamalarının) GSMH içindeki payı artmıştır.

Ayrıca 2002 yılının ikinci yarısından itibaren yaşanan belirsizlik ve erken seçim ortamı da kamu mali dengesini olumsuz yönde etkilemiştir (Yıllık Ekonomik Rapor, 2003:74).

2. Ekonomik Tasnife Göre Kamu Harcamaları

En genel anlamda ekonomik tasnif, kamu harcamalarının ekonomik etkilerine göre ayrıma tabi tutulmasıdır. Literatürde farklı ekonomik tasnifler de yapılmakla birlikte, bütçe sistemimize göre ekonomik tasnif “cari harcamalar”, “yatırım harcamaları” ve “transfer harcamaları” olarak ele alınmaktadır.

Cari harcamalar, ele alınan dönemde gayri safi milli hasılaya (GSMH) katkıda bulunan ve o dönemde tüketilen harcamalardır. Bu harcamalar, ekonominin varolan üretim kapasitesini kullanmak için gerekli mal ve hizmetlerin satın alınmasına yönelik olarak yapılmaktadır (Ulutürk, 1998:114). Bu bakımdan, bir hizmet veya işgücü, bir mal veya eşya karşılığında yapılan ödemeler olarak da tanımlanırlar (Erginay, 1973 -1974:80).

Cari harcamalar, nitelikleri itibariyle her yıl tekrarlanma görünümündedirler ve faydaları döneminde yok olan giderler olarak kabul edilirler (Akdoğan, 2003:86). Personel giderleri, mal bedelleri, aydınlatma ve su giderleri, kırtasiye, kira, bakım ve küçük onarım vb. giderler cari harcama niteliğindedir.

Ancak bazı kamu harcamalarının etkileri döneminde yok olmadığı, gelecek dönemlere de geçtiği halde, bunların nesnel varlıklar halinde olmamaları, cari harcamalar olarak nitelendirilmelerine neden olmaktadır. Örneğin, eğitim ve sağlık harcamalarının bir üretici güç olarak insan üzerinde gelecek dönemlere de kalıcı etkileri olduğu halde, bunlar kamu muhasebesinde cari harcama sayılmaktadır. Bunlara insan sermayesine yatırım ya da kalkınma carisi de denilmektedir (Bulutoglu, 1981:219)

Yatırım harcamaları, üretimi artıran, üretkenliği olumlu yönde etkileyen, kaynakların daha iyi kullanılmasını sağlayan, üretim faktörlerinin verimliliğini çoğaltan, çoğu dayanıklı mal niteliğinde ve faydası birden fazla yıla yaygın mallara yapılan harcamalardır (Gürsoy, 1975:132). Bir başka ifadeyle, üretim araçlarını ve dolayısıyla üretim kapasitesini artırmak için yapılan; bir veya birkaç defa kullanmakla tükenmeyen mallar için yapılan harcamalar, yatırım harcamalarıdır (Erginay, 1973 -1974:184).

Yatırım harcamaları faydası uzun dönemli harcamalardır. Yollar, yapılar, barajlar, tesisler, büyük onarımlar, kamulaştırma giderleri vb. bu kapsamda değerlendirilmektedir.

Yatırım harcamaları, ele alınan dönemde, GSMH’ya katkıda bulunmakla birlikte, kamu sektöründe sermaye birikimine de yol açmaktadır. Bu durum yatırım harcamalarını ekonominin toplam talep düzeyi üzerinde ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesi konusunda önemli etkilere sahip kılmaktadır (Ulutürk, 1998:116).

1930’lu yıllardan itibaren kamu harcamalarının gittikçe önemi artan bir bölümü olan transfer harcamaları, devletin mal veya hizmet gibi bir üretim faktörü elde etmediği; ekonomik, sosyal ve mali nedenlerle satınalma gücünün

bir kısım kişiler veya sosyal gruplara karşılıksız olarak intikal ettirildiği harcamalardır (Öner, Kamu Maliyesi, 1986:34). Satınalma gücünün bu şekilde el değiştirmesi, doğal olarak, transfer harcamalarından yararlananların satınalma güçlerini artırmaktadır. Diğer bir ifade ile, kaynak dağılımı bu yolla yeniden yapılmaktadır.

Transfer harcamalarının en karakteristik özelliği, karşılığında devlete mal ve hizmet ya da üretim faktörü verme zorunluluğunun bulunmamasıdır. Devlet borçlarının faizleri, gazilere ve malullere ödenen maaşlar, sosyal yardımlar, sosyal sigorta yardımları, iktisadi gayeli mali yardımlar, sübvansiyonlar transfer harcamalarına örnek olarak gösterilebilir.

2.1. Cari Harcamalar

Bütçe sistemimizde cari harcamalar, personel ve diğer cari harcama kalemlerinden oluşmaktadır. Personel giderleri kapsamında; aylıklar, sözleşmeli personel giderleri, işçi ücretleri, sosyal yardımlar, ek çalışma karşılıkları, tazminatlar ve ödüller, ödenekler, tedavi yardımı ve cenaze giderleri ile diğer personel giderleri yer almaktadır. Diğer cari harcamalar ise; yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer ödemelerden oluşmaktadır.

Tablo 2: Konsolide Bütçe Cari Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamalarına ve GSMH’ya Oranı (1999-2004)

(MilyarTL)

Yıllar	Per. Har.	Per.Har /K.B.H	Diğer C. Har.	D.C.H /K.B.H	Toplam C. Har.	T.C.H /K.B.H	T.C.H /GSMH
1999	6.911.927	%24,6	2.260.863	%8,1	9.172.790	%32,7	%11,7
2000	9.978.784	%21,4	3.635.153	%7,7	13.613.937	%29,1	%10,8
2001	15.211.894	%18,9	5.236.128	%6,5	20.448.022	%25,4	%11,6
2002	23.089.184	%19,9	8.018.775	%7,0	31.107.959	%26,9	%11,4
2003	30.209.473	%21,5	8.304.393	%5,9	38.513.866	%27,4	%10,8
2004*	32.186.999**	%21,4	13.849.564	%9,2	46.036.563	%30,6	%11,0

* 2004 Yılı Bütçe Kanunu
** 2004 Yılı Bütçe Kanununda, analitik bütçe sınıflandırmasının bir gereği olarak, “personel harcamaları” ve “sosyal güvenlik prim ödemeleri” ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bu rakam toplam tutarı göstermektedir.
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (1990-2003) Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri; 2004 Mali Yılı Bütçe Gerekçesi

Tablo 2’de cari harcamaların (personel ve diğer cari) son dönemdeki dağılımı gösterilmektedir. 1999 yılında konsolide bütçe harcamaları içerisinde %24,6 paya sahip olan personel harcamaları, 2000 ve 2001 yıllarında düzenli olarak azalmış, 2002 ve 2003 yıllarında ise artış göstermiştir. 2004 yılı bütçe ödenekleri dikkate alındığında ise 2003 yılı seviyesini korumaktadır.

İdari yapılanmadaki değişiklikler, kamu hizmetlerindeki gelişmeler gibi nedenlerle personel sayısı giderek artmış; 1990 yılında 1.709.159 olan konsolide bütçe memur, işçi ve sözleşmeli personel kadro sayısı 2000 yılında 2.210.702 ve 2003 yılında da 2.222.242 olmuştur (2004 Bütçe Gerekçesi, 2003:125). Konsolide bütçeye dahil personel sayısındaki artmaya rağmen personel harcamalarındaki görece azalma, kamu sektöründeki maaş ve ücretlerin 1990’ların sonlarından itibaren baskı altına alındığının bir göstergesi olarak kabul edilmekle birlikte (Sakal, 2003:91), yine son dönemde kamu görevlileri eliyle gördürülmesi gereken bazı kamu hizmetlerinin “hizmet satın alınması” şekline dönüştüğünü de unutmamak gerekmektedir (Şahin, 2002:27). Personel harcamalarının GSMH’ya oranında ise, yıllar itibarıyla çok büyük oranlarda değişme söz konusu olmamıştır.

Tablo 2 incelendiğinde, personel harcamalarına göre diğer cari harcamaların daha dalgalı bir seyir izlediği görülmektedir. 1999 yılında %8,1 payı olan diğer cariler, 2000 ve 2001 yıllarında azalırken, 2002 yılında artış göstermiş; 2003 yılında uygulanan tasarruf tedbirlerinin ve sıkı bütçe politikasının sonucu olarak %5,9 seviyelerinde gerçekleşmiştir. 2004 yılı bütçe ödenekleri dikkate alındığında ise bir önceki yıla göre 3,3 puanlık bir artış söz konusudur.

1999 yılında toplam cari harcamaların GSMH’ya oranı %11,7 iken, yıllar içinde bu oranda büyük değişimler söz konusu olmamış ve 2004 yılında da %11,0 olarak gerçekleşmesi planlanmıştır.

2.2. Yatırım Harcamaları

Yatırım harcamaları, gelecek dönemlere kalan varlıklara yapılan harcamalardır. Dolayısıyla yatırım harcamalarının etkisi kısa dönemde görülmez ve ülke ekonomisinin üzerinde kalıcı ve uzun dönemli etkiler bırakır (Ulutürk, 1998:165).

Tablo 3’te yer alan yatırım harcamaları incelendiğinde; bu harcamaların konsolide bütçe harcamalarına oranının %5,1 ile %5,9 aralığında kaldığı görülmektedir. Yatırım harcamalarının GSMH içindeki payı ise 2000 – 2001 yılları hariç olmak üzere %2 seviyelerinde gerçekleşmiştir. 2004 yılında ise

yatırım harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranının %5,0; GSMH’ya oranının ise %1,8 olarak gerçekleşmesi hedeflenmiştir.

Tablo 3: Konsolide Bütçe Harcamaları İçinde Yatırım Harcamaları Payının Gelişimi ve GSMH’ya Oranı (1999-2004)

(Milyar TL)

Yıllar	Yatırım Har.	Kon. Büt. Har.	GSMH (Cari Fiy.)	Yat.Har. / K.B.H.	Yat.Har. / GSMH
1999	1.544.427	28.084.685	78.282.967	%5,5	%2,0
2000	2.475.116	46.705.028	125.596.129	%5,2	%2,0
2001	4.149.580	80.579.065	176.483.953	%5,1	%2,4
2002	6.891.836	115.682.350	273.463.000	%5,9	%2,5
2003	7.179.667	140.454.842	356.692.000	%5,1	%2,0
2004*	7.516.734	150.658.129	419.692.000**	%5,0	%1,8

* 2004 Yılı Bütçe Kanunu
** Program
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (1990-2003) Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri

1990’lı yılların başlarında %14’ler civarında seyreden yatırım harcamaları, 1999 yılından itibaren %5’ler düzeyine gerilemiştir. Son dönemde yaşanan mali krizler ve gittikçe artan bütçe açıkları² nihayetinde kamuda, hemen hemen her yıl, tasarruf politikaları uygulanmış ve yatırım harcamalarında kısıntıya gidilmiştir. Kamu yatırımlarının 1990’lı yıllardan itibaren artırılmaması, bunun da ötesinde yıllık artış oranlarının azaltılması, ekonomide kamu kesimini küçültme politikalarının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir (Kepenek, Yentürk, 2000:314).

Ayrıca kamu yatırımlarında, mevcut proje stokunun büyüklüğü, ayrılan kaynakların yetersizliği, proje seçiminde teknik, ekonomik ve sosyal kriterlere ve önceliklere yeterince uyulmaması da resmi makamlarca dile getirilen başlıca sorunlar olarak karşımıza çıkmaktadır (DPT 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000:31).

² Bütçede gelir gider dengesinin sağlanamaması bütçe açıklarının büyük rakamlara ulaşmasına neden olmuştur. Konsolide bütçe açığı 2000 yılında 13 katrilyon 265 trilyon ; 2001 yılında 29 katrilyon 36 trilyon ; 2002 yılında 40 katrilyon 90 trilyon ve 2003 yılında da 39 katrilyon 815 trilyon olarak gerçekleşmiştir. 2004 yılı bütçe rakamlarına göre ise cari yıl açığının 46 katrilyon 399 trilyon olması hedeflenmektedir.

Zorunlu harcamalar olarak adlandırılan savunma, güvenlik ve personel harcamaları ve iç ve dış borçlanmanın yüksek faizleri dikkate alındığında son dönemlerde bütçenin yatırım bütçesinden çok bir cari harcama ve transfer bütçesi olduğu söylenebilmektedir.

2.3. Transfer Harcamaları

Transfer harcamaları doğrudan milli gelir üzerinde etki meydana getirmeyen ve satın alma gücünün özel şahıslar ve sosyal gruplar arasında el değiştirmesine neden olan harcamalardır (Önder, 1974:32).

Bütçe sistemimizde en önemli transfer harcaması kalemi faiz ödemeleridir. Bunun dışında kurumlara katılma payı, iktisadi transferler ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler, diğer borç ödemeleri, fon ödemeleri, kamulaştırma ve diğerleri olarak bir ayırım yapılmaktadır.

Ülkemizde transfer harcamaları konsolide bütçe harcamaları içinde oldukça önemli büyüklüğe sahiptir. Bu büyüklüğün temel sebebi 1990’lardan itibaren harcamalar içinde özellikle iç ve dış borç faiz ödemelerinin yükselmesidir.

Tablo 4: Konsolide Bütçe Harcamaları İçinde Transfer Harcamaları Payının Gelişimi ve GSMH’ya Oranı (1999-2004)
(Milyar TL)

Yıllar	Transfer Harcamaları	Kon. Büt. Har.	GSMH (Cari Fiy.)	Tran. Har. /K.B.H	Tran.Har. / GSMH
1999	17.367.468	28.084.685	78.282.967	%61,8	%22,2
2000	30.615.975	46.705.028	125.596.129	%65,6	%24,4
2001	55.981.463	80.579.065	176.483.953	%69,5	%31,7
2002	77.682.555	115.682.350	273.463.000	%67,2	%28,4
2003	94.470.194	140.454.842	356.692.000	%67,3	%26,5
2004*	97.104.830***	150.658.129	419.692.000**	%64,4	%23,1

* 2004 Yılı Bütçe Kanunu
** Program
*** 2004 Yılı Bütçe Kanununda, analitik bütçe sınıflandırmasının bir gereği olarak, “faiz giderleri” , “cari transferler” , “ sermaye transferi” , “borç verme” ayrı ayrı düzenlenmiştir. Bu rakam toplam tutarı göstermektedir.
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, (1990-2003) Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri

Tablo 4 incelendiğinde 1999 yılında transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içerisinde payının %61,8 olduğu; bu oranın 2000 ve 2001 yıllarında artış göstererek sırasıyla %65,6 ve %69,5 olarak gerçekleştiği; 2002 yılından itibaren de azalmaya başladığı ve 2003 yılında %67,3 olduğu görülecektir. 2004 yılında bu oranın %64,4 düzeyinde gerçekleşmesi hedeflenmiştir.

Transfer harcamalarının GSMH’ya oranına baktığımızda da bu payların konsolide bütçe harcamalarındaki paylara benzer bir gelişme gösterdiği görülmektedir. 2001 yılında son beş yıllık dönemin en yüksek oranı olan %31,7’ye ulaştıktan sonra transfer harcamalarının GSMH’ya oranının 2004 yılında, son beş yılın en düşük düzeyi olan, %23,1 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

Son dönemlerde bütçenin bir nevi transfer bütçesi haline gelmesi nedeniyle³, 1986 yılından itibaren devlet borçları anapara ödemeleri bütçe dışına çıkarılmıştır. Bu uygulama bile bütçenin transfer harcamaları kalemindeki hızlı artışı engelleyememiştir. Bunda en büyük etken borç faizlerinin önlenemeyen yükselişidir.

Tablo 5: Transfer Türlerine Göre Harcamaların Toplam Transferler İçindeki Payları (%) (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Kurumlara Kat. Payı	3,0	3,5	2,7	1,9	1,0
İkt. Tran. ve Mali Yar.	2,5	2,6	3,4	4,5	4,8
Mali Transferler	0,9	1,2	0,6	1,1	1,4
Sosyal Transfer	17,0	11,9	10,0	15,8	18,5
Borç Faizleri	61,7	66,8	73,3	66,8	61,8
Diğer Borç Ödemeleri	7,3	6,0	8,2	8,2	10,3
Fon Ödemeleri	5,7	6,5	2,6	0,3	0,3
Kamulaştırma	0,3	0,4	0,2	0,3	0,3
Diğerleri	1,6	1,2	1,1	1,1	1,6
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004 yılı Bütçe Gerekçesi, 2005 yılı Bütçe Gerekçesi					

³ Öyle ki 2001 yılı itibariyle transfer harcamalarının toplamı 55 katrilyon 981 trilyon 463 milyar, toplam konsolide bütçe gelirleri 51katrilyon 542 trilyon 970 milyar; 2002 yılı itibariyle ise transfer harcamalarının toplamı 77 katrilyon 682 trilyon 555 milyar, toplam konsolide bütçe gelirleri ise 75 katrilyon 592 trilyon 323 milyar olarak gerçekleşmiştir. Son dönemlerde bütçe gelirlerinin tamamı dahi transfer harcamalarını karşılayamamaktadır.

Transfer harcamalarının kendi içindeki dağılımına bakıldığında borç faizleri en yüksek harcama kalemini oluşturmaktadır. Tablo 5 incelendiğinde, borç faizlerinin toplam transfer harcamalarına oranının %61,7’lerden 2002 yılında son beş yıllık dönemin en yüksek payı olan %73,3’e ulaştığı ve 2003 yılında da %61,8 seviyesine gerilediği görülmektedir.

Dünyada bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de sosyal güvenlik ve sosyal güvenlik harcamaları konusu sürekli olarak gündemin ilk sıralarına yerleşmiştir. Sosyal güvenlik kuruluşları olarak adlandırılan Emekli Sandığı, Bağ Kur ve Sosyal Sigortalar Kurumu’nun yıllar itibariyle mali dengelerinin bozulması ve artan açıklarla birlikte, konsolide bütçeden bu kuruluşlara transfer yapılması söz konusu olmuştur.⁴ Bu transferlerin neticesinde 1999 yılında, transfer harcamaları içinde sosyal transferlerin payı %17,0 düzeyinde gerçekleşmiş; 2000 ve 2001 yıllarında azalırken 2002 yılında tekrar artış göstererek %15,8 rakamına ulaşmıştır. 2003 yılında ise son beş yıllık dönemin en yüksek rakamı olan %18,5 seviyesine yükselmiştir. 1999 yılında yapılan sosyal güvenlik reformuyla; kayıt dışı istihdamın önlenmesi, prime esas kazanç sınırları ile emeklilik yaşının yükseltilmesi, emekli aylıklarının TÜFE’ye endekslenmesi, prim tahsilatının hızlandırılması ve denetimde etkinliğin artırılmasına dönük tedbirler getirilmiştir. Ancak sosyal güvenlik kuruluşlarına aktarılan kaynaklar bütçe açıkları üzerinde halen olumsuz bir etki yapmakta ve kamu bütçeleri üzerindeki mali baskıyı artırmaktadır.

Yıllar itibariyle artış gösteren bir diğer transfer harcaması kalemi de iktisadi transferlerdir. 1999 yılında %2,5 paya sahip olan iktisadi transferler, düzenli olarak artış göstermiş ve 2002 yılında %4,5; 2003 yılında da %4,8 seviyelerine ulaşmıştır. Hiç kuşkusuz bu oranların artmasında kamu iktisadi teşebbüslerine (KİT’ler) yapılan görev zararı ödemeleri önemli bir paya sahiptir. Ancak son dönemlerde kamu iktisadi teşebbüslerinin finansman açıklarına yönelik önemli gelişmeler söz konusudur.⁵

⁴ 1994 yılına kadar sadece Emekli Sandığı’na transfer ödemesi yapılmaktayken, bu yıldan itibaren SSK’ya ve 1995 yılından itibaren de Bağ-Kur’a kaynak aktarılmaya başlanmıştır.

⁵ KİT maliyetleri içerisinde önemli bir yere sahip olan istihdam giderlerini azaltmaya yönelik olarak çeşitli tedbirler alınmıştır. Personel istihdamının rasyonalizasyonu çerçevesinde 2002-2003 yıllarında yaklaşık 60.000 kişi emeklilik veya iş akdi feshi yoluyla sistemden ayrılmıştır. Ayrıca IMF ile imzalanan Stand-By anlaşması gereği yeni borçlanmalara sınırlamalar getirilmiş; eski borçların ödenmesi zorunlu hale gelmiştir. Tasarruf tedbirleri çerçevesinde ise, ayrıcalıklı kişi ve kurumlara uygulanan indirimli ve bedelsiz tarife uygulamalarına son veren 4736 sayılı Kanun yürürlüğe girmiştir (2005 Bütçe Gerekçesi, 2004:248-254).

Transfer harcamaları içinde özellikle borç faizi ödemelerinin ön plana çıktığını belirtmek gerekmektedir. Özellikle konsolide bütçe içinde faiz ödemeleri ilk sırada yer almakta; sosyal güvenlik kuruluşlarına yapılan transferler, iktisadi transferler ve tarımsal destekleme için bütçeden ayrılan kaynaklar, bütçeden beklenen ekonomik ve mali amaçlara ulaşılması yönünde uygulanacak politikalarda sınırlamalara yol açmaktadır. Bu da bütçenin konjonktürel esnekliğinin azalması sonucunu doğurmaktadır (Özen, 2003:218).

3. Fonksiyonel Tasnife Göre Kamu Harcamaları

İlk olarak Amerika Birleşik Devletleri’nin yerel yönetimlerinde 1909-1913 yılları arasında kullanılmaya başlanan (Gürsoy, 1975:130) fonksiyonel (görevsel) tasnifte, giderler yoluyla gerçekleştirilmesi öngörülen amaçlara yönelik hizmetler, bir başka deyişle, devletin klasik ve sosyo-ekonomik nitelikteki hizmetleri göz önünde tutularak her bir hizmet grubu için yapılan giderler dikkate alınmaktadır (Akdoğan, 2003:82).

Eğitim, sağlık, bayındırlık, savunma, idari giderler gibi çeşitli başlıklar altında giderlerin tasnifi, kamu hizmetlerinin etkin ve başarılı bir şekilde yürütülmesi, kaynakların etkin olarak kullanılması, hizmet mükerrerliklerinin ve noksanlıklarının önlenmesi ve gider rakamlarının daha anlamlı olması gibi yönlerden oldukça önemli ve faydalıdır (Akdoğan, 2003:83).

Fonksiyonel tasnif, ayrıca, belirli bir hizmetin yerine getirilmesinin toplam maliyetinin saptanmasında, toplam maliyetin saptanması müteakip birim maliyetin (olabildiğince) tespit edilmesine ve birim maliyete tesir eden etkenlerin gözden geçirilerek hizmette etkinlik sağlamaya ve harcanan para ile elde edilen fayda arasında kıyaslamalar yapmaya (Gürsoy, 1975:131) imkan hazırlamaktadır.

Böylece kamu harcamalarının hangi hizmetleri, dolayısıyla amaçları gerçekleştirmek için kullanıldıkları ortaya çıkmaktadır. Harcamaların hizmetlere göre tasnif edildiği bu ayırımla hizmetler için öncelik sıralaması yapmak da mümkün olmaktadır (Tural, 1987:19).⁶

Program bütçenin ülkemizde uygulanışında kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımı yerine idari ve örgüt yapısı ele alınmakta ve bu ayırım idari-fonksiyonel bir özellik göstermekteydi. Konsolide bütçe ödenek ve

⁶ Türk bütçe sisteminde, 2004 yılına kadar, idari-fonksiyonel ayırım 14 başlık altında gerçekleştirilmekteydi: Genel hizmetler, savunma, adalet-emniyet, tarım-orman-köy, su işleri, karayolları, bayındırlık, ulaştırma, madencilik, eğitim, sağlık, kültür-turizm, sosyal hizmetler ve borç faizleri.

harcamalarının idari-fonksiyonel dağılımında genel bütçeli idarelerle katma bütçeli idarelerin temel faaliyetleri göz önünde bulundurulmaktaydı. Dolayısıyla fonksiyonel olarak devletin hangi hizmet alanına ne kadarlık pay ayırdığı tam olarak tespit edilememekte ve aynı zamanda aynı görevi birden fazla idarenin yapması nedeniyle bu idarelerin harcama-hizmet etkinlikleri ölçülememekteydi (Sakal, 2003:100).

Tablo 6 incelendiğinde; bazı hizmetlere konsolide bütçeden ayrılan payın son derece az olduğu, bazı hizmetlere ayrılan payın da görece yüksek olduğu görülmektedir. İdari-fonksiyonel tasnife göre en yüksek oranı (borç faizleri hariç tutulursa) genel idare hizmetlerine yönelik harcamalar oluşturmaktadır. Bununla birlikte en az pay alan hizmetler de madencilik, kültür-turizm, sosyal hizmetler ve ulaştırma hizmetleridir.

Tablo 6: İdari-Fonksiyonel Tasnife Göre Konsolide Bütçe Harcamalarının Dağılımı (%) (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Genel Hizmetler	25,1	21,3	18,7	23,3	21,6
Savunma	10,1	9,5	7,9	8,1	7,7
Adalet-Emniyet	3,4	3,0	2,8	3,1	3,2
Tarım-Orman-Köy	2,6	2,6	2,2	2,1	2,2
Su İşleri	2,3	2,3	1,9	2,0	2,1
Karayolları	1,8	1,8	2,4	2,4	2,0
Bayındırlık	0,6	1,9	1,1	0,8	0,6
Ulaştırma	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1
Madencilik	0,1	0,3	0,1	0,1	0,2
Eğitim	11,8	10,1	8,7	9,6	10,3
Sağlık	2,9	2,4	2,3	2,6	2,6
Kültür-Turizm	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
Sosyal Hizmetler	0,5	0,4	0,4	0,5	5,2
Borç Faizleri	38,2	43,8	51,0	44,8	41,8

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004 yılı Bütçe Gerekçesi, 2005 yılı Bütçe Gerekçesi

Harcama miktarına ve önemine binaen bu bölümde, genel hizmet harcamaları, savunma harcamaları, eğitim harcamaları ve sağlık harcamaları ayrıca incelenecektir.

3.1. Genel Hizmet Harcamaları

Genel hizmetler başlığı altında devletin genel idareye yönelik görevlerini yerine getiren kuruluşların yaptıkları harcamalar yer almaktadır. Bütçenin idari-fonksiyonel tasnifinde “genel hizmetler” ayrımında şu kurum ve kuruluşlar bulunmaktadır: T.B.M.M., Cumhurbaşkanlığı, Sayıştay, Anayasa Mahkemesi, Danıştay, Başbakanlık, DPT, DİE, Diyanet İşleri Başkanlığı, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı ve Gümrük Müsteşarlığı (2004 Bütçe Gerekçesi, 2003:78).

Tablo 7 incelendiğinde, 1999 yılında genel hizmetlere konsolide bütçeden ayrılan pay %25,1 iken bu oran 2000 yılında %21,3; 2001 yılında %18,7; 2002 yılında %23,3 ve 2003 yılında da %21,6 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 7: Genel Hizmet Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamalarına ve GSMH’ya Oranı (%) (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Genel Hizmet Harc. / K.B.H.	25,1	21,3	18,7	23,3	21,6
Genel Hizmet Harc. / GSMH	9,0	7,9	8,5	9,9	8,5

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004 yılı bütçe gerekçesi; Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1990-2003) verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

1999 yılında genel hizmet harcamalarının GSMH’ya oranı %9,0 olarak gerçekleşirken bu oran 2000 yılında gerileyerek %7,9 olmuş; 2001 ve 2002 yıllarında ise artış göstererek sırasıyla %8,5 ve %9,9 olarak gerçekleşmiştir. Genel hizmet harcamalarının GSMH’ya oranı 2003 yılında ise bir miktar düşerek %8,5 olmuştur.

3.2. Savunma Harcamaları

Devletin savunma hizmetlerine yönelik harcamaları, egemenlik ve ulusal varlığın devamını sağlayan harcamalardır. Çoğu kez, ülkelerin refahları pahasına milli gelirlerinden, ülke bütünlüğüne yönelik tehditlerin artan bir fonksiyonu olarak ayırdıkları paydır. Savunma harcamalarının optimum düzeyde yapılması,

risk faktörünün iyi belirlenmesine ve “yeterli güvenlik düzeyi”nin tespit edilmesine bağlı olmaktadır (Maliye Bakanlığı, 1993:11).⁷

Güvenli bir ortam ekonomik kalkınma için ana koşuldur; kendini güvenli hissetmeyen sermaye yatırım yapmayacaktır. Güvenli ortamı sağlayan savunma harcaması miktarı optimum savunma harcamasıdır. Bunun altında kalan miktar ekonomiyi olumsuz etkiler ve yine aşırı savunma harcaması da ekonomik ve sosyal olumsuzluklar yaratır.

Tablo 8: Savunma Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamalarına ve GSMH’ya Oranı (%) (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Savunma Harcamaları / K.B.H.	10,1	9,5	7,9	8,1	7,7
Savunma Harcamaları / GSMH	3,6	3,5	3,6	3,4	3,0
Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004 yılı bütçe gerekçesi; Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1990-2003) verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.					

Bütçe sistemimizde savunma harcamalarının fonksiyonel dağılımı üçlü grupta yapılmaktadır: Personel harcamaları, cari harcamalar ve modernizasyon harcamaları.⁸

⁷ Ülkelerin savunma harcamalarının ekonomik etkileri sürekli tartışılmaktadır. Bu nedenle, birçok araştırmacı savunma harcamalarıyla, ekonomik büyüme, işsizlik, enflasyon, dış ticaret, sanayileşme arasında hatta refah, sağlık ve eğitim harcamaları arasındaki ilişkileri araştırmaya çalışmışlardır. Bazı araştırmacılar şimdiki askerî harcamaların, gelecekteki ekonomik büyümeyi etkileyebileceği gibi, şimdiki ve gelecekteki ekonomik şartların da hükümetlerin yapacağı askerî harcamaların miktarına ilişkin kararları etkileyebileceğini, yani bu iki değişken arasında karşılıklı bir etkileşimin bulunduğunu ileri sürmektedir (Yılmaz, 2000)

Savunma harcamalarının etkileri harcamaların bileşimine bağlıdır. Yapılan harcamalar NATO tarafından dördü bir sınıflandırmaya tabii tutulmaktadır. Bunlar personel harcamaları, ekipman harcamaları, altyapı harcamaları ve diğer operasyonel harcamalardır. Altyapı harcamaları özellikle gelişmekte olan ülkelerde ülkenin kalkınmasına yardımcı olabilmektedir. Çünkü askeri amaçla yapılan çoğu altyapı hizmetleri sivil amaçlarla da kullanılabilir. Yine personel harcamaları çoğu kez diğer kamu personeline yapılan harcamalardan farklıdır. Asıl olumsuz etkiye sahip olması beklenen harcamalar ekipman harcamaları ve diğer operasyonel harcamalar olarak gösterilmektedir (Sezgin, 2002).

⁸ Savunma harcamaları, Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerinden oluşmaktadır.

Tablo 8 incelendiğinde, konsolide bütçe harcamalarından savunma hizmetlerine ayrılan payın 1999 yılında %10,1 olduğu görülmektedir. Bu oran izleyen yıllarda giderek azalmaktadır. Bununla birlikte bazı savunma harcamalarının bütçe dışında kalması (Savunma Sanayi Fonu gibi) ve faiz giderlerinin görünmemesi bütçe payını olduğundan düşük göstermektedir.

Savunma harcamalarının GSMH’ya oranı 1999’da %3,6 iken, 2000 ve 2001 yıllarında sırasıyla %3,5 ve %3,6 olarak gerçekleşmiş ve 2002 yılında ise bir miktar azalarak %3,4 seviyesinde olmuştur. 2003 yılında da düşüş devam etmiş ve % 3,0 olarak gerçekleşmiştir.

Soğuk savaş sonrası pek çok ülkenin tersine Türkiye’nin savunma harcamaları azalmamıştır. Bir yandan içeride yaşanan terörist faaliyetler, diğer yanda ülkemizin içinde bulunduğu jeopolitik konum bunda etkilidir. Ayrıca doğu blokunun çöküşü sonrası, NATO’nun sağladığı altyapı desteği büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Bu boşluk ulusal kaynaklarla doldurulmaya başlamıştır (Şahin, 2002;28). Ayrıca Türkiye’de savunma harcamaları kendi içinde sağlık (42 askeri hastane ve GATA) ve eğitim (Askeri Liseler, Kara Harp Okulu, Askeri Harp Akademileri) harcamalarını da önemli ölçüde barındırmaktadır (Sezgin, 2002:2).

3.3. Eğitim Harcamaları

Eğitimin hem bireysel, hem sosyal hem de iktisadi boyutunun olması, bu tür faaliyetlerin kamu tarafından üretilmesine ve kontrol edilmesine neden olmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde, eğitim için ihtiyaç duyulan büyük kaynaklar devlet tarafından sağlanmak zorundadır (Ortaç, 2003:1).

Türkiye’de eğitim sektörü, kamu kuruluşları içinde en çok işgören istihdam eden sektör olmasının yanı sıra, öğrenci ve ailelerin sayısı açısından da çok büyük bir kitleyi ilgilendirmektedir (Ergen, 2004).

Son beş yıllık dönemde konsolide bütçe harcamalarından eğitim hizmetlerine⁹ ayrılan paylar ve eğitim harcamalarının GSMH’ya oranı Tablo 9’da görülmektedir. 1999 yılında eğitim hizmetlerine ayrılan pay konsolide bütçenin %11,8’ini oluşturmaktayken bu oran, 2000’de %10,1; 2001’de %8,7; 2002’de %9,6 ve 2003 yılında ise % 10,3 olarak gerçekleşmiştir. Eğitim harcamalarının payının az da olsa arttığı söylenebilmektedir.

⁹ İdari fonksiyonel tasnifte eğitim hizmeti harcamaları, Milli Eğitim Bakanlığı, YÖK ve üniversitelerin bütçelerinden oluşmaktadır.

Eğitim harcamalarının GSMH’ya oranına bakıldığında da benzer gelişmeler tespit edilmektedir. 1999 yılında eğitim harcamalarının GSMH’ya oranı %4,2 iken bu oran az bir miktar azalarak 2002 ve 2003 yıllarında %4,1’e gerilemiştir. Eğitim harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının görece artması GSMH payı içinde kendini göstermemektedir.

Tablo 9: Eğitim Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamalarına ve GSMH’ya Oranı (%) (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Eğitim Harcamaları / K.B.H.	11,8	10,1	8,7	9,6	10,3
Eğitim Harcamaları / GSMH	4,2	3,7	3,9	4,1	4,1

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004 yılı bütçe gerekçesi; Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1990-2003) verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Konsolide bütçe harcamalarının GSMH içindeki payının arttığı dönemlerde eğitimin konsolide bütçe payının azalması, eğitimin maliyetlerinin giderek ailelere yüklendiği yönünde bir eğilimin söz konusunu olduğunu düşündürmektedir. Daralma dönemlerinde eğitim harcamalarının payının düşmesi¹⁰ eğitim sektörünün “ilk önce fedakarlık edilen” sektörlerden olduğu yargısını güçlendirmektedir (Ergen, 2004). Artan nüfusa ve teknolojik ilerlemelere rağmen eğitim harcamalarının payının istenilen düzeylere getirilememesi, uzun vadede, üstesinden gelinmesinde güçlükler doğabilecek problemleri de beraberinde getirebilecektir.

¹⁰ Bu noktada eğitime ayrılan payın azalması olgusu hakkında tutarlı bir değerlendirme yapabilmek için özel sektör tarafından gerçekleştirilen eğitim harcamalarının da bilinmesi gerekmektedir. Eğer kamuda eğitim harcamalarının azaldığı ya da en azından artmadığı dönemlerde özel sektör harcamalarında bir artış söz konusu olursa, başka bir ifadeyle, söz konusu açık özel sektör yatırımlarıyla telafi ediliyorsa, bu durum, toplumsal anlamda eğitim harcamaları açısından büyük bir kayıp olarak kabul edilmeyebilecektir. Analizlerin bu doğrultuda yapılması bizi daha geçerli sonuçlara götürecektir. Ancak eğitim alanında özel sektör yatırımlarının tam anlamıyla hesaplanarak değerlendirme yapılabilmesi de oldukça güçtür.

3.4. Sağlık Harcamaları

Eğitim harcamaları kadar önemli bir diğer hizmet kategorisi de sağlık harcamalarıdır.¹¹ Toplumsal önemi ve kazanımı yüksek olan sağlık hizmetlerine yönelik harcamaların konsolide bütçe harcamalarından aldığı pay oldukça azdır.

Tablo 10’a göre son beş yıllık dönemin en yüksek harcama oranı 1999’daki %2,9’dur. Bu tarihten itibaren sağlık hizmetlerinin bütçeden aldığı pay sürekli düşüş göstermekte, 2001 yılında %2,3 seviyelerine kadar geriledikten sonra 2002 ve 2003’te %2,6 düzeyinde gerçekleşmektedir.

Sağlık harcamalarının GSMH’ya oranı da son beş yıllık dönem itibariyle %1 seviyelerinde gerçekleşmiş ve sadece 2002 yılında %1,1 oranına ulaşabilmiştir. 2003 yılı itibariyle bu oran yine %1,0 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 10: Sağlık Harcamalarının Konsolide Bütçe Harcamalarına ve GSMH’ya Oranı (%) (1999-2003)

	1999	2000	2001	2002	2003
Sağlık Harcamaları / K.B.H.	2,9	2,4	2,3	2,6	2,6
Sağlık Harcamaları / GSMH	1,0	0,9	1,0	1,1	1,0

Kaynak: T.C. Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004 yılı bütçe gerekçesi; Bütçe Gelir ve Gider Gerçekleşmeleri (1990-2003) verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.

Sağlık hizmetlerinin bütçeden aldığı paydaki düşüslere bağlı olarak koruyucu sağlık hizmetlerine gerekli öncelik verilememiş, hızlı kentleşmenin meydana getirdiği kentli nüfusun birinci basamak sağlık hizmeti talebini karşılayacak etkin bir model geliştirilememiştir. Sağlık hizmetlerine daha fazla kaynak ayrılması, kaynakların öncelikle maliyet etkililiği yüksek koruyucu sağlık hizmetlerine yönlendirilmesi ihtiyacı önemini korumaktadır (DPT, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2000; 85).

¹¹ Sağlık hizmeti harcamaları, Sağlık Bakanlığı ve Hudut ve Sahiller Genel Müdürlüğü bütçelerinden oluşmaktadır.

Sağlığa ayrılan payın azalması¹² neticesinde (veya biri diğerinin sonucu olarak) döner sermaye uygulamaları yaygınlaştırılmış; bu amaçla sağlık ocaklarında dahi döner sermaye uygulaması başlatılmıştır. Döner sermaye, sağlık hizmeti alan vatandaşın bu hizmeti alırken doğrudan para ödemesi anlamına gelmektedir. Sık sık ortaya çıkan krizler kamu sağlık kurumlarını “tasarruf önlemleri” adı altında kamusal hizmeti kısıtlamaya ve kamu sağlık kurumlarının işletme haline dönüşme sürecini hızlandırmaya ve meşrulaştırmaya yönlendirmiştir (Tanrıverdi, Arıkök, 2003).

4. Analitik Bütçe Tasnifine Göre Kamu Harcamaları

2004 yılından itibaren uygulanmaya başlanan analitik bütçe sınıflandırması dört farklı ayrıma dayanmaktadır: kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma, finansman tipi sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırmadır.

Kurumsal sınıflandırma, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve program sorumlularının tespitini hedeflerken, aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması ilkesini benimsemektedir. Siyasi ya da bürokratik olarak yönetim yetkisi kurumsal sınıflandırmanın temel kriteri olarak kabul edilmektedir.

Kurumsal sınıflandırma ile değişik kurumlardaki aynı görev tanımlı birimler arasında bir mukayese yapılması da sağlanmış olur. 2004 bütçesinde kurumsal sınıflandırmada, teşkilat yasaları esas alınmıştır (2004 Bütçe Çağrısı).

Finansman tipi sınıflandırmaya, genel devlet tanımına giren bütün kurumları kavrayabilmek için ihtiyaç duyulmuş ve devirli ödenekleri izlemek için geliştirilmiştir. Bu sınıflandırma harcamanın hangi kaynaklarla (genel bütçe, katma bütçe, sosyal güvenlik kurumları, özerk kuruluşlar, döner sermayeler ve bütçe dışı fonlar) finanse edildiğini göstermektedir. Finansman tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımamaktadır. Finansman tipi sınıflandırmayla, aynı zamanda, dış proje kredileriyle özel ödeneklerin takibi de olanaklıdır. (2004 Bütçe Çağrısı)

Fonksiyonel sınıflandırma, devlet faaliyetlerinin tümünü göstermek üzere tasarlanmış ve devlet faaliyetleri 10 ana fonksiyona ayrılmıştır. Bu ana

¹² Eğitim harcamaları açısından yapılan açıklama sağlık harcamaları açısından da geçerlidir (Bkz. Dipnot 10).

fonksiyonlar ve 2004 yılı bütçesindeki dağılım, 2004 yılı bütçe ödenekleri itibariyle, Tablo 11’de verilmektedir.

2004 yılı Bütçe Kanunu ödenekleri dikkate alındığında genel kamu hizmetleri konsolide bütçe harcamalarının %51,3’ünü oluşturmaktadır. Eğitim hizmetleri için yapılacak harcamaların %10,7 olarak gerçekleşmesi beklenirken, sağlık harcamaları için son altı yılın en yüksek oranı olan %3,5 öngörülmektedir. Savunma harcamalarına ayrılan ödenekler ise son üç yılın gerçekleşme rakamları paralelindedir.

**Tablo 11: Konsolide Bütçe Ödeneklerinin Fonksiyonel Dağılımı
(Bütçe Kanunu Ödenekleri - 2004)**

	2004 Bütçe Kanunu Ödeneği	Pay (%)	
		Faiz Dahil	Faiz Hariç
Genel Kamu Hizmetleri	77.297.152	51,3	91,4
Savunma Hizmetleri	10.920.508	7,3	12,9
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	7.635.004	5,1	9,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	14.940.091	9,9	17,7
Çevre Koruma Hizmetleri	111.157	0,1	0,1
İskan ve Toplum Hizmetleri	390.801	0,3	0,5
Sağlık Hizmetleri	5.211.085	3,5	6,2
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1.775.029	1,2	2,1
Eğitim Hizmetleri	17.060.489	10,7	19,1
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	16.316.614	10,8	19,3
KONSOLİDE BÜTÇE	150.658.000		
Kaynak: 2004 Yılı Bütçe Kanunu verilerinden yararlanılarak düzenlenmiştir.			

Devlet faaliyetlerinin milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplanmasıyla oluşturulan *ekonomik sınıflandırma*, kamunun milli gelir ve piyasa üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlamaktadır. Bu sınıflandırma, bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır (2004 Bütçe Gerekçesi, 2003:51).

2004 bütçesinde ekonomik sınıflandırma, gelirlerin, harcama ve borç vermenin ve finansmanın (gelir-gider farkı) sınıflandırılması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır. Gelir ile harcama ve borç vermenin sınıflandırmasında,

karşılıklı veya karşılıksız; cari veya sermaye ayrımı öncelik taşımaktadır. Karşılıksız işlemler; kanunun emrettiği hususlarda bir mal veya hizmet karşılığı olmadan yapılan tahsilat ve ödemeleri kapsar. Örneğin öğrencilere burs ödemeleri veya vergi gelirleri gibi. Sermaye ve cari ayrımında ise, bütçe çağrısında ve bütçe kanununda belirlenmiş asgari değer ile kullanım ömrü dikkate alınmaktadır. Örneğin, personel maaşı cari; taşıt alımı sermayedir (2004 Bütçe Çağrısı).

2004 yılı bütçesinde ekonomik sınıflandırma açısından genel bütçeli daireler ile katma bütçeli idarelerin harcamaları önce dokuz ana başlık¹³ altında toplanmış; bu ana başlık altındaki giderler ise 979 adet detayda incelenmiştir.

Finansmanın sınıflanması ise bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki açığın hangi kaynaklardan, hangi şartlarla finanse edildiğini gösterir. Finansmanın sınıflandırılması konsolide bütçe açısından Hazine Müsteşarlığı tarafından hazırlanmaktadır (2004 Bütçe Çağrısı).

24.12.2003 tarihli ve 5027 sayılı 2004 Mali Yılı Bütçe Kanunu’nun 9’uncu maddesi ile Maliye Bakanlığına verilen yetki çerçevesinde analitik bütçe sınıflandırmasının, konsolide bütçe kapsamı dışında kalan ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda gösterilen özel bütçe kapsamındaki idareler, düzenleyici ve denetleyici kurumlar ve sosyal güvenlik kurumlarında da uygulanması için çalışmalara başlanmış ve bu doğrultuda Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünce 16.03.2004 tarihinde “ABS Yaygınlaştırma Çalışmaları” konulu 7 Sıra No’lu Bütçe Uygulama Talimatı yayımlanmıştır. Buna paralel olarak da, ABS’ye uyum anlamında, anılan kurumlara “ABS Eğitim Programı” düzenlenmiştir (2005 Bütçe Gereçesi, 2004:70).

2004 yılı bütçesinde konsolide bütçe harcamalarının toplamı 150 katrilyon 658 trilyon 129 milyardır. Bu rakam GSMH’nın %35,89’una tekabül etmektedir (Tablo 1).

Konsolide bütçe cari harcamalarının(personel, sosyal güvenlik ve mal ve hizmet alımları) konsolide bütçe harcamalarına oranı %30,6’dır. Bunun %21,4’ü personel harcamaları ve sosyal güvenlik kuruluşları devlet prim giderlerini; %9,2’si de mal ve hizmet alımlarını oluşturmaktadır (Tablo 2).

¹³ Söz konusu ana başlıklar şöyle sıralanmaktadır: Personel giderleri; Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri; Mal ve Hizmet Alım Giderleri; Faiz Giderleri; Cari Transferler; Sermaye Giderleri; Sermaye Transferleri; Borç Verme ve Yedek Ödenekler.

2004 yılında yatırım harcamalarının konsolide bütçeye oranı %5,0 olarak öngörülmektedir. Yatırım harcamalarının GSMH’ya oranı ise %1,8’le son altı yıllık dönemin en az seviyesindedir (Tablo 3).

Transfer harcamalarının yüksekliği, bir başka ifadeyle, son dönemde bütçelerin “transfer bütçesi” olduğu yargısı 2004 yılı için de geçerliliğini korumaktadır. Transfer harcamalarının konsolide bütçe harcamalarına oranı %64,4; GSMH’ya oranı ise %23,1’dir (Tablo 4). Transfer harcamaları içinde en yüksek kalemi oluşturan faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamalarına oranı ise %41,7’dir.

Sonuç

Farklı kamu hizmetlerine ilişkin harcamaların belirli ölçülere göre sınıflandırılması ve bunlar arasında kıyaslamalar yapılması, hem harcamaların finansmanında kullanılacak kaynakların rasyonel biçimde dağıtılmasına hem de toplumun ekonomik, sosyal ve mali beklentilerinin karşılanmasında oldukça önemlidir.

Etkin sınıflandırma etkin harcama planlamasına katkıda bulunurken bütçeleme sürecinde de siyasi otoriteye ve bürokrasiye yol gösterici nitelik taşımaktadır.

Ülkemizde 1973 yılında uygulanmaya başlanan program-bütçe, kamu harcamalarını cari, yatırım ve transfer harcamaları olarak ayıran ekonomik tasnif yanında, devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesinde “hizmeti” esas alan fonksiyonel sınıflandırmayı öngörmüş ancak fonksiyonel ayırım tam anlamıyla uygulanamamıştır.

Bütçelerimizin fonksiyonel tasnif esasına dayanmaması, bütçeden beklenen işlevi zayıflatmış ve faaliyetlerin fayda-maliyet analizlerinin yapılması imkanını ortadan kaldırmıştır. Bu durum politikalar ile bütçeler arasında bağlantı kurulması yönünde önemli bir engel oluşturmuştur.

Tüm bu gelişmeler mali sistemimizin analitik bütçe ile tanışmasına imkan vermiş; 2002 yılında altı kamu kurumunda, 2004 yılında da konsolide bütçe kapsamındaki tüm kurumlarda analitik bütçe uygulamasına geçilmiştir.

Dörtlü sınıflandırma temeline dayanan analitik bütçeyle, kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetleri, finans kaynaklarını ve maliyetlerini sağlıklı bir şekilde izlemek amaçlanmıştır. Ayrıca analitik bütçe sınıflandırması,

ekonomik karar alma süreçlerinin sağlıklı işlemesine, isabetli iktisadi kararların alınmasına ve sağlıklı istatistiki verilerin elde edilmesine de imkan tanımaktadır.

Son beş yıllık dönemde artan bütçe açıkları, mali yönetimin en önemli problemlerinden ve uğraş alanlarından birisi olmuştur. Artan iç ve dış borçlanmanın yüksek faizleri, ithalat-ihracat dengesizliği, sosyal güvenlik kurumlarının finansman dengesinin giderek bozulması, jeopolitik konum ve sınırlarımızdaki gelişmeler neticesinde artan savunma ve güvenlik harcamaları ve kısır siyasi çekişmelerin getirdiği ekonomik krizler, bütçe açıklarının en temel sebepleri olmuştur.

Yıllardır kronik hale gelen yüksek enflasyonla etkin ve kararlı mücadele sonucunda enflasyon rakamlarının makul, hatta tek haneli düzeye düşmesi sevindirici bir gelişmedir. Ancak enflasyonda dönemsel düşüşlerden ziyade uzun vadeli sonuçların elde edilmesi, mali programların ve politikaların başarısında en önemli göstergelerden biri olacaktır.

Gerçekte ortaya çıkan en tedirgin edici gelişme, tek tek fertler kadar bir bütün olarak toplumsal yaşamda da çok hayati yere sahip olan eğitim ve sağlık harcamalarının konsolide bütçe harcamaları içindeki payının azlığıdır. Bu alanlardaki toplam harcamaların değerlendirilmesinde özel sektör yatırımlarının da dikkate alınması bizleri daha güvenilir sonuçlara götürecektir. Ancak eğitim ve sağlık harcamalarını basit bir tüketim harcaması niteliğinde görmek de son derece hatalı bir yaklaşımdır. Aynı zamanda bir yatırım harcaması olan bu harcamaların eksikliğinin doğuracağı olumsuz etkileri ileride telafi etmek kolay değildir. Zorunlu tasarruf politikalarının eğitim ve sağlık hizmetlerinde “başarılı” sonuçlara ulaşması, kısa vadede sağlanan maddi kazanımların, uzun vadede ortaya çıkabilecek toplumsal yüklerle katlanarak sıfırlanması (ve hatta geriye doğru gitmesi) ile neticelenebilecektir.

Zorunlu harcamalar olarak nitelendirilebilen savunma, güvenlik, personel harcamaları ve yüksek faizler dikkate alındığında son dönemlerde, bütçenin esnekliğini kaybettiği, daha çok bir cari harcama ve faiz bütçesi haline geldiği söylenebilmektedir. Bu durum ve özellikle de faiz harcamalarının konsolide bütçenin neredeyse yarısına tekabül etmesi, bütçeleme politikalarının sağlıklı bir şekilde gerçekleştirilmesini engellemekte; bütçenin mali plan-program özelliğini zedelemektedir. Bunun sonucu olarak zaten kıt olan kamu kaynaklarıyla sağlıklı bir planlama yapılması ve fayda maksimizasyonu imkanı ortadan kalkarken aynı zamanda kalkınma planlarıyla bütçe uyumu da sekteye uğramaktadır.

KAYNAKLAR

- AKDOĞAN**, Abdurrahman; *Kamu Maliyesi*, 9.B. Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.
- BULUTOĞLU**, Kenan; *Kamu Ekonomisine Giriş*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1981.
- DPT**; “8. Beş Yıllık Kalkınma Planı”, Ankara, 2001.
- DPT**; “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık”, 8. Beş Yıllık Kalkınma Planı, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 2001.
- ERGEN**, Hüseyin; “Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Ulusal Ekonomideki Payı”, Eğitim Araştırmaları Dergisi, Yıl:4, Sayı:15, Bahar 2004.
- ERGİNAY**, Akif; *Kamu Maliyesi*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Yayınları, No:334, Sevinç Matbaası, Ankara, 1973-1974.
- GÜRSOY**, Bedri; *Kamu Maliyesi, Giriş-Masraflar*, C:1, Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, No:378, Sevinç Matbaası, Ankara, 1975.
- KEPENEK**, Yakup-**YENTÜRK**, Nurhan; *Türkiye Ekonomisi*, 11.B., Remzi Kitabevi, İstanbul, 2000.
- ORTAÇ**, F. Rifat; “Cumhuriyetimizin 80. Yılında Eğitim Harcamaları”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C:5, Sayı:2, Güz 2003.
- ÖNDER**, İzzettin; *Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri: 1927-1967*, İ.Ü. Yayın No: 1925, İktisat Fakültesi Yayın No: 330, İstanbul, 1974.
- ÖNER**, Erdoğan; *Kamu Maliyesi-I*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, APK, Yayın No:1986/282, 1987.
- ÖNER**, Erdoğan; “Türkiye’de Bütçe Harcamalarının Genel Bir Değerlendirilmesi”, IX. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Bütçe Harcamaları, 15-17 Mayıs 1997, Antalya/Türkiye, İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Maliye Bölümü, İstanbul, 1998.
- ÖZEN**, Ahmet; “Türkiye’de Transfer Harcamalarının Gelişimi ve Ekonomik Etkilerinin Değerlendirilmesi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C:5, Sayı:1, 2003.
- SAKAL**, Mustafa; *Türkiye’de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği*, Gazi Kitabevi, Ankara, 2003.

- SAYAR**, Nihad; *Kamu Maliyesi, Kamu Gider ve Gelirleri Prensipleri*, C:1, 5.B., İ.İ.T.İ.A. Nihad Sayar-Yayın ve Yardım Vakfı Yayınları, No:256, Sermet Matbaası, İstanbul, 1975.
- SEZGİN**, Selami; “Savunma Harcamaları, Terörizm ve Ekonomi”, <http://www.stradigma.com>. 14.10.2004
- ŞAHİN**, Ahmet; “1980 Sonrası Harcama Politikaları”, XVI. Türkiye Maliye Sempozyumu: Türkiye’de 1980 Sonrası Mali Politikalar, 28-31 Mayıs 2001, Antalya/Türkiye, Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü, Manisa, 2002.
- T.C. Maliye Bakanlığı**; “2004 Bütçe Gerekçesi”, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2003.
- T.C. Maliye Bakanlığı**; “2005 Bütçe Gerekçesi”, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü, 2004
- T.C. Maliye Bakanlığı**; “Yıllık Ekonomik Rapor”, 2003.
- TANRIVERDİ**, Ümit, **ARIKÖK**, Kurtuluş; “Sağlıklı Toplum Ancak Etkin Bir Birinci Basamak Hizmeti Sunan Pratisyen Hekimlerle Mümkündür”, Ankara Tabip Odası Dergisi, İlkbahar 2003, [http:// www.ato.org.tr](http://www.ato.org.tr)
- TURAL**, Aziz; *Türk Bütçe Sistemi*, Maliye ve Gümrük Bakanlığı, APK, Yayın No: 1987/289, 1987.
- TÜRK**, İsmail; *Kamu Maliyesi*, 2.B., Turhan Kitabevi, Ankara, 1996.
- ULUTÜRK**, Süleyman; *Türkiye’de Planlı Dönemde Kamu Harcamalarının Gelişimi ve Devletin Ekonomideki Rolü*, Akçağ Basım Yayım Dağıtım, Ankara, 1998.
- YILMAZ**, Bülent; “Savunma Çabaları ve Türkiye’nin Savunma Bütçesi” [http:// www.kho.edu.tr](http://www.kho.edu.tr). 14.10.2004