

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ HUKUK BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇE SİSTEMİ VE UYGULAMASI, TÜRKİYE
CUMHURİYETİ BÜTÇE SİSTEMİ VE UYUMLAŞTIRILMASI**

Yüksek Lisans Tezi

SEMA POYRAZ

İstanbul, 2008

T.C
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANABİLİM DALI
MALİ HUKUK BİLİM DALI

**AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇE SİSTEMİ VE UYGULAMASI, TÜRKİYE
CUMHURİYETİ BÜTÇE SİSTEMİ VE UYUMLAŞTIRILMASI**

Yüksek Lisans Tezi

SEMA POYRAZ

Danışman: YRD.DOÇ.DR.YALÇIN ALGANER

İstanbul, 2008

Marmara Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü

Tez Onay Belgesi

MALİYE Anabilim Dalı MALİ HUKUK Bilim Dalı Yüksek Lisans öğrencisi
SEMA POYRAZ' ın AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇE SİSTEMİ VE UYGULAMASI, TÜRKİYE
CUMHURİYETİ BÜTÇE SİSTEMİ VE UYUMLAŞTIRILMASI adlı tez çalışması
,Enstitümüz Yönetim Kurulunun 17.07.2008 tarih ve 2008-12/16 sayılı kararıyla ile
oluşturulan jüri tarafından oy birliği / oy çokluğu ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul
edilmiştir.

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

Tez Savunma Tarihi

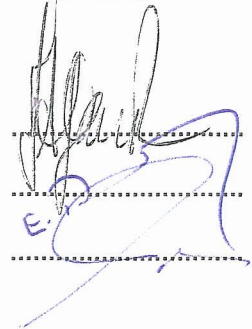
: 27.11.2008

1) Tez Danışmanı : YRD. DOÇ.DR. YALÇIN ALGANER

2) Jüri Üyesi : YRD. DOÇ.DR. MEHMET EZHAN DOĞRUSÖZ

3) Jüri Üyesi : PROF. DR. SUAT OKTAR

İmzası



GENEL BİLGİLER

Ad ve Soyadı : Sema Poyraz
Anabilim Dalı : Maliye
Programı : Mali Hukuk
Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Yalçın Alganer
Tez Türü ve Tarihi : Yüksek Lisans – Aralık 2008
Anahtar Kelimeler : Türkiye Bütçesi, AB Bütçesi, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Çok Yıllı Bütçeleme, Bütçe Sistemleri

ÖZET

AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇE SİSTEMİ VE UYGULAMASI, TÜRKİYE CUMHURİYETİ BÜTÇE SİSTEMİ VE UYUMLAŞTIRILMASI

Bütçeler, ülkelerin mali yıl içerisindeki gelir ve giderlerini gösteren, bunların gerçekleştirilmesini ve uygulanmasını amaçlayan belgelerdir. Türkiye 2006 yılından itibaren Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi'ne geçmiştir. Bu doğrultuda ülkemiz bütçesi, öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki yılın tahminlerini de içerecek şekilde çok yıllık olarak hazırlanmaktadır.

Avrupa Birliği Bütçe Sistemi ve Türkiye Cumhuriyeti Bütçe Sisteminin ayrıntılı olarak ele alındığı bu çalışmamızın temel amacı, Avrupa Birliği'ne aday ülke statüsündeki ülkemizin, bütçe konusunda Avrupa Birliği'ne uyuma yönelik gerçekleştirdiği ve gerçekleştirmekte olduğu reformların başarısını ortaya koyabilmektir.

Üç bölümden oluşan çalışmamızın birinci bölümü, AB Bütçe Sistemi'nden oluşmaktadır. Bu bölümde AB Bütçesinin tarihsel gelişim ve hazırlık süreci, gelir-gider kalemleri, değişen ve gelişen bütçesel hükümleri anlatılmıştır. İkinci bölümde Türkiye Cumhuriyeti Bütçe Sistemi'ne yer verilmiştir. Bu bölümde, Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi, Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan çerçevesinde hazırlanmakta olan bütçe sistemimiz anlatılmıştır. Son bölüm olan üçüncü bölümde ise 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çerçevesinde karşılaştırmalar yapılmış, Türkiye Cumhuriyeti Bütçesi'nin AB Bütçesi'ne uyumuna yönelik gerçekleştirdiği yeni uygulamalar üzerinde durulmuştur.

GENERAL KNOWLEDGE

Name and Surname : Sema Poyraz
Field : Public Finance
Programme : Fiscal Law
Supervisor : Assistant Professor Yalçın Alganer
Degree Awarded and Date : Master- December 2008
Keywords : Turkish Budgetary System, EU Budgetary System, Financial Management and Controlling Laws, Multiple Financial Years, Budgetary Systems.

ABSTRACT

THE EU BUDGETARY SYSTEM AND ITS APPLICATION, BUDGETARY SYSTEM OF THE TURKISH REPUBLIC AND ITS ACCOMODATION TO EU BUDGETARY SYSTEM

Budgets are documents that show the expenditures and incomes of a country in a financial year and aim to achieve these expenditures and incomes in that term. Turkey has been using the budgetary system for multiple years since 2006. In that way, our country's budget has been prepared in a multiple year system including estimated budgetary year and the two financial years following.

The main purpose of the thesis that we made a detailed analysis of the EU and the Turkey's Budgetary System, is to show the achievements of Turkey's reforms which have been done and have still been being done in budgetary system as a candidate country to the EU.

Our paper consists of three parts and in the first part EU Budgetary System is discussed. In that part, the historical evolution and the preparation processes of the EU budgetary system, the items of the incomes and the expenses and continually changing and improving sentences of the EU budgetary system have been told. In the second part, the Budgetary System of The Turkish Republic is mentioned. In this part of the thesis, our budgetary system is analyzed according to the Mid-Term Program, Mid-Term Financial Planning and Budgetary System with Multiple Financial Years. In the third and also the final part of that paper, comparisons according to the Common Accounting Law that is numbered 1050 and the Financial Management and Controlling Laws of the Public that is numbered 5018 are made and also the new applications which are done by the Turkish Government to accommodate Turkey's Budgetary System with the EU Budgetary System are told.

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
TABLO LİSTESİ.....	iv
ŞEKİL LİSTESİ.....	vi
KISALTMALAR.....	vii
GİRİŞ.....	1
1. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇE SİSTEMİ	4
1.1. Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi.....	4
1.2. AB Bütçesinin Tarihçesi.....	8
1.2.1. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Bütçesi.....	9
1.2.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Bütçesi.....	11
1.2.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu Bütçesi.....	11
1.2.4. Tek Bütçe-AB Bütçesi.....	12
1.3. Doğrudan Katkılardan Öz Kaynaklar Sistemine Geçiş.....	12
1.4. AB Bütçe İlkeleri.....	14
1.5 Bütçenin Hazırlık Süreci.....	17
1.6. AB Bütçesinin Gelir ve Gider Kalemleri.....	21
1.6.1. AB Bütçesinin Gelir Kalemleri.....	21
1.6.1.1. Tarım Vergileri ve Şeker Vergisi.....	23
1.6.1.2. Gümrük Vergileri.....	25
1.6.1.3. Katma Değer Vergisi.....	27
1.6.1.4. Gayri Safi Milli Hasıla.....	32
1.6.1.5. Diğer Gelir Kaynakları.....	33
1.6.2. AB Bütçesinin Gider Kalemleri.....	34
1.6.2.1. Ortak Tarım Politikasından Kaynaklanan Harcamalar.....	34
1.6.2.2. Yapısal Politikalardan Kaynaklanan Harcamalar.....	37
1.6.2.3. Araştırma-Geliştirme ve Enerji Harcamaları.....	39
1.6.2.4. Eğitim Harcamaları.....	39
1.6.2.5. İdari Harcamalar.....	40
1.6.2.6. İç Pazarın Düzenlenmesi ve Tüketicinin Korunması Harcamaları.....	40
1.7. Bütçe Dışı Finansman.....	40
1.7.1. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Kredileri.....	41
1.7.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Kredileri.....	42
1.7.3. Yeni Topluluk Aracı.....	42
1.7.4. Avrupa Gelişme Fonu ve Topluluk Borç Aracı.....	42
1.7.5. Avrupa Yatırım Bankası.....	43
1.8. Mali Perspektifler.....	44
1.8.1. 1988-1992 Delors I Paketi.....	46
1.8.2. 1993-1999 Delors II Paketi.....	49
1.8.3. Gündem 2000.....	50
1.8.4. 2000-2006 Dönemi Mali Perspektifi.....	50
1.8.5. 2007-2013 Dönemi Mali Perspektifi.....	51
1.9. Avrupa Anayasası Antlaşması ve Lizbon Antlaşması.....	62

2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ BÜTÇE SİSTEMİ.....	72
2.1. Bütçenin Tanımı.....	72
2.2. Bütçenin Tarihi Gelişimi.....	74
2.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	74
2.2.2. Cumhuriyet Dönemi ve Sonrası.....	75
2.3. Bütçeleme Sistemleri.....	77
2.3.1. Klasik (Geleneksel) Bütçe Sistemi.....	77
2.3.2. Devri Bütçe Sistemi.....	78
2.3.3. Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi.....	79
2.3.4. Performans Bütçe Sistemi.....	79
2.3.5. Program Bütçe Sistemi.....	80
2.4. Bütçe Türleri.....	82
2.4.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunundaki Bütçe Türleri.....	82
2.4.2. 5018 Sayılı KMYKK'deki Bütçe Türleri.....	85
2.5. Kamu Bütçesinin Temel Özellikleri.....	87
2.6. Bütçeleme İlkeleri.....	88
2.7. Bütçenin Fonksiyonları.....	89
2.7.1. Bütçenin Hukuki Fonksiyonu.....	89
2.7.2. Bütçenin Siyasi Fonksiyonu.....	90
2.7.3. Bütçenin İktisadi ve Mali Fonksiyonu.....	90
2.7.4. Bütçenin Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu.....	90
2.8. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi.....	91
2.9. Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Uygulaması.....	93
2.10. Merkezi Yönetim Bütçesinin Hazırlanma Süreci.....	96
2.10.1. Orta Vadeli Program (2009-2011).....	97
2.10.2. Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011).....	104
2.10.3. Bütçe Çağrısı, Bütçe Hazırlama Rehberi, Yatırım Genelgesi, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi.....	110
2.10.4. Bütçenin Hazırlık Aşamaları.....	111
2.10.5. Gider Bütçesinin Hazırlanması.....	112
2.10.6. Kamu İdarelerinin Ödenek Tekliflerinin Hazırlanması.....	112
2.10.7. Gelir Bütçesinin Hazırlanması.....	113
2.10.8. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması.....	114
2.10.9. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi ve Kanunlaşması.....	115
2.11. Merkezi Yönetim Bütçesinin Uygulanması.....	117
2.11.1. Harcama Yapılması.....	122
2.11.1.1. Yüklenmeye Girişilmesi.....	122
2.11.1.2. Ertesi Yıla Geçen Yüklenme.....	122
2.11.1.3. Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeler.....	123
2.11.2. Harcama Yetkisi ve Yetkilisi.....	123
2.11.3. Giderlerin Gerçekleşmesi.....	124
2.11.4. Gelirlerin Toplanması.....	124
2.12. Bütçe Hesaplarının Kapatılmasında Kullanılan Yöntemler.....	126
2.12.1. Egzersiz (Hesap Dönemi) Yöntemi.....	126

2.12.2 Jestiyon (Yönetim Zamanı) Yöntemi.....	127
2.13. Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap Kanunu.....	128
2.14. Bütçe Denetimi.....	129
2.14.1. İç Kontrol Sistemi.....	129
2.14.2. Ön Mali Kontrol.....	131
2.14.3. Mali Hizmetler Birimi.....	132
2.14.4. Muhasebe Hizmetler Birimi.....	133
2.14.5. İç Denetim.....	134
2.14.6. Dış Denetim.....	136
2.14.7. TBMM ve Sayıştay'ın Denetlenmesi.....	137
2.15. Türkiye'de Kayıt Dışı Ekonomi ve Denetim İlişkisi.....	138
3. TÜRKİYE CUMHURİYETİ BÜTÇE SİSTEMİNİN AB' YE UYUMU.....	142
3.1. Avrupa Birliği ve Türkiye.....	142
3.2. Türkiye'nin AB'ye Tam Üyelik Sürecini Etkileyen Faktörler.....	146
3.3. 5018 Sayılı KMYKK ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler.....	151
3.3.1. 1050 Sayılı Kanunun Eksiklikleri.....	151
3.3.2. 5018 Sayılı Kanunla Getirilen Yenilikler.....	154
3.4. 1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Karşılaştırılması.....	155
3.5. 5217 Sayılı Kanunun Çıkarılması.....	158
3.6. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş.....	159
3.6.1. Stratejik Planlama.....	159
3.6.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi.....	162
3.7. Analitik Bütçe Sınıflandırması.....	163
3.7.1. Kurumsal Sınıflandırma.....	167
3.7.2. Fonksiyonel Sınıflandırma.....	168
3.7.3. Finansman Tipi Sınıflandırma.....	168
3.7.4. Ekonomik Sınıflandırma.....	169
3.8. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013).....	169
3.9. Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler.....	172
4. SONUÇ.....	184
EKLER.....	188
KAYNAKÇA.....	198

TABLO LİSTESİ

	Sayfa No
Tablo 1: Üye Ülkelerde Uygulanan KDV Oranları.....	29
Tablo 2: 1988-1992 Mali Perspektifi Gerçekleşmeleri (Milyon ECU).....	46
Tablo 3: AB'nin 2008 Bütçesi (Milyon EURO).....	55
Tablo 4: 2007-2008 Bütçelerinin Karşılaştırılması.....	56
Tablo 5: 2008 AB Bütçesi.....	58
Tablo 6: Gelir Türlerine Göre Dağılım.....	59
Tablo 7: Gider Türlerine Göre Dağılım.....	59
Tablo 8: 2006-2013 Bütçesine AB Üye Ülkelerinin Katkıları.....	60
Tablo 9: Orta Vadeli Plana Göre Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri.....	102
Tablo 10: 2008-2010 Dönemi Makro Ekonomik Göstergeleri.....	103
Tablo 11: 2009-2011 Dönemi Temel Makro Ekonomik Göstergeleri.....	104
Tablo 12: Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası.....	106
Tablo 13: Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri.....	107
Tablo 14: Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri.....	108
Tablo 15: Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000-2008.....	176
Tablo 16: Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (GSMH'ye Oranları)....	177
Tablo 17: Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri (Bütçe İçindeki Payları).	178
Tablo 18: 2008 Yılı Gerçekleşmesi (Milyon YTL).....	179
Tablo 19: Bütçe Gelirleri.....	180
Tablo 20: Bütçe Giderleri.....	180

Tablo 21: Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri.....	181
Tablo 22: Vergi Gelirleri.....	181
Tablo 23: 2000-2006 Dönemi Mali Perspektifi.....	196
Tablo 24: 2007-2013 Mali Perspektifi (Milyon Euro).....	197

ŞEKİL LİSTESİ

Sayfa No

Şekil 1: Çok Yıllı Bütçeleme Süreci.....	94
--	----

KISALTMALAR

AAET	: Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu
AB	: Avrupa Birliği
ABKF	: Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu
AET	: Avrupa Ekonomik Topluluğu
AKÇT	: Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu
AR-GE	: Araştırma Geliştirme
ASF	: Avrupa Sosyal Fonu
AT	: Avrupa Topluluğu
ATYGF	: Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Garanti Fonu
AYB	: Avrupa Yatırım Bankası
BBDK	: Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GKRY	: Güney Kıbrıs Rum Yönetimi
KİK	: Kamu İhale Kurulu
KMYKK	: Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
MDAÜ	: Merkez Doğu Avrupa Ülkeleri
MYB	: Merkezi Yönetim Bütçesi
MYBK	: Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu
FEOGA	: Avrupa Tarımsal ve Yönerme Fonu
GSMH	: Gayri Safı Milli Hasıla
GSYİH	: Gayri Safı Yurtiçi Hasıla
KDV	: Katma Değer Vergisi
ODGP	: Ortak Dış ve Güvenlik Politikası
OTP	: Ortak Tarım Politikası
OVP	: Orta Vadeli Program
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
RG	: Resmi Gazete
RTÜK	: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurulu
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi

TCMB	: Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası
TRT	: Türkiye Radyo Televizyonu
YPK	: Yüksek Planlama Kurulu
a.g.e	: Adı geçen eser
a.g.k	: Adı geçen kaynak
s.	: Sayfa
m.	: Madde
çev.	: Çeviren

GİRİŞ

Bütçeler, ülkelerin mali yıl içindeki gelir ve giderlerini gösteren, bunların gerçekleşmesini ve uygulanmasını amaçlayan bir belgedir. Aynı zamanda sosyal, mali, hukuksal ve ekonomik bir çok işleve sahiptirler. Hükümetlerin siyasi tercihlerini ortaya koyabilmelerini sağlayan ve kamusal kaynakların bu tercihler doğrultusunda kullanımını sağlayan da bütçedir. Her ülkenin bütçesi farklı özelliklere sahip olabilmektedir.

Türkiye’de bütçeleme sürecine baktığımızda günümüze kadar köklü bir çok değişikliklerin yapılmış olduğunu görmekteyiz. Kamu mali yönetim sistemimiz; 1927 yılında çıkarılan “1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu” ile düzenlenmiştir. Uzun yıllar boyunca çok az değişikliklerle bu kanun yürürlükte kalmış ancak sürekli ilerleme kaydeden günümüz koşullarında yetersiz kalmaya başlamıştır. Dolayısıyla mali yapımızda oldukça büyük yenilikleri beraberinde getiren “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” kabul edilerek bütçeleme sürecimizde reforma gidilmiştir.

Türkiye geliştirmekte olan bir ülke olarak sadece bütçe konusunda değil bir çok alanda yenilikçi adımlar atmaya özen göstermektedir. Bu bağlamda hedeflenen Avrupa Birliği’ ne “aday ülke” yolunda ilerlediğimiz şu dönemde “üye ülke” sıfatını kazanabilmek ve gereklerini yerine getirebilmektir.

Avrupa Birliği bugünkü konumuna, zorlu süreçlerden geçerek ve sürekli ilerleme kaydederek yarım asırlık bir zaman dilimi sonucunda ulaşmıştır. Türkiye ile Avrupa Birliği ilişkileri 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması ile başlamıştır. Ankara Antlaşması; Türkiye’nin tam üyeliğine yönelik ortaklık kuran antlaşma olarak anılmaktadır. Daha sonra 23 Kasım 1970 tarihinde Türkiye ile Avrupa Birliği arasında Gümrük Birliği’nin tamamlanmasına ilişkin koşulları belirleyen “Katma Protokol” imzalanmıştır. Gümrük Birliği müzakereleri 6 Mart 1995 tarihli Ortaklık Konseyi Kararının imzalanması ile sonuçlanmıştır. Bu karar ile Türkiye ve Avrupa Birliği arasında 1.1.1996 tarihinden itibaren Gümrük Birliği başlatılmıştır. Aralık 1999

Helsinki Zirvesi'nde ise Türkiye'nin AB üyeliğine adaylığı teyit edilmiş ve böylece AB müktesebatına uygun davranma yükümlülüğü altına girilmiştir.

Tüm aday ülkeler gibi Türkiye'nin de tam üyelik için uyması gereken çeşitli koşullar vardır. Her aday ülkenin birliğe katılım müzakerelerinin başlatılabilmesi için Kopenhag Kriterleri'ne uyum göstermiş olmaları zorunluluğu vardır. Kopenhag Kriterleri aday ülkeler için gerekli kriterleri içerirken; Maastricht Kriterleri ise üye ülkeler için geçerli kriterleri ortaya koymaktadır. Bu kriterler, AB üyeliği için adeta vize niteliğindedir ve üyelik olsun ya da olmasın evrensel niteliği ile hem insan hakları anlamında hem de siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanmasında çok önemlidir.

Helsinki Zirvesi'nde aday ülke olarak kabul edilen Türkiye ile 3 Ekim 2005 tarihinde müzakerelere başlanma kararı alınmıştır. Katılım müzakeresi ile; AB müktesebatı ile Türk mevzuatı arasındaki farklılıkların giderilmesi ve Türkiye'nin AB mevzuatını uygulayabilecek duruma gelmesi amaçlanmaktadır. Böylece tam üyeliğin alt yapısının oluşturulması hedeflenmektedir. Bu nedenle artık AB müktesebatına uyum; Türkiye'nin en temel gündem maddesi haline gelmiştir.

Avrupa Birliği'ne üyeliğin hemen ardından bütçe bakımından gerçekleştirilmesi gereken kriterler sıkı bir bütçe uygulaması sonucunda oluşacak olan Maastricht Kriterlerine bağlanmıştır. Buna göre bütçe açığı GSMH' nin %3'ünü ve kamu borcu GSMH' nin % 60'ını geçmemelidir. Bütçe bakımından aranan kriterler henüz gerçekleştirilememiştir. Türkiye özellikle 1980'li yıllarda ve 1990'lı yılların başlarında zorlu dönemler geçirmiştir. Kamu kesimi borçlanma gereği büyük artışlar göstermiş, ekonomik istikrar sağlanamamıştır. Ancak zaman itibariyle Türkiye; ekonomisini düzeltici yönde kararlar alınmış ve bu yönde mali politikalar uygulamıştır.

Yukarıda aktarılan bilgiler doğrultusunda çalışmamızın amacı; aday ülke olarak tam üyelik hedeflediğimiz Avrupa Birliği' nin bütçe sistemini ayrıntılı olarak inceleyip AB' ye uyum için bütçesel açıdan neler yapılabileceğini ortaya koymaktır. Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölümde AB bütçesinin tarihi gelişimi; AKÇT Bütçesi, AAET Bütçesi ve AET Bütçelerinden başlanarak günümüze kadar geçen süreç içerisinde anlatılmıştır.

Daha sonra AB bütçesinin temel özellikleri, bütçeleme ilkeleri ve gelir –gider kalemleri ele alındıktan sonra bütçeleme süreci, bütçenin uygulanışı, bütçe dışı finansman, mali perspektifler ve Anayasa Antlaşması hakkında bilgiler sunulmuştur.

İkinci bölümde Türkiye ‘deki bütçe sisteminin tarihsel gelişimi; Osmanlı İmparatorluğu’ndan başlanarak günümüze kadar geçen süreç göz önüne alınarak anlatılmıştır. Ardından bütçeleme ilkeleri, bütçe türleri, bütçenin fonksiyonları, bütçenin hazırlık aşaması, uygulama esasları ve denetimi gibi temel konular üzerinde durulmuştur.

Son bölümde ise; Türkiye Cumhuriyeti Bütçe Sistemi’nin Avrupa Birliği’ ne uyumu ele alınmış, bu amaçla gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmekte olan reform niteliğindeki uygulamalardan bahsedilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. AVRUPA BİRLİĞİ BÜTÇE SİSTEMİ

1.1. Avrupa Birliği'nin Tarihsel Gelişimi

Avrupa kıtasında “birlik” oluşturma fikri 14. yüzyıldan itibaren bilim ve siyaset adamlarının, filozofların, tarihçi ve hukukçuların araştırmasına konu olmuştur. Ancak Avrupa’da bir birlik oluşturulması 20. yüzyıla gelene kadar sadece düşünce olarak kalmış, eyleme dönüştürülememiştir. Birlik oluşturma düşüncesine yönelik gerçek anlamda ilk somut adım, II. Dünya Savaşı sonrasında atılmıştır. II. Dünya Savaşı, Avrupa ülkelerinin çıkar çatışmaları yüzünden çok büyük bir yıkıma sebep olmuştur. Özellikle savaş sonrasında SSCB’nin ve ABD’nin egemen güçler halini alması ve bütün Avrupa ülkelerinin savaştan yorgun ve zarar ile çıkması Avrupa’da büyük bir dengesizlik oluşturmuştur. Bu dengesizliğin ortadan kaldırılması, huzur, istikrar ve barışın kurulması, önce ekonomik sonra siyasi bir entegrasyona bağlı kılınmıştır.

Savaş sonrasında 9 Mayıs 1950 yılında Fransa Dışişleri Bakanı Robert Schuman, Eski Milletler Cemiyeti Genel Sekreteri Jean Monnet’in tasarısına dayanan ve birleşik Avrupa’nın temellerini atan “Schuman Planı” nı yayımlamıştır. Schuman Planı; Avrupa’da barış, huzur ve güvenin sağlanabilmesi için Fransız-Alman dostluğunun şart olduğunu belirtmiş, bu doğrultuda Almanya ve Fransa arasında savaş sanayinin temel girdileri olan kömür ve çeliğin üretim ve kullanımının uluslararası bir sorumluluğa bırakılmasını önermiştir. Bu çerçevede 1951 yılında Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg, Paris’te imzaladıkları bir antlaşma ile “Avrupa Kömür Çelik Topluluğu”nu (AKÇT) kurmuşlardır. Böylece ülkeler, tarihte ilk defa, kendi iradeleri ile ulusal egemenliklerinin bir kısmını uluslarüstü bir kuruma devretmişlerdir. II. Dünya Savaşı’ndan yeni çıkmış, büyük bir yıkıma uğramış Avrupa’da entegrasyonun ilk olarak başta savaş sanayi olmak üzere o dönemdeki endüstriyel gelişim için büyük önem taşıyan bu iki sektörde başlaması tesadüf değildir.

Bu entegrasyon Avrupa’da sürekli barışı sağlamanın ilk adımı kabul edilmiş ve bugünkü AB’nin temeli böylece atılmıştır¹.

AKÇT ile başlayan başarılı süreç, birlik yolundaki çalışmaların daha da hızlanmasına neden olmuştur. 27 Mayıs 1952 tarihinde AKÇT üyesi 6 ülke tarafından Avrupa Savunma Topluluğu Antlaşması imzalanmış ancak Fransa’nın antlaşmayı mecliste onaylamaması sonucunda yürürlüğe girememiştir. Hemen ardından 1953 yılında gerçekleştirilen Avrupa Siyasal Topluluğu girişimleri de sonuçsuz kalınca, çalışmalar kapsamlı bir ekonomik birleşme yönünde yoğunlaşmaya başlamıştır.

25 Mart 1957 tarihinde Roma’da imzalanan “Roma Antlaşmaları” ile AKÇT üyesi ülkeler tarafından “Avrupa Ekonomik Topluluğu”(AET) ve “Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu”(EURATOM) kurulmuştur. Her iki antlaşma da 1 Ocak 1958 tarihinde yürürlüğe girmiş, ekonomik bütünleşmenin yanı sıra, mali ve siyasi işbirliğinin de öncüsü olmuştur².

AET ile, üye ülkeler arasında malların, sermayenin ve emeğin serbestçe dolaşabildiği bir ortak pazar ve kademeli bir gümrük birliği kurulması amaçlanmıştır. Nitekim 1968 yılında Gümrük Birliği tamamlanarak üye ülkeler arasında ticarete gümrük vergileri ve miktar kısıtlamaları kaldırılmış, üçüncü ülkelere karşı ortak bir gümrük tarifesi uygulanmaya başlamıştır. EURATOM ile ise, nükleer endüstrinin kurulup geliştirilmesi hedeflenmiş, böylece üye ülkelerin hayat standartlarının yükseltilmesi, petrole olan bağımlılığın azaltılması ve atom enerjisinin barışçıl olarak kullanılması amaçlanmıştır. 1 Temmuz 1967 tarihinde yürürlüğe giren Füzyon Antlaşması ile AKÇT, AET, EURATOM organları birleştirilerek “Avrupa Toplulukları” (AT) adını almıştır.

Birliğin genişleme sürecine bakacak olursak ilk genişleme, 1972 yılında İngiltere, Danimarka ve İrlanda’nın Topluluğa üyelik antlaşmalarının imzalanmasıyla

¹ İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği’nin Tarihçesi”, <http://www.ikv.org.tr/abtarihce.php#>, (10.09.2008).

² Treaty Establishing the European Economic Community, EEC Treaty - original text (non-consolidated version), http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm, (11.09.2008).

gerçekleşmiştir. Ardından 1981’de Yunanistan’ın, 1986’da İspanya ve Portekiz’in, 1995’de Avusturya, Finlandiya ve İsveç’in katılımıyla 15 üyeli hale gelmiştir. 1 Mayıs 2004 tarihinde ise 10 ülkenin (Çek Cumhuriyeti, Estonya, GKRY, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Slovakya ve Slovenya) katılımıyla birlik beşinci ve en büyük genişlemesini yaşamıştır. Son genişleme, 1 Ocak 2007 tarihinde Bulgaristan ve Romanya’nın Avrupa Birliği (AB) üyesi olmasıyla gerçekleşmiştir. Böylece AB, günümüz itibariyle “27” üyeli bir yapıya sahip olmuştur.

1 Temmuz 1987 tarihinde yürürlüğe giren “Avrupa Tek Senedi” ile Avrupa Topluluklarını kuran antlaşmalarda ilk kez kapsamlı bir şekilde değişikliğe gidilmiş ve yeni ortak politikalar belirlenmiştir. Tek Avrupa Senedi, iç pazarın oluşturulması ile ilgili en önemli belgedir. Bu belge ile malların ve sermayenin serbest dolaşımının sağlanması, Ortak Gümrük Tarifesinde değişiklik yapılması, topluluk organlarının faaliyetlerinin genişletilmesi gibi kararlar alınmıştır³.

Tek Avrupa Senedi ile başlayan yeniden yapılanma süreci 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan “Maastricht Antlaşması” (Avrupa Birliği Antlaşması) ile devam etmiştir. Aynı yıl yürürlüğe girmesi planlanan antlaşma, İngiltere’nin itirazları ve Danimarka’da yapılan halk oylamasının olumsuz sonuçlanması nedeniyle 1 kasım 1993 tarihinde yürürlüğe girebilmiştir. Maastricht Antlaşmasıyla Roma Antlaşması’nda en kapsamlı değişiklikler gerçekleştirilmiş, “Avrupa Toplulukları” yerine “Avrupa Birliği” adı kullanılmaya başlanmıştır ve AB üç temel sütun üzerine oturtulmuştur. Bunlar: Avrupa Toplulukları (AKÇT, AET, EURATOM), Ortak Dışişleri ve Güvenlik Politikası (ODGP) ile adalet ve içişlerinde işbirliğidir⁴. Diğer bir yenilik ise tek paraya geçilmesini sağlayan Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) kurularak AB parasının tek bir Merkez Bankası’ nın idaresi altına girmesi olmuştur. Belirtilmesi gereken önemli bir nokta, antlaşmanın “farklılaştırılmış bütünleşme” kavramını da beraberinde getirmesidir. Böylece üye devletlerin tamamı en azından başlangıçta, EPB’ye katılmak zorunda olmayacaktı. Örneğin bu kavram sayesinde İngiltere EPB’ye hiçbir zaman katılmamayı tercih edebilme hakkına sahip olmuştur. Farklılaştırılmış bütünleşme, üye

³ The Single European Act, http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_en.htm, (12.09.2008).

⁴ Treaty of Maastricht on European Union, http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm, (12.09.2008).

devletlerin yeni siyasi girişimlere tereddütlü yaklaşımlarına çözüm olarak getirilmiş bir uygulamadır⁵. Ayrıca Antlaşma ile “birlik vatandaşlığı” kavramı getirilmiş, AB vatandaşları o ülkenin uyruğunda olmasalar bile, yaşadıkları ülkenin belediye ve parlamento seçimlerinde aday olma ve oy kullanma haklarından yararlanabilir hale gelmişlerdir.

2 Ekim 1997 tarihinde imzalanan ve 1 Mayıs 1999 tarihinde yürürlüğe giren Amsterdam Antlaşması ise AB’ nin özgürlük, adalet, güvenlik, insan hakları, demokrasi ve hukuk devleti üzerine kurulu bir yapı olduğunu ortaya koyması bakımından büyük önem taşımaktadır. Avrupa vatandaşlığı, uyumlu ve etkin bir dış politika, daha sıkı işbirliği, tek para birimi gibi konular da Amsterdam Antlaşması ile kurucu antlaşmalara getirilen yeniliklerden bazılarıdır.

Birliğin yeni üye ülkeleri bünyesine katarak hızla genişleme içerisinde olduğu dönemlerde 26 Şubat 2001 tarihinde “Nice Antlaşması” imzalanarak 1 şubat 2003 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Bu bağlamda Nice Antlaşması’nın amacı da Birliğe yeni üyeler katılmasını sağlamaya hazırlayarak genişlemenin gerçekleştirilmesidir. Bu antlaşma da Amsterdam Antlaşması’nda olduğu gibi, Avrupa Birliği Antlaşması ile oluşan temel yapıyı bozmadan kurucu antlaşmalara değişiklikler getiren bir antlaşmadır. Getirdiği en önemli yenilik ortak karar alma prosedürünün kapsamını genişletmesi olmuştur. Böylece, Nice Antlaşması’ndan sonra, nitelikli çoğunluk yoluyla alınmış bir Konsey kararını gerektiren yasal düzenlemelerin çoğu, ortak karar prosedürü yoluyla kararlaştırılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte vergilendirme, sosyal güvenlik, yoksul bölgelere yardım gibi alanlarda oybirliği şartının korunduğu da dikkati çekmektedir⁶.

Birlik fikrinin ortaya atıldığı yıllardan günümüze kadar geçen süreçte AB’nin tarihine kısa bir bakış içerisinde anlatılan yukarıdaki bilgilerin ardından ilerleyen bölümlerimizde Avrupa Birliği Bütçesi’nin nasıl bir tarihi gelişim gösterdiği anlatılmaya çalışılmıştır.

⁵ Desmond Dinan, **Avrupa Birliği Tarihi**, Hale Akay (çev.), 1. Basım, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2008, s.319.

⁶ İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği’nin Tarihçesi”, <http://www.ikv.org.tr/abtarihce.php#>, (13.09.2008).

1.2. AB Bütçesinin Tarihçesi

AB'nin, kendi faaliyetlerini ve politikalarını finanse etmek üzere oluşturulmuş, üye ülke bütçelerinden ayrı bir bütçesi bulunmaktadır. Ekonomik bütünleşmeden hareketle siyasal ve sosyal bütünleşmeye ulaşmayı hedefleyen AB'de söz konusu hedefleri gerçekleştirmek üzere bir takım harcamaların yapılması gerekmiş, bu da bazı gelir kaynaklarının elde edilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Böylece gelir ve harcamaların sonucunda AB Bütçesi ortaya çıkmıştır.

AB bütçesi; bir mali yıl içerisinde gelir ve giderleri tahmin eden, bunların gerçekleşmesini ve uygulanmasını hedefleyen bir hukuki tasarruftur. Bütçe harcamaları da bütçe gelirleri de AB'nin ortak politikalarından kaynaklanmaktadır⁷.

AB bütçesi, ulusal bütçelerden farklı bir bütçedir. AB'nin kendine ait gelirleri vardır ve bu gelirler, Komisyon'un yürüttüğü politikaların finansmanı için harcanmaktadır. Birlik bütçesinin üye ülkelerden bağımsız bir yapıya kavuşması 1970 yılında gerçekleşmiştir. Bu yıla kadar AB bütçesi gelirlerini, üye ülkelerden yaptığı transferlerle sağlamıştır. 1970 yılında ise ortak politikaların finansmanı için üye ülke yardımlarına son veren "özkaynaklar" sistemi benimsenmiştir.

AB bütçesi, üye ülkelerin bütçeleri ile karşılaştırıldığında oldukça sınırlı bir büyüklüğe sahiptir ve düzenleyici niteliği gereği, idari harcamalar dışında bir harcama yapılmasını gerektirmemektedir. Örneğin, AB harcamaları AB'nin GSMH toplamının %1-2'si kadardır. Oysa üye devletlerin ulusal harcamaları, GSMH toplamlarının %45-50'si kadardır. AB bütçesinin bu nispi küçüklüğü; savunma, sosyal güvenlik, hukuk, eğitim gibi büyük harcamalar gerektiren alanlarda, üye ülkelerin egemenlik haklarının devam etmesinden kaynaklanmaktadır. Bu tür harcamalar ulusal düzeyde kalmakta, AB bütçesinde çok fazla yer almamaktadır⁸. Diğer bir önemli fark ise ulusal bütçeler işlevsel bütçeler iken yani kamu harcamaları, kamu gelirlerinden fazla olduğunda oluşan bütçe açığını kapatmak için borçlanma ve faiz ödeme gibi politikalar

⁷ Cihan Dura, Hayriye Atik, **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**, 3. Baskı, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007, s. 239.

⁸ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 9. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayın Dağıtım, 2007, s.413.

uygulayabildikleri halde AB bütçesinin denk olması gereken muhasebe türü bütçe olmasıdır. Ulusal bütçelerin aksine AB bütçesinde borçlanma yoktur ve gelir tahminleri, harcama ödeneklerine eşit olmak zorundadır.

AB harcamaları sözleşmelerle, çok yıllık finansal çerçevelerle sınırlandırılmaktadır ve AB bütçesinin açık vermesine müsaade edilmemektedir. Yani gelirler, tüm aktiviteleri karşılamak durumundadır. Bu gelirler temel olarak 3 ana kaynaktan sağlanmaktadır: Gümrük Vergileri, KDV ve her üye ülkenin GSMH'sinin büyüklüğüne dayalı katkılar. Son yapılan finansal çerçeve 2007'den 2013'e yedi yıllık harcama planını içermektedir⁹.

İyi bir bütçe sistemi, mali disiplini sağlayabilen, kaynakları önceliklere göre tahsis edebilen, bu kaynakları en az maliyetle ve amaca uygun bir biçimde kullanabilen ve kullandığı kaynağın hesabını en iyi biçimde verebilen bir yapıya sahip olmalıdır¹⁰.

AB bütçesi; Avrupa Birliği'nin genişleme ve bütünleşme sürecinde artan ihtiyaçlarını karşılayarak, bütçenin etkin ve verimli kullanımını sağlamak amacıyla çeşitli değişiklikler ve reformlar geçirmiştir. 1965 yılına kadar AKÇT, AET ve AAET için ayrı ayrı bütçeler hazırlanmıştır. 1 Temmuz 1967 tarihinde Füzyon Antlaşması'nın yürürlüğe girmesinden sonra tek bütçe uygulamasına geçilmiştir. Avrupa Birliği bütçesine ilişkin en son değişiklikler, 14.12.2007 tarihinde imzalanan ve yürürlüğe girebilmesi için 01.01.2009 tarihine kadar tüm üye ülkeler tarafından onaylanması gereken Lizbon Antlaşması ile gerçekleştirilmiştir. Bu konu hakkında ayrıntılı bilgi ilerleyen kısımlarda ele alınmıştır.

1.2.1. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Bütçesi

AB bütçe sisteminin başlangıcı 1951 yılında oluşturulan Avrupa Kömür Çelik Topluluğu'na dayanmaktadır. İlk zamanlarda AKÇT bütçesi yalnızca topluluğun idari harcamalarını karşılamaya yönelik oluşturulmuş, bu amaç için kömür ve çelik üretiminden elde edilen gelirin azami %1'lik kısmının AKÇT bütçesine devredilmesi

⁹European Commission, Financial Programming and Budget “*The European Union Budget At a Glance*”, http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm, (14.09.2008).

¹⁰ Serkan Cura, “Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması”, *İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 1, İstanbul: 2003, s.144.

kararlaştırılmıştır. 1954 yılından sonra Paris Antlaşmasının 26. maddesine istinaden AKÇT bütçesinden idari harcamaların yanı sıra, kömür ve çelik sanayinde çalışanlara parasal ve mesleki yardım, konut kredileri ve işletmelere yatırım kredileri verilmesi kararı alınmıřtır¹¹.

AKÇT bütçesi idari amaçların yanında aynı zamanda, demir ve çelik endüstrisinin belli özel durumları için de kullanılmıştır. Bundan dolayı AKÇT bütçesi idari bütçe ve operasyonel bütçe olarak ayrılmıştır. Bütçe kısmi olarak AKÇT’ ye üye devletlerin katkılarıyla fakat temel olarak demir ve çelik üretimiyle doğrudan bağlantılı ödemelerle finanse edilmiştir ve AKÇT aynı zamanda mali piyasalardan ödünç alma hakkına da sahip olmuştur.

AKÇT bütçesinin temel olarak üye ülkelerin katkılarından değil, kendi “öz kaynaklarından” finanse edilmesi, organizasyona kendi kurucu devletleri tarafından açıkça bir bağımsızlık verildiğini göstermektedir¹².

AKÇT Antlaşması, yürürlük tarihinden (25 Temmuz 1952) itibaren 50 yıl geçerli olmak üzere imzalanmış olması nedeniyle, 23 Temmuz 2002 tarihinde sona ermiştir. Antlaşma’ nın bitişine ilişkin Konsey’in 27 Şubat 2002 tarihinde geçekleştirdiğı toplantıda alınan “AKÇT’nin Sona Ermesinin Mali Sonuçları ve Kömür ve Çelik Araştırma Fonu’na İlişkin 2002/234/EDSC Sayılı Karar” da AKÇT’ nin sona ermesinden sonra, tahmini değeri 1.6 milyar Euro* olan AKÇT fonlarının AT’ye devredilerek kömür ve çelik sektörlerinde yapılacak araştırmalar için kullanılacak ortak bir fonda toplanması hususunda gerekli düzenlemeler yapılmıřtır¹³.

¹¹ Ragıp Şahin, **Avrupa Birliği Bütçesi, Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği**, Ankara: Başbakanlık DPT AB ile ilişkiler Genel Müdürlüğü, Ağustos 1998, s. 6.

¹² İktisadi Kalkınma Vakfı, **Avrupa Birliğinin Bütçesi ve Türkiye’deki Bütçe Sisteminin AB’ye Uyum**, İstanbul: Aralık 2004, s. 9.

* O tarihlerde para birimi Euro değildi. AB bütçesi, farklı dönemlerde, farklı hesap birimleri kullanmıştır. Bütçe kalemleri 1980 yılından başlayarak ECU (European Currency Unit) cinsinden gösterilmeye başlanmıştır. Ardından 1999 yılında Euro’nun kaydi para olarak kullanılmaya başlaması sonucunda Euro cinsinden ifade edilmeye başlanmıştır.

¹³ T.C Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara: Kasım 2002, s. 9.

1 Temmuz 1967 tarihli Füzyon hareketiyle üç topluluğun organları birleştirilip tek bir bütçe oluşturuluncaya kadar geçen süreçte, AKÇT’ nin yapmış olduğu toplam harcamaların tutarı 319,5 milyon ECU olmuştur¹⁴.

1.2.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Bütçesi

AAET Antlaşması, “idare ve yatırım bütçesi” ile “işletme bütçesi” olmak üzere iki ayrı bütçe oluşturmuştur. 1958-1967 yılları arasında AAET Bütçesi harcamalarının toplam tutarı 643,2 milyon ECU olmuştur¹⁵.

Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET) ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu (AAET) Antlaşmaları ile kurulan mali sistem, prensip ve prosedür açısından büyük ölçüde birbirine benzemektedir. Ancak, farklı fonksiyonları icra etmesi ve çalışma metotlarının farklı olması, bu iki topluluğun mali sistemini birbirinden ayırmaktadır.

Antlaşmaya göre üye ülkelerin bütçe giderlerine katkı payları farklı farklı olmuştur. Buna göre İşletme Bütçesi’ne Lüksemburg % 0,2, Belçika ve Hollanda % 7,9, Fransa, İtalya ve Almanya ise % 28 oranında katkıda bulunurken, Yatırım Bütçesinde bu oranlar Lüksemburg için % 1, Hollanda için % 7, Belçika için % 9, İtalya için % 23 ve diğer iki ülke Fransa ve Almanya için ise % 30 olarak tespit edilmiştir. AAET Antlaşması’nın 173. maddesi, üye ülkelerin bütçeye katkılarının AKÇT Bütçesinde olduğu gibi, vergi gelirleri esasına göre düzenlenmesine imkan vermesine karşılık, bu yol kullanılmamış ve bütçe üye ülkelerin antlaşmada belirlenen doğrudan katkıları ile finanse edilmiştir¹⁶.

1.2.3. Avrupa Ekonomik Topluluğu Bütçesi

Avrupa Ekonomik Topluluğu (AET)’ yi kuran Roma Antlaşması’nın mali hükümleri, gelir ve giderlerde tek bütçe esasını kabul etmiştir. Ancak üye ülkelerin deniz aşırı eski sömürgeleri için oluşturulan Avrupa Kalkınma Fonu harcamaları, genel bütçe dışında bırakılmıştır. 1975 yılından itibaren fon kaynaklarından Karayip ve

¹⁴ Mircan Yıldız Tokatlıoğlu, **Avrupa Birliğinde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme**, Bursa: ALFA Yayınevi, 2004, s. 133.

¹⁵ Tokatlıoğlu, **a.g.e.**, s. 134.

¹⁶ Şahin, **a.g.e.**, s. 6.

Pasifik ülkeleri de yararlanmaya başlamıştır. Fon, 1993 yılı genel bütçe kayıtlarına dahil edilmesine karşılık, işlemleri bütçedeki prosedüre bağlı değildir. Gelirleri, üye ülkelerin doğrudan katkılarından meydana gelmekte ve işlemleri özel bir yönetim kurulu tarafından idare edilmektedir.

AET Antlaşmasına göre, üye ülkelerin bütçeye katkı payları ve yine antlaşma ile kurulan Avrupa Sosyal Fonu'na katkıları farklı oranlarda tespit edilmiştir. Roma Antlaşması'nın 200. maddesinde belirlenen oranlara göre, bütçeye Lüksemburg % 0.2, Belçika ve Hollanda % 7.9 ve diğer üç ülke ise % 28 oranında katkıda bulunmuşlardır. Sosyal Fon harcamalarına ise Lüksemburg' un % 0.2, Hollanda'nın % 7, Belçika'nın % 8.8, İtalya'nın % 20 ve Fransa ile Almanya'nın ise % 32 oranında katkıda bulunmaları hükme bağlanmıştır¹⁷.

25 Nisan 1962 tarihinde yapılan düzenlemeler uyarınca 1964 yılında yürürlüğe konan Ortak Tarım Politikası'nın AET bütçesinden finanse edilmeye başlanması ile bütçe harcamalarında önemli bir artış olmuştur. Bu durum topluluk mali sisteminin yeniden düzenlenmesini gündeme getirmiştir. Bu değişiklik üç Topluluğun Konsey ve Komisyonlarının birleştirilmesini sağlayan Füzyon Antlaşmasının 1 Haziran 1967 tarihinde yürürlüğe girmesiyle mümkün olabilmıştır¹⁸.

1.2.4. Tek Bütçe- AB Bütçesi

Füzyon Antlaşması'nın (Merger Treaty) yürürlüğe girmesiyle birlikte 1 Temmuz 1967 tarihinde AKÇT, AET ve AAET bütçeleri birleştirilmiş, tek bir Konsey, Komisyon ve Parlamento oluşturulmuş, "Avrupa Toplulukları" terimi kullanılmaya başlanmıştır¹⁹.

1.3. Doğrudan Katkılardan Öz Kaynaklar Sistemine Geçiş

Üç topluluğun bütçelerinin birleştirilmesinin ardından, Roma Antlaşmasının 201'inci maddesinde belirtilen doğrultuda, bütçenin kendi gelirlerine kavuşturulması ve

¹⁷ Ragıp Şahin, *Avrupa Topluluklarında Bütçe ve Fon Akışları, Katılma Halinde Konunun Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*, Ankara: DPT, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, 1983, s. 5-9.

¹⁸ Tokatlıoğlu, *a.g.e.*, s. 12.

¹⁹ M.Şükrü Erdem, Sibel Mehter Aykın, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, Antalya: Ezgi Kitabevi, 2003, s. 119.

bütçe üzerinde Avrupa Parlamentosunun yetkilerinin artırılması konusunda sağlanan mutabakat üzerine başlayan görüşmeler, 1970 yılının Nisan ayında sonuçlanmıştır²⁰. 1 Ocak 1971 yılında yürürlüğe giren Lüksemburg Antlaşması ile, Avrupa Toplulukları Bütçesi üye ülkelerden bağımsız bir yapıya kavuşmuş, ortak politikaların finansmanı için üye ülkelerin yardımlarına son verilerek öz kaynaklar sistemi benimsenmiştir²¹. Kısacası yapılan bu düzenlemelerle bütçeye üye ülkelerin yapmış oldukları doğrudan katkılar, yerini bütçenin öz kaynaklarına bırakmıştır. Buna göre²²;

- Üye ülkelerin Şeker ve Glikoz üzerinden aldıkları vergiler ile tarım ürünleri ithalatından tahsil edilen Prelevmanlar (değişken spesifik ithalat vergisi), 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçeye devredilmiştir.

- Üye ülkelerin üçüncü ülkeler kaynaklı ithalattan aldıkları gümrük vergilerinin % 50'si 1971, % 62,5'i 1972, % 75'i 1973, % 87'si 1974 ve tamamı ise 1975 yılından itibaren bütçeye aktarılmıştır.

- 1971-1974 döneminde üye ülkelerin bütçeye yaptıkları doğrudan katkı payları ise yine aynı antlaşma ile Lüksemburg için % 0,2, Belçika için % 6,8, Hollanda için % 7,3, İtalya için % 20,2, Fransa için % 32,6 ve Almanya için ise % 32,9 olarak düzenlenmiştir.

- Üye ülkelerin katkıları yıldan yıla azami + %1 ila -% 1,5 arasında değişebilecektir.

Yukarda adı geçen iki öz kaynak, “tarımsal vergi ve yükümlülükler ile şeker üzerinden alınan vergi” ve “gümrük yükümlülükleri” Toplulukları kuran antlaşmalarda yer aldığından, Geleneksel Öz Kaynaklar (Traditional Own Resources) olarak anılmaktadır. Bu konu hakkında daha ayrıntılı bilgi AB bütçesinin gelir kalemleri kısmında ele alınmıştır.

²⁰ Ragıp Şahin, **Avrupa Birliği Bütçesi - Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**, Ankara: Başbakanlık DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Ağustos 1998, s. 7.

²¹ Ergüder Can, **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**, Birinci Basım, Ankara:Asil Yayın dağıtım Ltd., 2004, s.47.

²² Şahin, **a.g.e**, s.6.

1.4. AB Bütçe İlkeleri

AB bütçesinin, yapı ve oluşum itibariyle, hem ulusal bütçelerden hem de uluslararası kuruluşların bütçelerinden farklı olduğunu daha önce belirtmiştik. Her bütçede olduğu gibi AB bütçesi de uyulması gereken bazı temel ilkelere sahiptir. AB bütçesinde uygulanan “bütçe ilkeleri” aşağıdaki gibidir:

Birlik İlkesi (unity) : Birlik ilkesi Maastricht Antlaşması’nın 268. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre AB’ nin tüm gelir ve harcamalarının tamamı her mali yıl için yapılan tahminlere dahil edilerek bütçe içinde gösterilmektedir²³. Topluluğun ilk yıllarında AKÇT, AET, AAET Antlaşmaları ile topluluk kurumlarına sağlanan özerklik nedeniyle kimi yıllarda sayıları 5’e varan farklı bütçeler hazırlandığı olmuştur²⁴. Bu ilkenin amacı farklı sayılarda bütçeler oluşturmak yerine, Birliğin tüm gelir ve giderlerinin tek bir bütçede gösterilmesidir. Tek bütçe uygulamasına geçildikten sonra birlik ilkesi sayesinde gelirleri ve harcamaları aynı belgenin üzerinde görmek mümkün olduğundan, kaynak kullanımında etkinliği sağlamak kolaylaşmıştır²⁵.

Genellik İlkesi (universality) : Genellik ilkesi, bütçedeki toplam gelirlerin, toplam harcamaları karşılaması gerektiğini ifade etmektedir. Bütçedeki gelirler, hiçbir ayırım yapılmaksızın tüm harcamaların finanse edildiği ortak bir birikim alanı gibidir²⁶. Bütçede gelirler belirli bir harcama kalemine aktarılmamalı, gelir ve gider kalemleri ayrı ayrı gösterilmelidir²⁷.

Bütçede gelirlerin tamamı gösterilmekte ve yapılması gereken harcamalar, bu gelirlerden finanse edilmektedir. Bu kuralın uygulanabilmesi için iki özelliğe dikkat edilmesi ve uyulması gerekmektedir²⁸:

²³European Commission, “*Consolidated Version of the Treaty Establishing The European Community*”, http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html#anArt272, (17.09.2008), md.268.

²⁴ Nil Karaca, Avrupa Birliği Bütçe Sistemi, **Maliye**, Sayı: 141 (Eylül- Aralık 2002), s. 43

²⁵ M.Şükrü Erdem, Sibel Mehter Aykın, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Antalya: Ezgi Kitabevi, 2003, s. 100.

²⁶ Budgetary Principles, “*The Principle of Universality*”, <http://www.ena.lu/>, (17.09.2008).

²⁷ AB Bütçesi ve Mali Perspektifler, http://www.abhaber.com/belgeler/blg_00011.asp, (05.11.2007).

²⁸ Erdem ve Aykın, **a.g.e.**, s. 101.

-Tahsis Edilememe: Birliğin farklı kaynaklardan elde ettiği gelirleri vardır. Bu gelirlerin herhangi biri belirli bir hizmetin finansmanı için ayrılamaz. Ortak havuzda toplanan gelirler, kaynağına bakılmaksızın, harcamaları yapmak için kullanılır.

-Gayri Safi Usul: Gelirler bütçeye kaydedilirken gayri safi usul kullanılır. Bu yöntemle göre mahsup işlemi yapılamaz. Yani gelirin elde edilmesi sırasında yapılan masrafların mahsubu yapılmaz. Gelir tamamen gelir kısmına kaydedilirken, bunun elde edilmesi için yapılan gider harcama kısmına kaydedilir.

Yıllık Olma İlkesi (annuality) : Bütçenin belirli bir mali yılı kapsamasını ifade eden bu ilkeyle, birlik faaliyetlerinin daha etkin ve kolay kontrol edilebilmesi hedeflenmiştir. Maastricht Antlaşması'nda bu ilkeyle ilgili 3 ayrı düzenleme yer almaktadır²⁹:

- Gelir ve harcamalarla ilgili tüm maddeler bir mali yıl için yapılan tahminlerde yer alacaktır.
- Bütçede gösterilen harcamalar bir mali yıl için yetkilendirilmiştir.
- Mali yıl 1 Ocak-31 Aralık arasındır.

Yıllık olma ilkesine göre bütçe hareketleri bir yıllık bütçe dönemi için hesaplanmalıdır ancak çoğu AB programının birkaç yılı kapsayacak şekilde düzenlenmesi sebebiyle bazı çalışmalar için istisnalar getirilmiştir. Bu çalışmalar bütçede farklılaştırılmış ödenekler (differentiated appropriations) olarak yer almaktadırlar ve bütçede giderek daha fazla önem taşımaktadırlar. Cari bütçede sadece idari harcamalar, ATYGF' nin Garanti Bölümü harcamaları, üye ülkelere yapılan geri ödemeler ve kredi garantileri (non-differentiated) yıllık yer alırlar. Farklılaştırılmış ödenekler; taahhüt edilmiş (commitment appropriations) ve ödenecek ödenekler (payment appropriations) olarak ikiye ayrılmaktadır. Taahhüt edilmiş ödenekler, birden çok yılı kapsayan çalışmalar için konulan kanunu taahhütlerin, yıllık bütçeye konulan

²⁹ European Commission, "Consolidated Version of the Treaty Establishing The European Community", a.g.k, md.268,271,272.

kısımdır. Ödenecek ödenekler ise, önceki yıllardan veya o yıl için taahhüt edilmiş ödemeler için bütçeye konulan ödeneklerdir³⁰.

Denklik İlkesi (equilibrium): Bütçede gelir ve gider kalemlerinin denk olmasını ifade eden ilkedir. Bu ilkeye göre; AB giderlerinin karşılanması için borç alınması mümkün değildir³¹.

Denklik ilkesi, Maastricht Antlaşması'nın 268. maddesinde düzenlenmiştir. AKÇT işletme bütçesi için bu kural yıllarca uygulanmaya çalışılmış ancak sonunda dengesizlik kabul edilerek iptal edilmiştir³².

Bütçe uygulanırken denklik kuralından sapmaların olması kaçınılmazdır. Bu durum iki şekilde ortaya çıkabilmektedir. Birincisi; gelirler tüm harcamaları karşılayarak fazla verebilir. Bu durumda fazlalık “gelecek yıla ait gelir” olarak bütçeye aktarılır. Çoğunlukla karşılaşılan genel durum budur. İkincisi; gelirlerin harcamaları karşılayamadığı durumdur. Bu durumlarda da açık verilen tutar, gelecek yılın bütçesine “gider” olarak yazılmaktadır.

Belirlilik İlkesi (specification): Bütçedeki her bir harcama kaleminin belirli bir amaca yönelik tahsis edildiğini belirten ilkedir. Bu ilke Maastricht Antlaşması'nın 271. maddesi ile düzenlenmiştir. Belirlilik ilkesi ile ödenekler yetkilendirilirken ve uygulanırken karışıklık çıkması önlenmektedir. Böylece bütçe açık bir şekilde oluşturulabilmektedir.

Hesap Birimi İlkesi (unit of account)

AB, üye ülkelerin ulusal paralarından ayrı bir hesap birimine sahiptir. Bu ilkenin ilk kabulü 23 Kasım 1952 tarihli 3/52 nolu AKÇT kararı iledir. 1951-1958 yılları arasında bütçenin hesap birimi olarak “Amerikan Doları” kullanılmıştır. 1958-1960 yılları arasında ise Bretton Woods Antlaşması ile kabul edilen “altın paritesi” kullanılmıştır. 1970’li yıllarda uluslararası para sisteminin çökmesi sonucu bu hesap

³⁰ Budgetary Principles, “*The Principle of Annuality*”, <http://www.ena.lu/>, (18.09.2008).

³¹ European Commission, Financial Programming and Budget- Glossary, http://ec.europa.eu/budget/other_main/glossary_en.htm#E, (18.09.2008).

³² Budgetary Principles, “*The Principle of Equilibrium*”, <http://www.ena.lu/>, (18.09.2008)

birimi daha fazla kullanılamamış, bunun yerine 1977-1980 yılları arasında değişik Topluluk paralarından oluşan bir para sepeti oluşturulmuştur. (EUA: The European Unit of Account). Bu hesap biriminin dış dalgalanmalardan etkilenmeyeceği kabul edilmiştir. 1981-1998 yılları arasında ise ECU (The European Currency of Unit) kullanılmıştır. ECU da aynı para sepetine dayanmaktaydı fakat EUA' ya göre düzenli olarak revize edilebiliyordu. 1 Ocak 1999 yılından itibaren AB' nin ortak para birimi "EURO"(€) dur ve AB bütçesinin gelir ve gider kalemleri tahminleri Euro olarak yapılmaktadır³³.

Şeffaflık ve Sağlam Mali Yönetim İlkesi (transparency and sound financial management)

Bu ilkeler 2001 yılından itibaren uygulanmaya başlanmıştır. Avrupa Toplulukları'nı kuran antlaşmaların hiçbirinde bu ilkelerle ilgili bir düzenleme yapılmamıştır. Şeffaflık ilkesi, bütçede yer alan tüm bilgilerin açıklıkla ifade edilmesini ve istendiğinde bunlarla ilgili açıklama yapılabilmesini ifade etmektedir. Bütçe ilkelerinin tamamı kuşkusuz çok önemli olmakla birlikte en olmazsa olmazı bu iki ilkedir.

Maastricht Antlaşması'nın 274. maddesinde "sağlam mali yönetim ilkesi" yer almış ancak 2001 yılına kadar uygulanamamıştır. Bu maddeye göre bütçe, AB Komisyonu'nun sorumluluğu altındadır ve Komisyon bütçeyi yönetirken bu ilkeye uygun olarak hareket etmektedir³⁴.

1.5. Bütçenin Hazırlık Süreci

Komisyon, Parlamento ve Bakanlar Konseyi bütçenin kararlaştırılmasında farklı rol ve güçlere sahiptir. Başlangıç olarak, bu üç kurum bütçe disiplini ve uzun dönemli planlamayı teminat altına almak ve yıllık bütçeyle bağlantılı işbirliğini artırmak için bağlayıcı bir anlaşma sonucuna varırlar. Bu "kurumlar arası anlaşma" kişi başına düşen yıllık en üst limiti (tavan) oluşturan çok yıllık finansal çerçeveyi içermektedir. Yıllık bütçeler de bu tavanlara uyarak hazırlanmaktadır.

³³ Budgetary Principles, "The Principle of Unit of Account", <http://www.ena.lu/>, (18.09.2008).

³⁴ European Commission, "Consolidated Version of the Treaty Establishing The European Community", a.g.k, md.274.

En son finansal çerçeveler ilerleyen konularda ele alınacağı üzere 2000'den 2006'ya ve 2007'den 2013'e olan yedi yıllık periyotları kapsamaktadır.

İki çeşit bütçe harcaması vardır; zorunlu harcamalar ve zorunlu olmayan harcamalar. Zorunlu harcamalar AB sözleşmeleri ve uluslararası antlaşmalardan kaynaklanan harcamaları kapsamaktadır. Diğer bütün harcamalar ise zorunlu olmayan harcamalar olarak sınıflandırılmaktadır. Bakanlar Konseyi zorunlu harcamalarda, Parlamento ise zorunlu olmayan harcamalarda son söz hakkına sahiptir. Bu ayrımın önemi kurumlar arası anlaşmalarla giderek azalmıştır. Çünkü artık bütün aşamalar sıkı bir işbirliği içinde yürütülmektedir.

Bütçenin hazırlık süreci bütün AB kurumlarının ve organlarının, kendi iç prosedrlrine göre taslak btye yönelik gelir-gider tahminlerini yapmalarıyla başlamaktadır. Komisyon, ilk taslak btyi Nisan ayı içinde ya da Mayıs ayı başında Konseye sunmaktadır. Bakanlar Konseyi ve Parlamento, Temmuz ayına kadar Komisyondan gelen teklif temelinde çalışmalarına başlamakta, harcama tahminleri oluşturarak Komisyona geri göndermektedir. Daha sonra Komisyon, kendisine gelen birlik gelir ve gider tahminlerinin yer aldığı bt önerilerini birleştirerek n taslak btyi hazırlamaktadır ve Eylül ayında Konseye göndermektedir. Konsey ise n taslak btyi eğer varsa düzeltmelerle benimseyerek taslak btyi hazırlamakta, Ekim ayında Parlamenteoya göndermektedir. Parlamento, Ekimdeki ilk okumasında, Konsey'in taslağını düzeltmeye karar verebilir. Uzlaşılamayan kısımlar l toplantılarla (parlamento, başkanlık divanı, komisyon) nceden görüşülmektedir. Parlamentonun ilk incelemesinden sonra önerilerle birlikte tasarı tekrar Konseye gönderilmektedir. Kasımdaki ikinci okumadan önce Konsey, Parlamento ile başka bir uzlaşma toplantısı yapabilir ve bütçenin tamamı konusunda bir anlaşmaya varmaya çalışabilir. Parlamento Aralık ayında nihai btyi oylamadan önce Konsey'in son metnini değiştirebilmektedir. Eğer tasarı onaylanırsa parlamento başkanı btyi yasalaştırır. Eğer Parlamento btyi reddederse bu durumda Konsey yeni bir bütçe hazırlamaya başlamak zorundadır³⁵.

³⁵ European Commission, Financial Programming and Budget, *“How is The Budget Decided”*, http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/how_decided_en.htm, (19.09.2008).

Lizbon Antlaşması ile bütçenin hazırlık sürecinde bir takım değişiklikler yapılmıştır. Lizbon Antlaşması yaklaşık yedi yıl süren reform tartışmaları, zorlu hükümetler arası müzakereler ve Anayasa'nın reddedilmesine neden olan Fransa ve Hollanda referandumlarının ardından, kurumsal işleyişlere ve politika konularına ağırlık veren bir antlaşma olarak hazırlanmıştır. 13 Aralık 2007 tarihinde imzalanan Lizbon Antlaşması ilerleyen bölümlerimizde ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Mali hükümler Avrupa Birliği Anayasası'nın II. Kısımında düzenlenmiştir. Bölüm I'de çok yıllık mali çerçeve, Bölüm II'de Birliğin yıllık bütçesi, Bölüm III'de bütçenin ve ödemelerin uygulanması, Bölüm IV'de ortak hükümler ve Bölüm V'de dolandırıcılıkla mücadele başlıkları yer almaktadır³⁶. Bu bölümde ise bütçenin hazırlık sürecine ilişkin öngörülen yeniliklerden bahsedilmiştir.

Özel yasama prosedürüne göre hareket eden Parlamento ve Konsey birliğin yıllık bütçesini şu hükümlere göre oluşturmaktadır³⁷:

1. Avrupa Merkez Bankası dışında her kurum 1 Temmuz'dan önce, takip eden finansal yıl için harcama tahminlerini belirtir. Komisyon -farklı tahminleri de içerebilecek olan- bu tahminleri bir taslak bütçede birleştirir. Taslak bütçe gelir ve gider tahminlerini içermektedir.

2. Komisyon 1 Eylül'ü geçmeyecek şekilde (bütçenin uygulanacağı yıldan önceki) Konsey'e ve Parlamento'ya taslak bütçeyi de içeren bir teklif sunar. Komisyon, Uzlaştırma Komitesi toplanana kadar taslak bütçeyi prosedür boyunca düzeltebilme hakkına sahiptir.

3. Konsey kendi fikrini taslak bütçede belirtir ve 1 Ekim'i geçmeyecek şekilde Avrupa Parlamentosu'na iletir. Konsey fikirlerinin nedenleri konusunda Parlamento'yu tam olarak bilgilendirmekle yükümlüdür.

³⁶ Çağatay Yasin Karaboğa, "Anayasal İktisat Çerçevesinde 1982 Anayasası ile Yeni Anayasa Taslağının Mali ve Ekonomik Hükümleri ve Avrupa Birliği Anayasası", **Vergi Dünyası**, Sayı:323 (Temmuz 2008), s.148.

³⁷ Official Journal of The European Union, "*Treaty of Lisbon*", C 306, Volume 50, 17 Aralık 2007, Article 272, <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2007&serie=C&textfield2=306&Submit=Search&submit=Search&ihtmlang=en>, (10.10.2008).

4. 42 gün içerisinde Avrupa Parlamentosu;

a. Konseyin fikirlerini onaylarsa bütçe kabul edilecektir

b. Herhangi bir karar alamazsa, bu bütçenin kabul edilebileceği anlamına gelir

c. Üye çokluğuyla düzeltmeleri kabul ederse, düzeltilmiş taslak Komisyon'a ve Konsey'e iletilecektir. Avrupa Parlamentosu Başkanı, Konsey Başkanı ile uzlaşma içerisine girerek acilen Uzlaştırma Kurulu'nu toplayacaktır. Bununla birlikte taslağın iletilmesinden itibaren 10 gün içerisinde Konsey, Parlamento'yu bütün düzeltmeleri onayladığı yönünde bilgilendirirse uzlaştırma kurulu toplanmayacaktır.

5. Konsey üyeleri veya onların temsilcilerinden ve Avrupa Parlamentosu'nu temsil eden eşit sayıda temsilciden oluşan Uzlaştırma Kurulu, nitelikli çoğunluk ile birlikte toplanmasından 21 gün içinde, Konsey ve Parlamento'nun pozisyonu temelinde, birleştirilmiş bir metinde uzlaşmaya varma hakkına sahiptir. Şayet metin üzerinde herhangi bir anlaşmaya varılamazsa Komisyon tarafından yeni bir bütçe tasarısı verilir. Komisyon, Uzlaştırma Kurulu'nun tüm işlemlerinde yer alarak, Konsey ve Parlamento'nun uzlaşma pozisyonu için gerekli girişimleri yapmakla yükümlüdür.

6. Belirtilen 21 gün içerisinde Uzlaştırma Kurulu birleştirilmiş bir metinde uzlaşmaya varırsa, Avrupa Parlamentosu ve Konsey (her biri) birleştirilmiş metni onaylamak için uzlaşma tarihinden itibaren 14 günlük bir süreye sahip olmaktadır.

7. Belirtilen 14 gün içerisinde;

a. Parlamento ve Konsey her ikisi de birleştirilmiş metni onaylarsa ya da herhangi bir karar almazlarsa veya bu kurumlardan birisi onaylamasına rağmen, diğeri herhangi bir karar almazsa, Avrupa bütçe yasası ortak metne göre kabul edilmiş sayılır.

b. Üyelerin çoğunluğuyla hareket eden Avrupa Parlamentosu ve Konsey, her ikisi de ortak metni reddederse ya da bu kurumlardan birisi ortak metni ret kararı almış olmasına karşın diğeri herhangi bir karar almazsa, Komisyon tarafından yeni bir bütçe tasarısı verilir.

c. Üyelerin çokluğuyla hareket eden Avrupa Parlamentosu, ortak metni reddetmesine karşın, Konsey'in onaylaması halinde, Komisyon tarafından yeni bir bütçe tasarısı verilir.

d. Konsey reddederken Parlamento onaylarsa, Parlamento, Konseyin reddettiği tarihten itibaren 14 gün içerisinde ve üyelerin oy çokluğu ile (5'te 3) değişikliklerin tamamını ya da bir kısmını onaylamaya karar verebilir. Bir Avrupa Parlamentosu düzeltmesi onaylanmadığında, düzeltme konusu olan bütçe başlığı üzerine Uzlaşma Kurulu'nda varılan ortak görüş muhafaza edilecektir. Bu temel üzerinde bütçe kesinlikle kabul edilmiş sayılacaktır.

8. Beşinci maddede değinilen 21 günlük süre içerisinde Uzlaşma Kurulu birleştirilmiş bir metin üzerinde anlaşmaya varamazsa, Komisyon tarafından yeni bir taslak bütçe sunulacaktır.

9. Prosedür tamamlandığında, Parlamento Başkanı bütçenin kesinlikle kabul edildiğini açıklayabilecektir.

10. Her kurum bu anlaşma ve maddeler uyarınca birliğin gelir gider dengesi ve öz kaynaklarını gözeterek işlem yapabilecektir.

1.6. AB Bütçesinin Gelir ve Gider Kalemleri

1.6.1. AB Bütçesinin Gelir Kalemleri

Avrupa Birliği Bütçesi'nin finansmanı öz kaynaklarla yapılmaktadır. Bu kaynaklardan ilk ikisi geleneksel öz kaynaklardır. Diğerleri ise 3. ve 4. öz kaynaklar olarak adlandırılmaktadır. Geleneksel öz kaynaklar; Gümrük Vergileri, Tarımsal Vergiler ve Şeker Vergilerini içermektedir. Bu kaynaklar AB adına üye ülkeler tarafından toplanmaktadır. Bunun yanı sıra üye ülkeler, toplama masraflarının telafisi olarak %25'lik payı ellerinde tutmaktadırlar. Geleneksel Öz Kaynaklar toplam AB

gelirinin %15'i kadardır. KDV üzerine kurulu öz kaynaklar ise her üye ülkenin GSMH'sinin en fazla %50'si kadardır³⁸.

Avrupa Birliği'ni kuran antlaşmanın 269. maddesinde “bütçe diğer gelirleri zarara uğratmamak koşuluyla, tamamen öz kaynaklardan finanse edilecektir” ifadesi yer almaktadır. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere AB harcamalarının büyük kısmı öz kaynaklardan karşılanmakta, diğer gelirler bütçe içerisinde küçük bir paya sahip olmaktadır³⁹.

- Geleneksel Öz Kaynaklar (Traditional Own Resources -TOR)

- Tarım Vergileri ve Şeker Vergisi (Agricultural Duties and Sugar Levies)

- Gümrük Vergileri (Customs Duties)

- Katma Değer Vergisi (Value Added Tax -VAT)

- GSMH (Gross National Income -GNI)

- Diğer Gelir Kaynakları (AB Kurumlarının verdiği para cezaları, AB faaliyetlerinden elde edilen gelirler, AB çalışanlarından yapılan kesintiler, üye ülke katkıları, özel ödemeler...) ⁴⁰.

Genel rakamlarla; GSMH: %69, Gümrük Vergileri, Geleneksel Tarım ve Şeker Vergileri: %15, Katma Değer Vergisi: %15, Diğer Gelir Kaynakları da %1'lik paya sahiptir ⁴¹.

³⁸ Financial Programming and Budget, “Overview of the Own Resources System” http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/overview_en.htm, (7.02.2008).

³⁹ Maastricht Antlaşması, m.269.

⁴⁰ T.C Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, Ankara: Kasım 2002, s. 147.

⁴¹ Where Does The Money Come From, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/investing_2007-2013_en.pdf, (7.02.2008).

1.6.1.1. Tarım Vergileri ve Şeker Vergisi (Agricultural Duties and Sugar Levies)

Tarım ürünleri ithalatından alınan tarım vergileri, Ortak Tarım Politikalarının (OTP) uygulanmasından dolayı üçüncü ülkelerle yapılan tarım ürünleri ticaretinden alınan vergiler, telefı edici vergiler, ek vergiler ve primlerden oluşmaktadır. Bu gelir kalemi başlangıçta bir gümrük vergisi niteliğindeydi ancak Uruguay Görüşmeleri sonrasında tarifeli vergilere dönüştürülmüştür. Birlik bütçesi içindeki payı yaklaşık %2.5 civarında olan bu vergiler, 1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçenin öz kaynaklarına dahil edilmiştir⁴².

Tarım vergileri 2 şekilde alınmaktadır:

1. AB üyesi olmayan ülke ürünlerinin AB üyesi ülkelere girişı sırasında,
2. Üye ülkeler arasında tarım ürünlerinin satışı sırasında alınan vergilerdir.

Alınan bu vergilerin oranı oldukça düşüktür. Dolayısıyla tarım vergilerinden gelen gelirin AB Bütçesi içindeki payı hem küçüktür hem de yıllar itibarıyla azalmaktadır. Örneğin, 1995’de %2.6 iken 2001’de %2.1 ve 2002’de %1.8’e kadar gerilemiştir. Bu rakamlara şeker ve glikozdan alınan rakamlarda dahildir⁴³.

Tarım vergilerinin, Topluluk tarım ürünlerini korumak amacıyla üçüncü ülkelerden ithal edilen benzer ürünler üzerinden alınmasındaki amaç bu ürünlerin topluluğa girişini yasaklamak olmayıp düşük fiyatlarla girişini önleyerek topluluk üreticilerinin veya şirketlerinin rekabet gücünü korumaktır. Bu verginin alınmasıyla dünya fiyatlarıyla topluluk fiyatları arasındaki topluluk aleyhine olan farklar kapatılmış olmaktadır. Yani ithal edilen tarım ürününün dış pazarlardaki fiyatı AT fiyatlarından düşük olduğu vakit aradaki fark kadar vergi alınmaktadır. Bu fark ne kadar az olursa bu kaynaktan toplanacak gelirin de o kadar az olacağı açıktır.

1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçenin öz kaynakları arasına dahil edilen diğeri bir vergi türü olan **Şeker Vergisi** ise gerek şeker üretimini gerekse şeker

⁴² Own Resources Mechanism, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34011.htm>, (11.09.2008).

⁴³ Haydar Çakmak, **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**, 2. Basım, Ankara: Platin Yayınları, 2007, s. 41.

satışlarının düzenliliğini desteklemek (stoklamaya yardım) amacıyla alınır. Vergiyi bizzat şeker üreticisi işletmeler şeker, glikoz üretimi ve şeker stokları üzerinden ödemektedirler. Bu kaynaktan toplanan vergiler bütçeye gelir olarak yazılmaktadır ve daha sonra amacına yönelik olarak gider gösterilmektedir⁴⁴.

Özetle Tarımsal vergiler, ithal edilen tarımsal ürünlerin fiyatlarını Topluluktaki fiyat düzeyine getirmek için uygulanan vergilerdir ve her yıl, her ürün için saptanan topluluk fiyatları ile dünya pazar fiyatları arasındaki farkı yansıtmaktadırlar. 1 Temmuz 1967 tarihine kadar üye ülkelerin katkılarının belli bir miktarını oluşturan tarımsal vergiler, 21 Nisan 1970 kararı çerçevesinde “şekerden alınan vergi”nin de dahil edilmesiyle 1 Ocak 1971’den itibaren Topluluk bütçesine öz kaynak olarak aktarılmaya başlanmıştır.

Bir yıl boyunca topluluk tarımsal ürünlerinin fiyatları sabit kalmasına rağmen, dünya pazar fiyatları yıl içinde sürekli değiştiğinden, Toplulukta tarımsal vergi olarak alınan miktar da her gün değişmektedir. Bu vergilerin oranı da, Rotterdam Hububat Borsası’nda açıklanan en düşük fiyatlar dikkate alınarak her gün için saptanmaktadır⁴⁵.

Ülkeler arasında birliğe aktarılan tarımsal vergiler açısından farklılıkların olması, doğal olarak ülkelerin tarımsal yapılarından, tarımda kendi kendilerine yeterli olup olmadıkları ve bu anlamda da üçüncü ülkelere tarım ürünü ithal edip etmedikleri konusundaki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Ayrıca dünya pazarındaki fiyatların değişkenliği de birliğin bu kaynaktan toplanan gelirlerini etkileyecektir. Konuya bu biçimde yaklaşıldığında, Birliğe tarımsal vergiler açısından en yüksek katkıyı sağlayan ülkelerin aynı zamanda üçüncü ülkelere yaptığı tarımsal ithalatın da yüksek olacağı açıktır. Tarımsal vergi alanında ilk dört sırayı paylaşan ülkeler; Almanya, Fransa, Hollanda, İngiltere’dir ve bu ülkeler aynı zamanda yüksek oranda tarım ithalatı yapan ülkelerdir.

Son yirmi yılda tarımsal ithalatın payı giderek düşmektedir. 1962 yılında uygulanmaya konan OTP’nin temel amacı, Avrupa boyutunda istikrarlı bir tarım pazarı yaratmak, yabancı ürünlere karşı ortak koruma ve iç piyasalarda istikrarlı bir tarım

⁴⁴ Can, **a.g.e.**, s.51.

⁴⁵ Tokatlıoğlu, **a.g.e.**, s.145.

pazarı yaratmaktır. Yabancı ürünlere karşı ortak koruma ve iç piyasalarda topluluk tercihi ilkesi gibi etkin ticari müdahale araçları Birlik üyeleri arasındaki tarım ürünleri ticaretinin hızla gelişmesini sağlamıştır. Bu yüzden üçüncü ülkelerden yapılan tarımsal ithalata bağlı olarak değişen tarımsal vergiler, zaman geçtikçe bütçe içerisinde önemini kaybetmektedir.

1 Ocak 1971 tarihinden itibaren bütçenin öz kaynaklarına dahil olan şeker vergileri, üreticilerden pazar düzenlemelerini desteklemek amacıyla alınan şeker ve glikoz üretim vergileri, şeker depolama vergisi adı altında alınan vergiler, bütçe gelirlerinin yaklaşık % 1.7 sini oluşturmaktadır. Şeker üreticisi olan Almanya, Fransa ve İtalya'nın bu kalemden payı yüksektir⁴⁶.

Şeker Vergileri ile ilgili çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Bu alandaki en kapsamlı ve son düzenleme olan, 30 Haziran 1981 yılında kabul edilen ve 133/94 sayılı Konsey Tüzüğü ile 1994 yılında değiştirilen şeker sektöründe Ortak Pazar düzenlemeleri yapılmasını öngören 1785/81/EEC sayılı Konsey tüzüğü ile olmuştur⁴⁷:

- Şeker üreticilerinden pazar düzenlemelerini desteklemek amacıyla şeker ve glikoz üretim vergileri alınması,
- Şeker depolama vergileri adı altında vergi alınması, kararlaştırılmıştır.⁴⁸

1.6.1.2. Gümrük Vergileri (Customs Duties)

AB kuruluşu itibariyle bir gümrük birliği olarak kurulmuştur. Gümrük Vergileri, üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta uygulanmakta olan Ortak Gümrük Tarifesi'nin (OGT) uygulanması ile edinilen gelirlerdir⁴⁹.

⁴⁶ Özgür Oktay, "Avrupa Birliği'nin Mali Kaynakları", http://guncel.biz/gorus/ab.htm#_ftn3, (15.02.2007), s.4.

⁴⁷ Council Regulation (EC) No 133/94 of 24 January 1994 amending Regulation (EEC) No 1785/81 on the common organization of the markets in the sugar sector ,Official Journal L 022 , 27/01/1994 , <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R0133:EN:HTML>, (25.09.2008), s.7-11.

⁴⁸ Şahin, **a.g.e.**, s.12.

⁴⁹ Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, " AB Bütçesi, Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği", <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/sahinr/butcefon.pdf>, (10.01.2008).

Topluluk üyesi ülkeler kendi aralarındaki gümrükleri 1 Temmuz 1968 tarihinde sıfırlamışlar, üçüncü ülkelere karşı da aynı tarih itibarıyla ortak bir gümrük tarifesi oluşturmuşlardır. Gümrük vergilerinin Topluluğa devredilmesi aşamalı olarak 1971-1975 yılları arasında gerçekleşmiştir⁵⁰. Üçüncü ülkelerden yapılan ithalatta uygulanmakta olan Ortak Gümrük Tarifesinin uygulanmasıyla elde edilen gelirler, 21 Nisan 1970 tarihinde kabul edilen ve 1 Ocak 1971 tarihinde yürürlüğe giren Konsey kararı ile kademeli olarak Topluluk Bütçesine devredilmiş ve 1975 yılından itibaren bütçenin öz kaynaklarından biri haline gelmiştir⁵¹.

AKÇT'nin alanına giren ürünler üzerinden alınan gümrük vergileri 1988 Bütçe Reformuna kadar vergiyi toplayan üye ülkeye kalmıştır. 1988 reformu ile bu kural değiştirilerek AKÇT ürünleri üzerinden alınan gümrük vergilerinin de topluluğa ödenmesi kararlaştırılmıştır. Böylelikle Topluluk dışından yapılacak ithalat üzerinden alınan tarım prelevmanları ve gümrük vergilerinin tamamı AT bütçesine ödenir hale gelmiştir.

Birlik içerisinde üye ülkelerin yapmış oldukları ithalat hangi limandan veya gümrük deposundan yapılmış olursa olsun, bu ithalattan elde edilen gümrük vergisinin % 25'i gümrükte yapılan masraflara karşılık olarak tahsilatı yapan ülkede kalmakta, geri kalanı ise Brüksel'e, Topluluk Bütçesine gönderilmektedir. Tarihsel süreç içinde bütçenin % 70'leri aşkın kısmı bu kaynaktan sağlanırken, günümüzde bu oran %12'lere kadar düşmüştür. Bu durumun en temel nedeni, globalizasyon hareketlerine bağlı olarak Ortak Gümrük Tarifesi (koruma) oranlarının sürekli düşmekte olmasıdır⁵².

Topluluğa üye ülkeler arasında oluşturulan Gümrük Birliğinin tamamlayıcısı olarak, üçüncü ülkelere yapılan ithalata uygulanan gümrük vergileri, üye ülkelerin tümünde aynı oranda uygulanmakta, dolayısıyla Topluluğun yaptığı ithalat üye ülkelerin hangisi tarafından yapılırsa yapılsın, en uygun limandan (Topluluğun temsili ithalat limanı Rotterdam'dır) gerçekleştirilmektedir. Bu ithalatta tahsil edilen gümrük vergilerinin hangi ülkeye ait olduğu sorununun ortadan kaldırmak için, bu gelirlerin

⁵⁰ Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Birinci Basım, Ankara: Akçağ Basım Yayın Pazarlama A.Ş., 1997, s. 37-39.

⁵¹ Can, **a.g.e.**, s.51.

⁵² Bilici, **a.g.e.**, s.80.

topluluk bütçesine aktarılmasına karar verilmiştir. Üçüncü ülkelerle yapılan ticarete azalma gümrük vergilerinin miktarını düşürmektedir⁵³.

1.6.1.3. Katma Değer Vergisi (Value-Added Tax)

KDV, AB mevzuatına 1967 yılında girmiştir. Ancak günümüze kadar önemli aşamalar kaydedilmiş olmasına rağmen KDV alanında Topluluğun öngördüğü seviyeye ulaşamamıştır. Çıkarılan direktiflerle, verginin konusu, mükellefi, matrahı gibi konularda uyumlaştırma büyük ölçüde tamamlanmış olmakla birlikte, Birlik genelinde tam olarak uyumlaştırılmış bir oran yapısı yoktur. Nihai hedefi, ‘varış ülkesi’ ilkesinden ‘çıkış ülkesi’ de vergilendirme ilkesine geçmek olan AB’nin bunun için daha gelişmiş düzeyde bir oran uyumlaştırmasını sağlaması gerekmektedir.

Vergi uyumlaştırması, genel bir ifadeyle ekonomik birlik veya gümrük birliği içinde bütünleşme yolundaki ulusların vergi konusundaki işbirliğini ifade etmektedir. AB vergi uyumlaştırması ile malların ve sermayenin serbest dolaşımında vergilerin tarafsız kalması ve ortak pazara işlerlik kazandırması amaçlanmaktadır⁵⁴.

Geleneksel öz kaynaklar zamanla birlik harcamalarını finanse etmekte yetersiz kalmaya başlayınca, 1970 yılında alınan bir kararla KDV gelirlerinin belirli bir oranının topluluk bütçesine aktarılmasına karar verilmiştir.

KDV AB’nin ortak harcama vergisidir. Bilindiği gibi, katma değer vergisi tüm üye ülkelerde uygulanan bir vergidir. Üye olmanın koşullarından bir tanesi de, harcama vergisi olarak KDV’yi kabul etmektir⁵⁵. Bu verginin AT bütçesinde öz kaynak olarak yerini alması 21 Nisan 1970 tarihli karar ile olmuştur. Bu karar ile üye ülkelerin Topluluk bütçesine yapacakları katkılardan birinin ölçüsü olarak, bir yıl içinde beyan edilen toplam KDV matrahı esas alınmıştır. (Burada dikkat edilmesi gereken nokta, üye ülkelerin toplanan KDV hasılatının değil, KDV matrahının belli bir yüzdesini Brüksel’e ödüyor olmasıdır). Bu kararla üye ülkeler, yıllık toplam matrahın % 50’sini 12 taksit

⁵³ Tokatlıoğlu, **a.g.e.** s.144

⁵⁴ Kamil Güngör, “AB’de Vergi Uyumlaştırması ve Vergi Uyumlaştırma Politikası”, **Maliye**, Sayı:136 (Ocak-Nisan 2001), s.49.

⁵⁵ Bilici, **a.g.e.**,s.80.

halinde Brüksel'e göndermektedirler. Karar, üye ülkelerde KDV uygulamalarının, en azından matrahın hesabı açısından daha ileri düzeyde uyumlaştırılmasını zorunlu kılmıştır. Ancak yakınlaştırma çabalarına rağmen üye ülkelerde henüz aynı vergi oranlarının uygulanması söz konusu değildir. Uygulamada aynı ülkede bile birden fazla oran söz konusudur. Bu durum üye ülkeler arasında vergi rekabetine yol açabilecek bir durumdur. Dolayısı ile haksız rekabetten kaçınmak amacıyla, KDV sistemine yönelik oran yapılarının yeniden gözden geçirilmesi ve indirimli oran yapısına ilişkin tutarlı bir yapının oluşturulması gereklidir⁵⁶.

AB, KDV sisteminin temel özellikleri aşağıdaki gibidir⁵⁷:

Genellik: AB KDV sisteminde bu vergi tüm mal ve hizmetler için uygulanır. Sadece özel olarak KDV'yi düzenleyen yasada belirtilen mal ve hizmetler için muafiyet getirilmiştir. Bunun dışında genel nitelikli bir vergidir.

Oranlılık: KDV oranlı bir vergidir. Malın fiyatının yüzdesi olarak hesaplanır. Üretim ve dağıtım sırasında her aşamada KDV miktarı açıkça görüldüğünden saydam bir vergidir.

Tüketimden Alınması: KDV bir tüketim vergisidir. Mal ve hizmetlerin tüketilmesi sonucu vergi, tüketim üzerinde kalır.

Yansıması: Verginin mükellefi ve ödeyicisi farklıdır. Firma sahibi vergiyi öderken, asıl vergi yüküne katlanan tüketicidir.

İndirim Hakkı: Firmalar sattıkları her mal için sadece giriş KDV'si ile çıkış KDV'si arasındaki farkı hesaplayarak devlete öderler. Kendilerinin ödemiş oldukları KDV'yi devlete ödeyecekleri vergiden indirirler.

Varış Yeri İlkesi: Bir üye devletten satın alınan mallar, satımın gerçekleştiği devlete değil, son tüketimin yapıldığı devlette vergilendirilir.

⁵⁶ Hakan Karabacak, "Avrupa Birliği'nde Katma Değer Vergisi'nin Oran Yapısı", **Maliye**, Sayı:145 (Ocak-Şubat 2005), s.47,48.

⁵⁷ Süleyman Ulutürk, "Avrupa Birliği Vergi Politikası", **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 1. Baskı, Antalya: Ezgi Kitapevi, 2003, s.123,126.

KDV uyumlaştırılmasına ilişkin birçok direktif çıkarılmıştır. Ancak bunlardan en önemlisi 17 Mayıs 1977 tarihli 6. Direktiftir. 6. Direktif esas olarak 2. Direktifte öngörülen ortak KDV sistemini şekillendirerek onun yerine geçen bir direktif olmakla birlikte, KDV uyumlaştırmasında matrah tek tip hale getirilmiştir. 6. Direktifle üye ülkeler, tüketim tipi KDV ve dış ticarete varış ülkesinde vergilendirme sistemine geçmişlerdir. 6. Direktif, 1977 yılında çıkarılmasına karşın üye ülkeler ancak 1979 yılında uygulamaya başladıkları için, bu gelir kaynağı il kez 1980 bütçesinde üyelerin milli katkılarının yerini almıştır. Verginin 1983 yılına kadar %1'i bütçeye aktarılmıştır. Bu pay, 1984 Fauetaibleau Zirvesi'nde alınan karar doğrultusunda %1.4'e çıkarılmış, 1988 yılı başında %1.6'ya yükseltilmiştir. %1.4 oranında kesintinin yapıldığı KDV matrahları toplamı, her üye ülkenin yarattığı GSMH'nin %55'ini geçmeyecektir. 12 Kasım 1994 tarihinde yapılan değişiklikle (94/728/EC, Euratom) GSMH hesabında kabul edilen %55'lik oran ile 1.4 olan katkı payı kademeli bir şekilde %50 ve %1'e indirilmiştir⁵⁸. Bu katkı payı 2002'den itibaren %0.75, 2004'de itibaren %0.5 ve 2007-2013 periyodu arasında %0.3 olarak belirlenmiştir⁵⁹.

Özetle bu kaynak; her bir üye ülkenin KDV Gelirlerinden topluluk bütçesine sağlayacağı katkıyı göstermektedir. Katma değer vergisinden elde edilen gelirler 2007 bütçesinde yaklaşık olarak 18 milyar EURO olarak gerçekleşmiş ve bu rakam Avrupa Birliği'nin kendi kaynaklarının % 15'ine tekabül etmektedir. Üye ülkeler kendi KDV tabanlarının % 0,3'ü oranında birliğe aktarım gerçekleştirmektedirler. Söz konusu oran 2007–2013 döneminde Avusturya'da %0.225, Almanya'da % 0.15, Hollanda ve İsveç'te % 0,1 oranında ödenecektir⁶⁰.

Esasında AB bütçesi KDV gelirlerinden türetilen öz kaynaklar ve gümrük vergilerinden finanse edilmektedir. Fakat bunların yetersiz olduğu kanıtlanmış ve

⁵⁸ 94/728/EC, Euratom: Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources, Official Journal L 293 , 12/11/1994 P. 0009 – 0013, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0728:EN:HTML>, (7.11.2008).

⁵⁹ Zoltan Horvath, **Handbook On The European Union**, Third Edition, Hungarian National Assembly 2007, s.267.

⁶⁰ European Union, “*The VAT-Based own Resource*”, http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/070625_webfiche_vat_or_en.pdf, (17.08.2008).

1980’lerden sonra bu öz kaynaklar her üye ülkenin gayri safi yurtiçi hasılasına dayalı katkılarla takviye edilmeye başlanmıştır⁶¹.

⁶¹ Marc Laffineur, “*Finding a New EU Budget Won’t be Easy*”, <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=a03385f3-72b7-4477-8d57-21c6c08b0f93>, (17.08.2008).

Tablo:1**Üye Ülkelerde Uygulanan KDV Oranları**

Üye Ülkeler	En Düşük Oran	İndirilmiş Oran	Standart Oran	Geçici Oran
Belçika	-	6/12	21	12
Bulgaristan		7	20	
Çek Cumhuriyeti	-	9	19	-
Danimarka	-	-	25	-
Almanya	-	7	19	-
Estonya	-	5	18	-
Yunanistan	4,5	9	19	-
İspanya	4	7	16	-
Fransa	2,1	5,5	19,6	-
İrlanda	4,8	13,5	21	13,5
İtalya	4	10	20	-
Kıbrıs	-	5/8	15	-
Letonya	-	5	18	-
Litvanya	-	5/9	18	-
Lüksemburg	3	6/12	15	12
Macaristan	-	5	20	-
Malta	-	5	18	-
Hollanda	-	6	19	-
Avusturya	-	10	20	12
Polonya	3	7	22	-
Portekiz	-	5/12	20	12
Romanya		9	19	
Slovenya	-	8,5	20	-
Slovakya	-	10	19	-
Finlandiya	-	8/17	22	-
İsveç	-	6/12	25	-
İngiltere	-	5	17,5	-

Kaynak: European Commission, VAT Rates Applied in the Member States of the European Community, DOC.2441/2008-EN,
http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf, (11.11.2008).

1.6.1.4. Gayri Safi Milli Hasıla (Gross National Income)

1988 yılında Konsey, bütçeyi KDV'nin yerine GSMH'ye dayalı dördüncü ve yeni bir öz kaynakla tanıştırmaya karar vermiştir. 24 haziran 1988 kararında, GSMH'nin bir yüzdesi olarak öz kaynaklar için bir tavan belirlenmiştir. Rakam 1988 yılı için %1.14 ve 1999 yılı için %1.27'olarak uygulanmıştır. GSMG temelli kaynak, pazar fiyatlarında GSMG'in toplamını sunan bütçe prosedürü altında her yıl sabit bir oranın uygulanmasıyla elde edilmektedir. GSMG, diğer bütün gelirler ve harcamalar arasındaki farkın hesaplanmasıyla elde edildiği için. anahtar kaynaktır⁶².

1988 yılında Avrupa Konseyi'nin bütçenin kaynaklarının yetersiz olduğuna karar vererek, ülkelerin GSMH'sını esas alan yeni bir gelir türünü birlik bütçesinin öz kaynakları arasına almasıyla üye ülkeler her yıl GSMH'lerinin belirli bir oranını birlik bütçesine katkı olarak aktarmaya başlamışlardır. Bu öz kaynakla birlikte birlik bütçesinin finansmanında önemli bir değişiklik yapılmış; ülkelerin ulusal tüketimleri yerine ulusal zenginlikleri ölçüsünde ortak bütçenin finansmanına katılmaları esası benimsenmiştir. Böylece topluluk bütçesinin finansmanı görece yoksul ülkelere zengin ülkelere doğru kaymıştır. Oysa daha önce ülkelerin zenginlikleri değil, ulusal tüketim eğilimlerine göre bir sıralama söz konusuydu. Anılan Karar gereğince, üye ülkelerin GSMH' lerinin 1888-1992 yılları arasında aşamalı olarak % 1.20'si Bütçenin öz kaynakları olarak kabul edilerek bütçenin gelir kalemleri arasına dahil edilmiştir. Ancak 31 Ekim 1994 tarih ve 94/728/EC, Euratom sayılı Konsey Kararı ile bu oranlar KDV katkı payı indirilirken GSMH öz kaynakların ülke payı AB'nin toplam GSMH' sınırının azami % 1,27'sine çıkarılmıştır. Günümüzde bu oran %1.24'tür.

1995'de AB istatistik sistemi değişmiş ve bütün hesaplamalar GSMH (GNP) yerine, GSMG (GNI)'e dayandırılarak yapılmaya başlanmıştır. Savunucularına göre, GSMH bazlı kaynak, hem uzun vadede bütçenin gelişmesini sağlayacak, hem de her üye ülkenin, bütçeye refah düzeyi ile orantılı olarak katkıda bulunmasını sağlayacaktır⁶³.

⁶² Own Resources Mechanism, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34011.htm>, (7.11.2008).

⁶³ Tokatlıoğlu, **a.g.e.**, s.147.

GSMG kaynağı topluluk harcamalarının finansmanına imkan sağlamıştır. Yapısal fonların arttırılması ve uyum fonunu oluşturulması ile az gelişmiş bölgeler ve ülkeler için yapısal politikaların güçlendirilmesi sağlanmıştır. GSMH kaynağının oluşturulması ile Avrupa Birliği, daha fazla mali kaynak karşılığında mali özerkliğinin bir kısmından vazgeçmiştir. AB Konseyi, 1992 ve 1999 yıllarında bütçe içindeki - yapı olarak üye ülkelerin katkı paylarına yakın olmasına rağmen öz kaynak olarak adlandırılmaktadır- payını asıl öz kaynaklar aleyhine yeniden arttırmıştır. 2008 yılı itibariyle GSMG kaynağı AB Bütçesi'nin yaklaşık % 70'ini oluşturmaktadır⁶⁴.

1.6.1.5. Diğer Gelir Kaynakları

Bütçede; AB çalışanlarının maaşlarından ödedikleri vergiler, AB üyesi olmayan ülkelerin kesinleşmiş AB programlarına yaptıkları katkılar ve kanunu ihlal eden ve rekabeti bozan şirketlere verilen para cezaları gibi diğer gelirler yer almaktadır. Diğer kaynaklar bütçenin %1'ini oluşturmaktadır⁶⁵.

Genel bir sıralama içerisinde belirtecek olursak:

- Parasal aylıklardan yapılan kesintiler (topluluk kurumlarında çalışanların ücretlerinden kesilen gelir vergisi ile sosyal güvenlik kesintileridir.)
- Topluluk kurumlarında taşınır ve taşınmaz mal satışlarından sağlanan kira, faiz ve döviz gelirleri,
- Gecikme faiz ve zamları,
- Borç alma ve verme işlemlerinden kaynaklanan gelirler,
- Birlik programlarına katkı, ücret karşılığı yapılan hizmet gelirleri ve geri ödenen harcamalar,
- Önceki mali yıldan devreden bakiyeler⁶⁶ olarak ifade edebiliriz.

⁶⁴ İKV, a.g.e. s. 24.

⁶⁵ http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm, (7.12.2007).

⁶⁶ Rıdvan Karluk, **Avrupa Birliği ve Türkiye**, 9. Basım, İstanbul: Beta Yayınevi, 2007, s. 426.

1.6.2. AB Bütçesinin Gider Kalemleri

Topluluk bütçesinin giderleri 1968 yılından bugüne kadar yeni katılan üye ülke sayısının artmasına ve uygulanan programlara bağlı olarak artış göstermiştir. Topluluk düzeyinde hangi harcamaların yapılacağı, harcamaların üye ülkeler düzeyinde mi yoksa topluluk düzeyinde mi yapılmasının daha etkin olacağı sübsidiarite (yetki ikamesi) kuralına göre belirlenmektedir. Bütçe harcamaları topluluk politikalarının gerçekleştirilmesi amacı ile yapılmaktadır. Topluluk harcamalarını oluşturan azami miktarlar mali perspektiflerde belirtilmektedir. Mali perspektiflerin amacı; bütçe disiplini artırarak, harcama artışlarını kontrol altında tutmak ve prosedürlerin düzgün işlenmesini sağlamaktır⁶⁷.

AB Bütçesinin gider kalemleri Ortak Tarım Politikası ve Yapısal Fonlar olmak üzere temelde 2 kalem üzerinde yürütülen politikalardan oluşmaktadır. AB bütçesinin büyüklüğü her geçen gün artarken, harcamaların hangi alanlar için yapılacağı tartışmalara sebep olmaktadır. Üye ülkelerin bütçeye yapacakları katkıların miktarı belli kurallara bağlandığı gibi alacakları yardımların miktarlarının da belirlenecek politikalara bağlı olması gerekmektedir. AB bütçesi içindeki harcama kalemleri içinde en büyük paya Ortak Tarım Politikası harcamaları sahiptir. Bu harcamalar, toplam harcamaların ortalama %50'si kadardır. Yapısal politikalar ise toplam harcamaların %30'u kadardır. Dolayısıyla toplam harcamaların %80'inden fazlasını oluşturan bu iki harcama kalemi, AB bütçesinin en önemli gider kalemleridir.

1.6.2.1. Ortak Tarım Politikasından Kaynaklanan Harcamalar

AB bütçesinin en büyük harcama kalemidir. Ortak Tarım Politikası (OTP); AB'de üretilen tarımsal ürünlerin %90'ını yüksek fiyatlarla satın alıp, AB içindeki tüketicilere düşük fiyatlarla satmaya dayanan bir politikadır. Üye ülkeler OTP'ye dair yasama ve yürütme yetkilerinin bir kısmını birlik organlarına devrettikleri için bağımsız bir politika izleyemezler. Birliğin aldığı kararlara uymak zorundadırlar⁶⁸.

⁶⁷ Nihal Samsun, “Avrupa Birliği Bütçesi” http://www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/butce.pdf, (11.12.2007).

⁶⁸ Rıdvan Karluk, *Avrupa Birliği ve Türkiye*, 9. Baskı, İstanbul: Beta, 2007, s. 428.

Roma Antlaşmasının 39. maddesinde ortak tarım politikası ile ilgili amaçlar sıralanmıştır⁶⁹:

1. Teknik ilerlemeyi geliştirerek, tarımsal üretimi rasyonel biçimde artırmak ve üretim faktörlerini, özellikle işgücü verimliliğini artırarak tarımda verimliliği yükseltmek,
2. Tarımla uğraşan kişilerin gelirini artırarak daha iyi bir yaşam düzeyine kavuşmalarını sağlamak,
3. Piyasalara istikrar kazandırmak,
4. Ürünlerin arzını güvence altına almak,
5. Ürünlerin tüketiciye uygun fiyatlarla ulaşmasını sağlamaktır.

OTP' nin genel hedefleri; piyasa istikrarının sağlanması, üretimin devamlılığının sağlanması, tarım kesiminin hayat standardını yükseltmek, tarımsal verimliliği arttırmak, üretimin tüketicilere uygun fiyatlarla ulaşmasını sağlamak olarak sıralanabilir.

Tarım ürünlerinin fiyatlarının düşmesinin ve üreticilerin gelir düzeylerinin azalmasını engellemek amacıyla 1962 yılından bu yana ortak piyasa düzenlemeleri kapsamında yer alan ürünler için her yıl ortak fiyatlar saptanmaktadır. Fiyatların düşmesi durumunda pazara müdahale edilmesi ve aradaki farkın desteklerle birlik bütçesinden karşılanması, OTP'nin pazar ve fiyat mekanizmasının temelini oluşturmaktadır. Ortak piyasa düzenlemeleri 3 katagoride incelenebilir:⁷⁰

- İç piyasada müdahale ve dış rekabete karşı koruma düzenlemeleri: Fiyatların belli bir seviyenin altına düşmesini engellemek amacıyla Topluluğun müdahale kurumları tarafından yapılan müdahale alımları ve düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı uygulanan ithalat vergileri ya da ihracat iadelerini kapsamaktadır.

- Dış rekabete karşı koruma düzenlemeleri: Düşük fiyatlı yabancı ürünlere karşı oluşturulan bu mekanizmada esasen gümrük vergileri, fiyatların belirli bir seviyenin altına inmesi durumunda ise ek vergiler tahsil edilmektedir.

⁶⁹ Maliye Bakanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Avrupa Topluluğuna İlişkin Belgeler, Cilt:1 Avrupa Topluluğu'nu Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET), http://www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/AET.pdf, (10.04.2008), s. 125-126.

⁷⁰ Bahadır Bektaş, **Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: 2003, s.41.

- Ürünlere doğrudan destek sağlayan düzenlemeler: Gümrük tarifeleri ve Dünya Ticaret Örgütü gereğince dış rekabete karşı korunamayan ürünler ile üretimi uzmanlık gerektiren ve bazı bölgelerin tek geçim kaynağını oluşturan ürünler için üreticilere yapılan doğrudan yardımları kapsamaktadır.

OTP, AB Bütçesinin ve mevzuatının yarısına yakın kısmını kapsamaması yanında, AB Bürokrasisini en çok meşgul eden konudur. OTP, topluluk çiftçisi için yararlı olmakla beraber, topluluk için maliyeti yüksek bir politika olmuştur. Bu nedenle tarım kesimine yönelik harcamalar azaltılmak istenmiş ancak harcamalar yıllarca artmaya devam etmiştir⁷¹.

OTP harcamaları, Avrupa Tarımsal Yön Verme ve Garanti Fonu'ndan (FEOGA) gerçekleştirilen harcamaları kapsamaktadır. Fon, ortak tarım politikasının finansmanı için kurulmuştur. Topluluk genel bütçesi içinde yer almaktadır. FEOGA 1964 yılında 2'ye bölünmüştür.

1. Garanti bölümü: Fonun %90'ını oluşturan kısımdır. Bu çerçevede, tarım ürünleri fiyatlarının garanti edilen seviyenin altına düşmesi halinde destekleme alımları yapılmakta, tarım ürünleri ihraç edenlere uluslararası piyasalardaki fiyatlara göre destek verilmekte ve toprağını nadasa bırakanlara yardım yapılmaktadır.⁷²

En önemli harcama kalemleri arasında tahıllar, pirinç, zeytinyağı, süt ve süt ürünleri gelmektedir.

2. Yön Verme Bölümü: Fonun %10'unu oluşturan kısımdır. Tarımsal yapıyı geliştirmek adına yapılan harcamaları kapsar. Sulama ve ağaçlandırma harcamaları, az gelişmiş ülkelerdeki tarımsal yapının geliştirilmesi için yapılan harcamalar, çiftliklerin modernleştirilmesi için yapılan harcamalar bu bölüme girmektedir⁷³.

AB'nin fakir Güney ülkelerini bünyesine alarak genişlemesi ile birlikte bütçeye yeni kaynak bulma konusundaki arayışlar hız kazanmıştır. Örneğin Yunanistan,

⁷¹ Cemil Ertuğrul, "Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye", <http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ertugruc.pdf>, (17.03.2008).

⁷² Nihal Samsun, "Avrupa Birliği Bütçesi", http://www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/butce.pdf, (11.12.2007).

⁷³ Dura ve Atik, a.g.e, s.191.

Portekiz ve İspanya'nın ekonomilerinde tarım sektörüne bağımlılık, diğer üye ülkelere göre daha fazladır. Birlik bütçe harcamalarının %50'den fazlasının OTP finansmanından kaynaklandığını göz önüne alırsak, bütçeye nasıl bir ek yük getirildiği kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Aslında ekonomisi büyük ölçüde tarıma dayalı olan Türkiye'nin Gümrük Birliği'nin ötesinde AB'ye tam üye olamamasının altında yatan temel nedenlerden birisi de budur. Türkiye'nin tam üye olması durumunda OTP kapsamına girecek Türk tarımının, AB bütçesindeki dengeleri alt üst etmesinden korkulmaktadır.

1.6.2.2. Yapısal Politikalarından Kaynaklanan Harcamalar

AB bütçesinin toplam giderlerinin yaklaşık %35-40'ı Yapısal Politikalarla yapılan harcamalarından meydana gelmiştir. Yapısal Fonlar sürekli gelişmekte olan bir yapıya sahiptir ve bütçenin ikinci en büyük kalemini oluşturmaktadır.

AB'nde bölgeler arası gelir farklılıklarını azaltmak, istihdamı artırmak, ekonomik ve sosyal bütünleşmeyi geliştirmek amacı ile yapılan harcamalar bu kalem altında yer almaktadır.

Yapısal faaliyetlere ilişkin harcamalar; Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu, Uyum Fonu, Avrupa Sosyal Fonu, Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönlendirme Fonunun Yön Verme Bölümü'nden oluşmaktadır.

Avrupa Bölgesel Kalkınma Fonu: Topluluğu kuran Roma Antlaşması'nda belirtilen "... üye ülkeler arasındaki ekonomik bütünleşmenin başarıya ulaşması için bölgeler arasındaki ekonomik gelişme farklılıklarının giderilmesi gereği..." doğrultusunda kurulmuştur. Bu amaca yönelik olarak fon, bölgelerin gelişmesinin sağlanması, sanayilerin yeniden yapılandırılması, alt yapı yatırımlarının desteklenmesi ve aynı zamanda canlılığını kaybetmeye başlayan sanayi bölgelerinde istihdam yaratılmasına yardımcı olmaktadır.

Bölgesel Kalkınma Fonu'ndan yardım alacak bölgeler Topluluğun GSMH'sının %75'inin altında kalan bölgeler olarak tanımlanmıştır. Fondan yapılan yardımlarla bölgeler arası farklılıkların artması engellenmiş, ancak 1979 yılındaki ikinci petrol krizinden sonra bölgesel gelişmişlik farkları artmaya devam etmiştir. Topluluğa

Yunanistan, İspanya ve Portekiz gibi az gelişmiş bölgelere sahip ülkeler de katılmıştır. 1980’li yılların ortalarına doğru, topluluğun içinde bulunduğu ekonomik durgunluktan çıkmaya başlamasıyla bölgeler arası gelişmişlik farkları da azalma eğilimine girmiştir.

Uyum Fonu: Yapısal harcamaların bir bölümü de “Uyum Fonu” aracılığıyla yapılmaktadır. Bu fonla ilgili ilk ödenek; Maastricht Zirvesi’nde alınan bir kararla 1993 yılı bütçesine konmuştur. Fon, topluluğun göreceli olarak daha fakir durumdaki 4 ülkesinin “ekonomik ve parasal birlik” hedefine hazırlanmalarına yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur.

Fondan yardım alabilmenin şartı; ülke kişi başı GSMH’ sinin AB ortalamasından %90 düşük olmasıdır. 1993 yılından beri bu kritere uyan İspanya, Portekiz, Yunanistan, İrlanda önemli tutarlarda mali yardım sağlamışlardır⁷⁴.

2000 – 2006 Mali Planı hazırlanırken bu uygulama çok tartışılmıştır. Almanya ve İskandinav ülkeleri bu fonun kaldırılmasını istemişlerdir. Açıklama olarak da bu 4 ülkenin ortak para içinde yer alabilecek konumda olduklarını ileri sürmüşlerdir. Bu 4 ülke ise AB ortalamasının %90’ ının altında ülkeler olduğu sürece bu uygulamanın devam etmesinden yana olmuşlardır. Benzer şekilde Fon yardımlarının kendilerine, gümrüklerini kaldırarak pazarlarını serbest ticarete açmanın bir karşılığı olarak yapıldığını ileri sürmüşlerdir. Sonuç itibariyle Almanya ve Kuzey ülkelerinin çabaları sonuçsuz kalmış, Uyum Fonu varlığını sürdürmüştür. 2000 – 2006 Fon kaynaklarının dağılımında %62’lik büyük payı İspanya almıştır.

Avrupa Tarımsal Garanti ve Yönverme Fonu’nun Yönverme Bölümü: Tarımsal yapının geliştirilmesi ve verimliliğinin arttırılmasına ilişkin yapılan harcamalardan oluşur. Geri kalmış tarımsal bölgelere yapılan mali yardımlar da bu bölümden karşılanmaktadır. Sulama, ağaçlandırma, çiftliklerin ıslahı vs. için yapılan harcamalar bu gruba verilebilecek örneklerdir.

Avrupa Sosyal Fonu: Bu fonun temel amaçları, uzun vadeli işsizlikle mücadele, çalışma koşullarını iyileştirmek, işçilerin mesleki eğitimini sağlamak, yaşam standartlarını

⁷⁴ Bilici, a.g.e, s.84.

yükseltmek şeklinde sayılabilir. Avrupa Birliğinde ekonomik ve sosyal açıdan bölgeler arası gelişmişlik farklarını azaltmak için çeşitli fonlardan desteklenen faaliyetler arasında koordinasyon sağlamak için “Yapısal Fonlar Reformu” yapılmıştır. Buna göre bütçede bölgesel gelişme ile ilgili farklı fasıllardaki fonların “Yapısal Fonlar” adı altında tek fasılda yer alması öngörülmüştür⁷⁵. Çakmağında belittiği gibi bu harcamanın amacı; *Avrupa içinde yoksul ve zengin Avrupalı değil aynı seviyede bir Avrupa yaratmak için bölgeler arası dengesizliği, geri kalmışlığı ortadan kaldırmak ve istihdam yaratmak*⁷⁶tır.

1.6.2.3. Araştırma – Geliştirme ve Enerji Harcamaları

AB’ nin araştırma ve geliştirme (AR-GE) politikaları doğrultusunda yaptığı harcamalar bu bölümde yer almaktadır. Birlik AR-GE’ ye büyük önem vermektedir. Bu konudaki harcamalar, bütçe harcamalarının yaklaşık %3’ü kadardır.

1980’li yıllarda üye ülkeler her alanda kendileri tek başlarına AR-GE faaliyetinde bulunmuştur. Bu durumda AR-GE çalışmalarından beklenen fayda yetersiz kalmış, AB’nin ABD ve Japonya karşısındaki rekabet gücü zayıflamıştır. Sonuç olarak da ortak bir uygulamaya gidilme kararı alınmış, temel amaç minimum maliyetlerle AR-GE faaliyetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesi olmuştur⁷⁷.

AR-GE faaliyetleri; teknolojik bilgi üretilmesini, üründe ve üretim süreçlerinde yenilik yapılmasını, ürün kalitesi ve standardının yükseltilmesini, verimliliğin artırılmasını, üretim maliyetlerinin düşürülmesini, teknolojik bilginin ticarileştirilmesini ve rekabet öncesi işbirliklerinin geliştirilmesini sağlar.

Enerji harcamaları; enerji planlaması, nükleer güvenlik, modern teknolojilerin geliştirilmesi, biyoteknoloji gibi alanlarda yapılan harcamaları kapsamaktadır.

1.6.2.4. Eğitim Harcamaları

AB içinde en az pay alan kalemlerden birisidir. Çünkü üye ülkeler kendi eğitim harcamalarını kendileri yapmaktadırlar. Eğitimin genel bütçe içindeki payı %0,9

⁷⁵ Tokatlıoğlu, **a.g.e**, s.153.

⁷⁶ Çakmak, **a.g.e**, s..43.

⁷⁷ Dura ve Atik, **a.g.e**, s.255.

civarındadır. Bunun içindeki en önemli payı da mesleki eğitim, bilgi ve haberleşme ile sosyal boyut ve istihdam almaktadır.

1.6.2.5. İdari Harcamalar

AB organlarının (Parlamento, Konsey, Komisyon, Adalet Divanı, Sayıştay ve komitelerin) harcamalarıdır. Bu tür harcamalar da bütçede oldukça küçük bir paya sahiptir. Yıllar göre değişmekle beraber bütçe harcamalarının ortalama %4-5'i civarındadır.

İdari harcamaların neler olduğunu birkaç örnekle ifade edecek olursak;

- * Kurumun personel, bina, ekipman, toplantılar, çalışmalar vs. gibi çeşitli faaliyetleri, AR-GE ve yayınlara ilişkin harcamaları,

- * Sübvansiyonlar,

- * Kuruluşlardaki görevlilerin maaş ödemeleri, okullara yapılan yardımlar⁷⁸ şeklinde sıralayabiliriz.

1.6.2.6. İç Pazarın Düzenlenmesi ve Tüketicinin Korunması Harcamaları

Tüketicinin korunması ve 1 Ocak 1993 tarihinde oluşturulan iç pazarın tamamlanması amacıyla yürütülen faaliyetler bu başlık altında toplanmıştır. Bu kalemde en büyük harcama kalemi istatistik yapma, ikincisi iç pazarın tamamlanması için yapılan harcamalar, üçüncüsü ise Avrupa'da haberleşme ağı ve tüketiciyi korumadır.

1.7. Bütçe Dışı Finansman

Avrupa Birliği'nin birçok faaliyeti “bütçe dışı finansman” kaynaklarından sağlanmaktadır. Hatırlayacak olursak önceki bölümlerde Bütçeleme ilkelerini sayarken “birlik ilkesi” ne değinmiştik. Buna göre bütçe; birlik gelir ve giderlerinin tamamını içermelidir demiştik. Bu ilkeyle uyuşmamakla beraber bütçeden belirli sapmalar

⁷⁸Nil Karaca, “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi”, **Maliye**, Sayı:141 (Eylül- Aralık2002), http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyederigisi.asp?link=2, (14.12.2007).

olabilmektedir. Bütçe harcamalarının finansmanında zorunlu nedenlerle bütçe dışı mali kaynaklara başvurulmaktadır.

Bütçe dışı finansman; Komisyon ve Avrupa Yatırım Bankası (European Investment Bank) tarafından ABD, Japonya, İsviçre gibi ülkelerin sermaye piyasalarından elverişli şartlarda kredi toplanmasını, bu kredilerin üye ülkelere ve diğer ülkelere elverişli şartlarda kredi olarak verilmesini ifade etmektedir. AB' nin bütçe dışı finansmanda kullandığı kurumlar: AKÇT, EURATOM, Yeni Topluluk Aracı, Avrupa Gelişme Fonu ve Topluluk Borç Aracı ile Avrupa Yatırım Bankası'dır⁷⁹.

1.7.1. Avrupa Kömür Çelik Topluluğu Kredileri

Topluluğun kuruluşundan 70'li yıllara kadar ekonominin en önemli sanayileri olan kömür ve çelik sanayileri daha sonra kriz içine girmiştir. AB, kömür ve çelik üreticisi işletmelere uluslararası piyasalardan kredi sağlayarak bu sektörlerin modernize edilmesini sağlamaktadır. Ayrıca yeniden yapılandırılma yoluyla istihdam olanaklarının artmasına ve işgücünün yeni iş alanlarına uyumuna yönelik olumlu sonuçlar da kendisini göstermektedir. Bu krediler konut üretimini teşvik amacıyla da kullanılır. Bu konuda yapılan yardımlara aşağıdaki gibi örneklendirebiliriz⁸⁰:

Sosyal Yardımlar: Kömür Çelik sektöründe iş kaybına uğrayan şirketlere yardım edilmekte, iş kayıplarının işçiler üzerindeki olumsuz etkileri giderilmeye çalışılmakta, çeşitli eğitim programları verilerek işçilerin başka sektörlerde iş bulmaları sağlanmaktadır.

Araştırma Yardımları: Kömür Çelik Sanayinde imalat ve üretim maliyetini azaltmak, ürünlerin verimlilik ve kalitesini artırmak, çelik kullanımını teşvik etmek, çevreci üretim yapılmasını sağlamak amaçlıdır.

⁷⁹ Dura ve Atik, **a.g.e**, s,260.

⁸⁰ Avrupa Kömür Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma,
<http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AKCTKA.pdf>, (md: 2, 55,56), (17.04.2008).

1.7.2. Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu Kredileri

Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu, nükleer santrallerde endüstriyel elektrik üretimini artırmak ve petrol alanlarına tesis kurulmasıyla ilgili yatırımlara kredi vermek için oluşturulmuştur. Bu kredilerin amacı, topluluğun ithal enerji bağımlılığını azaltmaktır.

AAET Antlaşmasının birinci maddesine göre Topluluk, nükleer sanayilerin kurulması ve gelişiminin hızlandırılması yoluyla üye devletlerin refah seviyesini yükseltmeyi amaçlamaktadır⁸¹.

1.7.3. Yeni Topluluk Aracı

1978 yılında kurulan “Yeni Topluluk Aracı”nın amacı, üye ülkelerin beklenmeyen özel parasal ihtiyaçlarını karşılamaktır. Böylece üye ülke politikalarının uyumlaştırılmasını sağlayacak yatırımların finansmanına katkıda bulunmaktadır. Bu araçla Topluluk üyelerinin ekonomi politikalarının birleştirilmesini hızlandırıcı projelere kaynak sağlanmakta; enerji ve sanayi sektörlerine, altyapı ile bölgesel kalkınma çerçevesinde işsizlikle mücadeleyle yönelik projelere kredi verilmektedir. Kısacası sistemin en önemli hedefi bölgesel kalkınmaya yardım etmek ve işsizliği azaltmaktır⁸².

Yeni Topluluk Aracı ile borçlanmayı Komisyon, Topluluk adına yapmakta, sağlanan fonları ise AYB, Komisyon’un Konsey’in önceliklerini dikkate alarak uygun gördüğü projelerin finansmanında kullanmaktadır. Ayrıca yeni teknolojilerin uygulanması yoluyla birlik üyesi ülkelerin rekabet güçleri de artırılmaya çalışılmaktadır.

1.7.4. Avrupa Gelişme Fonu ve Topluluk Borç Aracı

Avrupa Gelişme Fonu; Afrika, Karayipler ve Pasifikte bulunan ve AB’nin Tercihli Ticaret Antlaşması ile ilişki kurduğu gelişmekte olan ülkelere yapılan yardımları finanse etmek için kurulmuştur.

⁸¹ Atom Enerjisini Kuran Antlaşma, <http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AAETKA.pdf>, (17.04.2008).

⁸² AB Bölgesel Kalkınma Politikaları, <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html>, (14.04.2008).

Topluluk Borç Aracı; 1975 yılında, üye ülkelerin ödemeler dengesi problemlerini gidermek için kurulmuştur. Çünkü 1970’li yıllarda petrol krizleri yaşanmakta ve buna bağlı olarak bir çok ülkenin ödemeler bilançosu açık vermektedir⁸³.

Sonuç olarak bu iki fon kaynağı; dış ödeme sorunlarını gidermelerinde üye ülkelere yardım ederek büyümenin sürekliliğini sağlamak amaçlıdır. Borçlanma kararı Konsey tarafından verilir. Konsey borç isteyen ülkenin ekonomik durumunu, yapısal uyum programını görüp inceledikten sonra üye ülkeye borç açılmasına karar veren organdır.

1.7.5. Avrupa Yatırım Bankası (The European Investment Bank: EIB)

Bütçe dışı kaynakların en gelişmişidir. 1958 yılında Roma Antlaşması’nın 129. md. ne dayanılarak kurulan bağımsız bir finans kuruluşudur.⁸⁴ Merkezi Lüksemburg’dadır. Tüzel kişiliğe ve mali özerkliğe sahip bir kurum olarak tanımlanmaktadır. Temel amacı, Topluluğun dengeli büyümesine katkıda bulunacak yatırım projelerini finanse etmek amacıyla kredi sağlamaktır. Kar amacı olmayan bir kurumdur, sermayesi üye ülkeler tarafından karşılanmaktadır. Üye ülkelerin Maliye Bakanları da AYB Yönetim Kurulunu oluşturmaktadır⁸⁵. Banka, AB’deki yatırımları finanse etmek için kurulmasına rağmen, Yönetim Kurulunu alacağı kararlara bağlı olarak üçüncü ülkelere de kredi sağlamaktadır.

AYB’ nin finanse ettiği projeler daha çok birlik içerisinde ekonomik açıdan geri kalmış bölgelerin kalkınmasına yöneliktir. Diğer bir ifadeyle; AB’ nin çıkarları doğrultusunda, Ortak Pazar ilkelerine ters düşmeden, özkaynaklarını kullanarak ve sermaye piyasasına başvurarak, dengeli kalkınmayı sağlamaktır. Hem kamu sektörü hem de özel sektör projelerinin yararlanabileceği AYB kredileri ağırlıklı olarak; ulaştırma, haberleşme, enerji, altyapı, sanayinin geliştirilmesi, çevrenin korunması, tarım ve hizmet sektörüne yönelik verilmektedir. Bankanın finanse ettiği yatırım projelerine aşağıdaki somut örnekler verilebilir:

⁸³ Dura ve Atik, **a.g.e**, 260.

⁸⁴ Tokatlıoğlu, **a.g.e**, 162.

⁸⁵ Avrupa Yatırım Bankası, <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=939>, (20.04.2008).

>Altyapı projeleri: Haberleşme ve ulaştırma ile ilgili altyapının geliştirilmesi, karayolu, otoyolu, demiryolu, köprü, havaalanları yapımı, telekomünikasyon altyapısının yapımı,geliştirilmesi ve modernleştirilmesine yönelik projeler,

> Sanayinin ve hizmet sektörünün geliştirilmesine yönelik projeler,

> Enerji üretimi ve dağıtımı ile ilgili projeler: Özellikle yerel enerji kaynaklarını geliştirmeye, enerji tasarrufu sağlamaya veya enerji dağıtım ağlarını modernleştirmeye yönelik projeler.

> Çevrenin korunması ve yaşam kalitesinin iyileştirilmesine yönelik projeler: Örneğin şehirlerin atık su arıtma tesislerinin yapımı ile ilgili projeler.

Bugün için de bütçe ile ilgili olarak, net katkı sağlayanlar ve net katkıda bulunanlar tartışması sürmektedir. Net faydalanan ve net katkıda bulunan ülkeler uygulaması bir üye devletten gelen öz kaynakların ve bu üye devlete sağlanan mali desteğin birbirlerine karşı ağırlığına göre hesaplanmasına dayanmaktadır. Bu uygulama çok benimsenmesine rağmen, aynı zamanda bir çok soru işareti taşımaktadır.

1.8. Mali Perspektifler (Financial Perspectives)

Mali perspektif, AB'nin harcamalarını belirli başlıklarla sınırlayan, birkaç senelik mali programlar olarak ifade edilmektedir. Topluluk harcamalarının bileşimini oluşturan azami miktarlar mali perspektiflerle belirlenmektedir. Mali perspektifin amacı; bütçe disiplini arttırmak, harcamalardaki toplam artışı kontrol altında tutmak ve prosedürlerin düzgün işlenmesini sağlamaktır. Mali perspektif, Avrupa Parlamentosu, AB Komisyonu ve AB Konseyi'nin birlikte karar alma sürecinin sonunda ortak kararlar oluşturulmaktadır⁸⁶.

Topluluğun finans sisteminin politik ve finansal dengesi 1980'lerde giderek artan gerilimlere sahne olmuştur. Bütçe otoritesi olan iki kol arasındaki çatışma (Avrupa Parlamentosu ve Konsey) yıllık bütçe prosedürünün yönetiminin giderek güçleştiği, bütçesel dengesizliklerle sonuçlandığı ve topluluk ihtiyaçları ile kaynakları arasında

⁸⁶ Karluk, a.g.e, s. 418.

yanlış eşleşmelerin meydana geldiği anlamına geliyordu. Bu durum topluluğu, bütçe prosedürünü geliştirmeye yönelik bir sisteme yöneltmiştir ve Kurumlar Arası Antlaşma ile birkaç yıllık dönemi kapsayan, ana bütçe öncelikleri üzerinde uzlaşmıştır⁸⁷. Kurumlar Arası Antlaşma ve finansal çerçeve yıllık bütçe prosedürünün işlevini ve bütçe prosedürü üzerine olan kurumlar arası işbirliğini geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Kurumlar Arası Antlaşmanın amacı⁸⁸:

- Bütün harcamaları kapsayan bütçe disiplinini yürütmek,
- Yıllık bütçe prosedürünün işlevini ve bütçe prosedürü üzerine olan kurumlar arası işbirliğini geliştirmek,
- Sağlam bir finansal yönetimi sağlamaktır.

Mali planlamadan farklı olarak, mali perspektifin her alt başlığı için belirlenen tavan miktarı bağlayıcıdır. 1988 yılından beri AB Bütçesi “mali perspektif” olarak adlandırılan ve yıllık harcama üst sınırlarını belirleyen bu yöntemle hazırlanmaktadır. Bugüne kadar dört ayrı finansal perspektif hazırlanmıştır:

İlk mali perspektif 1988-1992, ikincisi 1993-1999, üçüncüsü 2000-2006, dördüncüsü ise 2007-2013 yıllarını kapsamaktadır. Günümüzde uygulanmakta olan mali çerçeve, 17.05.2006 tarihinde imzalanan Kurumlar Arası Antlaşma ile kabul edilmiştir ve 2007-2013 yılları arasındaki 7 yıllık dönemi kapsamaktadır. Komisyon, Parlamento ve Konsey’in ortaklaşa kabul ettiği mali perspektif uygulamasıyla 5-7 yıllık süreler içerisinde temel bütçe büyüklükleri tespit edilmekte ve bütçeye çok yıllı tavanlar konularak AB’nin harcamaları kontrol altına alınmaktadır⁸⁹. Birinci mali perspektif ortak pazarı korumaya yönelik politikalara önem vermiştir. İkinci çerçeve Euro’nun tanıtımına, uyum politikalarına ve sosyal politikalara öncelik vermiştir. Üçüncü çerçeve

⁸⁷ Financial Perspectives System and Multiannual Financial Framework, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34012.htm>, (25.10.2008).

⁸⁸ Interinstitutional Agreement and Financial Framework(2007-2013), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34020.htm>, (25.10.2008)

⁸⁹ Ali Kemal Aydın, “AB Bütçesi: Hazırlanması, Gelir Kaynakları, Gider Kalemleri ve Denetimi“, **Uluslararası Ekonomik Sorunlar**, Sayı 13, (Mayıs 2004), s.23-24.

birliğin genişleme sürecine odaklanmıştır. Son mali perspektif ise daha fazla istihdam sağlanabilmesi için sürdürülebilir büyüme ve rekabetçiliğe önem vermiştir.

Bütçe ve mali perspektif görüşmeleri ve kabulü sırasında üye ülkeler arasında çok sert tartışmalar yaşanmaktadır. Tartışmaların temel sebebinin bütçeye net katkı sağlayan ülkeler ile net faydalanan ülkeler arasındaki dengesizlikten kaynaklandığını bir önceki konumuzda belirtmiştik. Özellikle AB bütçesinde reform isteyen İngiltere ile tarım teşviklerinden vazgeçmek istemeyen ve bu konuda İngiltere'ye karşı çıkan Fransa arasında çetin tartışmalar yaşanmıştır. Uzun süren tartışmalar sonrasında Aralık 2005'te bir uzlaşma sağlanmış ve bu uzlaşma ile İngiltere , kendisine uygulanan özel indirimin bir kısmından vazgeçmiştir. Ancak AB üye ülkeleri arasında gelişmişlik farkı, ekonomik tercihlerde farklılıklar bulunduğu ve üye ülkeler arasında GSYİH bakımından eşitsizlik olduğundan bu tartışmaların uzun süre devam edeceği tahmin edilmektedir.

1.8.1. 1988-1992 Delors I Paketi

Tek Avrupa Senedi'nin kabul edilmesi ile birlikte 1992 yılına kadar yeterli, istikrarlı, garantili bütçe kaynaklarına sahip olunabilmesi için Komisyon tarafından yeni bir sistem önerilmiştir. Komisyonun bu öneri paketi (Delors I Paketi) Konsey'in 24 Haziran 1988 tarihli kararı ile kabul edilmiştir. Paket ile topluluğun 1988-1992 dönemindeki 5 yıllık mali perspektifi ortaya konmuş ve bu yönde bir çok uygulama başlatılmıştır.

Delors I ile Topluluğun mevcut olan kaynaklarının Tek Pazar hedefini gerçekleştirmede yetersiz kalmasından hareketle; istikrarın sağlanması, özkaynakların genişletilmesi, topluluk gelirlerinin garanti altına alınması ve üye ülkelerin topluluk bütçesine yaptıkları katkıların kendi ödeme güçleriyle paralel duruma getirilmesi hedeflenmiştir. Bu amaçlarla Topluluk bütçesinin özkaynaklar tavanı, 1992 yılına kadar Topluluk GSMH' nın %1.20'sine yükseltilmesi kararlaştırılmıştır. (1998:%1.15, 1989:%1.17, 1990:%1.18, 1991:%1.19, 1992:%1.20) Bununla birlikte bütçede öngörülmeleyen harcamalar için de GSMH' nın %0.03'ü oranında "yedek ödenek" ayrılacağı belirtilmiş ve her üye ülkenin KDV matrahına sabit olarak uygulanan %1.4

oranı sonucu elde edilen toplamın, ilgili ülkenin GSMH' nın %55'ini aşamayacağı kabul edilmiştir⁹⁰.

Tek Avrupa Senedi ile gündeme gelen yapısal fonlar için de yeni bir düzenleme getirilmiş ve onların etkin bir şekilde kullanımı için ilkeler belirlenmiştir. Buna göre yapısal fonlar şu amaçlarla kullanılacaktır⁹¹:

1. Planlamanın gerisinde kalan bölgelerin kalkındırılması ve uyumu,
2. Sanayi bakımından düşüş görülen bölgelerin desteklenmesi,
3. Uzun dönemli işsizlikle mücadele,
4. Gençlere iş bulma,
5. Tarımsal uyumun sağlanması ve kırlık bölgelerin kalkındırılması.

Gelirleri artırmak ve tarım giderlerini kırmak için Şubat 1998'de Brüksel'de Avrupa Konseyi ilk uzun dönem bütçe taslağını kabul etmiştir. 1988-1992 yılları arasındaki Delors I paketi, GSMH'ye dayalı kaynak tanıtımıyla gelirini artırmayı ve yapısal politikalar için ekstra fon ayırabilmeyi başarmıştır. GSMH'ye dayalı kaynak, finansal problemleri büyük ölçüde çözerek bütçeye istikrar getirmiştir. Ancak daha sonra, üye ülkelerin GSMH katkıları tartışmaları alevlendirmiş, bir takım sıkıntıların yaşanmasına sebep olmuştur.

⁹⁰ Karluk, **a.g.e**, s,419.

⁹¹ İrfan Kaya Ülger, "AB Bütçesinin Hazırlanmasında Parlamento ve Bakanlar Konseyi Arasında Yetki Çekişmesi" <http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/abbut.doc>, (10.05.2008).

Tablo 2**1988-1992 Mali Perspektifi Gerçekleşmeleri (Milyon ECU)**

Taahhüt Ödenekleri					
	1988	1989	1990	1991	1992
1. ATGYF-G Kısım	27,500	28,613	30,700	33,000	35,039
2. Yapısal Faaliyetler	7,790	9,522	11,555	14,804	18,109
3. Birden Fazla Yıla Yayılı Politikalar	1,210	1,708	2,071	2,466	2,905
4. Diğer Politikalar	2,103	2,468	3,229	5,648	5,936
5. İadeler ve İdari Harcamalar	5,700	5,153	4,930	4,559	3,893
** 6. Parasal Yedekler	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
* Taahhüt Ödenekleri (toplam)	45,303	48,644	53,485	61,477	66,882
- Zorunlu Harcama	33,698	33,764	35,454	37,199	38,235
- Zorunlu Olmayan Harcama	11,605	14,700	18,031	24,278	28,647
Harcama Ödenekleri	43,779	46,885	51,291	58,458	64,081
- Zorunlu Harcama	33,640	33,745	35,372	37,195	38,175
- Zorunlu Olmayan Harcama	10,139	13,140	15,919	21,263	25,906
Harcama Ödeneklerinin GSMG'e Oranı (%) ***	1,12	1,07	1,09	1,13	1,16
Öngörülmeven Harcamalar Ödeneği (%)	0,03	0,10	0,09	0,06	0,04
**** Öz Kaynaklar Tavanı (%)	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Kaynak: Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Birinci Basım, (Ankara: Akçağ Basım Yayım Pazarlama A.Ş., 1997) s.13.

Taahhüt Ödenekleri, tahsis edildikleri eylemlerle ilgili borçlandırıcı işlemler yapılmasına izin veren ödeneklerdir.

** Parasal Yedekler, taahhüdü yapılmış eylemlerin finansmanına yönelik ödeneklerdir. Yapısal Eylemler, ECU'nun değeriindeki dalgalanmalardan doğacak kayıpları karşılamak amacıyla yer alır. Örneğin Amerikan Doları'nın değerinin ECU karşısında düşürülmesi Amerikan tarım ürünlerinin fiyatlarının düşmesine bu da Topluluk Bütçesi'nden tarım ürünleri ihracında verilen iadelerin artmasına yol açar.

*** Öngörülmeven Harcamalar Ödeneği'nin büyük kısmı ise Orta ve Doğu Avrupa Ülkeleri ile Federal Almanya ile birleşen Doğu Almanya Lander'leri yararına kullanılmıştır.

**** Öz Kaynak Tavanı, yapılabilecek en yüksek harcama miktarını AT GSMH yüzdesi olarak ifade eder

1.8.2. 1993-1999 Delors II Paketi

Komisyon Başkanı Delors'un hazırladığı ikinci bütçe raporu, 10 Şubat 1992 tarihinde kabul edilmiştir. Bu rapor, 1993 yılından başlamak üzere ilk 5 yıl içinde Birlik bütçesinde büyük bir artış yapılmasını öngörmektedir. Buna göre, Birlik bütçesi 1997' de 63 milyar ECU' dan 83 milyar ECU' ya yükseltilmiştir.⁹² Artması öngörülen 20 milyar ECU' nun 11 milyarlık kısmı ekonomik ve sosyal yakınlaşma, 3 milyarlık kısmı rekabetin artırılması, 2.6 milyarlık kısmı dış ülkelere insani yardım faaliyetleri ve 4.2 milyar ECU' luk kısmı ise OTP için ayrılmıştır. Delors II Paketi' nin hedeflerini belirtecek olursak⁹³:

- Ekonomik ve sosyal bütünleşmeye katkıda bulunarak EPB' nin tüm aşamalarına üye ülkelerin katılımını sağlamak.
- Topluluk ekonomisinin rekabet gücünü yükseltmek,
- Üretim, ihracat kapasitesini koruyarak OTP reformunu başarmak,
- Birliğin az gelişmiş bölgelerinin kalkındırılmasını sağlayarak mali dayanışmayı mümkün kılmak,

Delors II ile AB' de 1.20 olan Birlik özkaynak tavanının, Birlik GSMH' nin %1.37' sine yükseltilmesi öngörülmüştür. Böylece, daha zengin olan üye ülkelerin ortak harcamalara daha fazla katkıda bulunmaları amaçlanmıştır. 1999 yılında AB' nin mali imkanlarından en çok yararlanan ülke önceki yıllarda da olduğu gibi İspanya'dır. %18.3 oranında pay alan İspanya'yı %18.2 oranıyla Fransa ve %13.9 ile Almanya izlemektedir. Nüfus ve GSMH'ları dikkate aldığımızda ise AB bütçesine en fazla katkıda bulunan ülke Hollanda olmuştur.

1999 yılını EPB' i gerçekleştirmek için hedef yıl olarak belirleyen AB, bu yılda tüm ülkelerin uyum kriterlerini sağlayabilmeleri için Yapısal Fonlar ile Uyum Fonu' nun toplam harcamalar içindeki paylarının artırılmasını yönünde kararlar almıştır.

⁹² Dura ve Atik, **a.g.e**, s.263.

⁹³ Karluk, **a.g.e**, s.421.

1.8.3. Gündem 2000 (Agenda 2000)

AT Komisyonu tarafından 15 Temmuz 1997 tarihinde kabul edilen bir belgedir. Komisyon bu belgeyi AB Konseyi tarafından kendisine yöneltilen sorulara bir cevap niteliğinde hazırlamıştır⁹⁴. Gündem 2000; OTP, ekonomik ve sosyal uyum fonu, katılım öncesi stratejinin oluşturulması, gelecekteki genişlemenin sonuçları ve topluluğun finansmanı konularını kapsamaktadır⁹⁵.

Gündem 2000 üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm kendi içerisinde üç kısımdan oluşmaktadır. İlk kısım AB politikalarının desteklenmesi ve yenilenmesi ile ilgilidir, özellikle “Ortak Tarım Politikası” ve “Ekonomik ve Sosyal Uyum” için gösterilen çabalar bu bölümde incelenmektedir. İkinci kısım genişleme konusunda AB’nin yeni hedeflerine ulaşabilmesiyle ilgili önerileri kapsamaktadır. Üçüncü kısımda ise 2000-2006 yılları arası dönemi kapsayacak yeni bir mali çerçeve oluşturulması önerilmektedir.

Uzun süren müzakereler sonucunda 24-25 Mart 1999 tarihinde Berlin’de düzenlenen olağanüstü zirvede üye ülkelerin uzlaşmaya varmasıyla “Gündem 2000” kabul edilmiştir.

1.8.4. 2000-2006 Dönemi Mali Perspektifi

25-26 Mart 1999 Berlin Zirvesi’nde onaylanabilen 3. Mali Planın kabulü 20 aylık tartışmalı bir sürecin ardından gerçekleşebilmiştir. Zirvede en çok üzerinde durulan konu, AB’ye üye olması beklenen yeni ülkelere bu dönem ödeneklerinden pay ayrılıp ayrılmayacağı olmuştur. Almanya, Fransa gibi bütçeye yüksek oranda pay sağlayan ülkeler, aday ülkelerinden pastadan pay alması gerektiğini savunmuştur. İspanya, Yunanistan gibi bütçeden önemli gelir elde eden ülkeler ise bunun tam tersini savunmuşlardır. İkinci grup ülkeler, kendi kazanılmış haklarıyla aday ülkelerin finanse edilmesinin doğru olmayacağını, aday ülkeler için yeni kaynakların yaratılması

⁹⁴Gündem 2000, <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1105>, (20.04.2008).

⁹⁵ Karaca, **a.g.e**, s.49.

gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Süreç, topluluğun fakir üye ülkeleri lehine sonuçlanmıştır.⁹⁶

3. Mali perspektifle Almanya, uyum fonunun kaldırılması ve tarım harcamalarının azaltılması tezini kabul ettirememiş ancak Doğu Almanya bölgeleri için oldukça fazla kaynak sağlayarak, bütçeye olan katkısını bir parça azaltmayı başarmıştır. İngiltere ise “İngiltere Çeki” olarak anılan bütçe avantajını korumuştur.* İspanya, Yunanistan, Portekiz gibi ülkeler de kendilerine ayrılan mali yardım miktarlarını vererek, zirveden kazançla çıktıklarını açıklamışlardır. (bk: Ek-5).

1.8.5. 2007-2013 Dönemi Mali Perspektifi

Avrupa Birliği’nin 2007–2013 dönem bütçesi 17 Mayıs 2006 tarihinde imzalanan Kurumlar Arası Antlaşma ile kabul edilmiştir.(bk:Ek-6)

2007-2013 mali planlamasına damgasını vuran temel olgu, AB’ye yeni katılan on ülke ve bu katılmanın gerektirdiği finansmanın sağlanması olmuştur. Bu amaç doğrultusunda ortak tarım politikasına ayrılan kaynağın, yapısal fonların kıpırdaması ve küçük artışlar göstermesi gerekmektedir. 1958’den günümüze AB bütünleşme sürecinde güney diye adlandırılan ve nispeten daha fakir üye ülkelerin (İtalya’nın güneyi, Yunanistan vs.) artık bu konumdan kurtuldukları ve yapısal fonların artık ağırlıklı olarak yeni üye Doğu Avrupa ülkelerine kayması görüşü Avrupa Birliği yetkili organlarında ağır basmaya başlamıştır ve bu kaynak akışının yön değiştirmesi bile AB’nin kuruluş amacına uygun sonuçları aldığının bir göstergesidir. 2007-2013 mali perspektifinin temel amaçları resmi belgelerde genişleme sürecinin başarısına katkı yapmak, Birliğin küresel rekabet gücünü artırmak, Avrupa ekonomisini daha sağlam temellere oturtmak, yeni ve daha nitelikli istihdam olanakları yaratmak, özgürlük, adalet

⁹⁶ Bilici, **a.g.e**, s.74-75.

* İngiltere 1984 Fontainebleau Zirvesi’nde , bütçesinin yarısının tarım harcamalarına ayrıldığını, ülkesinin pastadan gereken payı alamadığını, dolayısıyla diğer ülkelerin farkı kendisine iade etmesi gerektiği fikrini ileri sürerek kabul ettirmeyi başarmıştır. O zamandan beri İngiltere’nin bütçeye yaptığı katkıyla bütçeden aldığı pay arasındaki farkın %66’sı bu ülkeye geri verilmektedir. Bununla birlikte 24-25 Mart 1999 Berlin Konseyi’nde İngiltere’nin ödemediği tutarın diğer ülkelere dağıtılması konusunda Almanya, Avusturya, Hollanda ve İsveç’e düşen payın azaltılması yönünde bir karara varılmıştır. İngiltere’nin ödemediği tutar önce 24 ülkeye GSMH’ leri oranında dağıtılmakta, arkasından indirim hakkı alan 4 ülkenin payına düşen kısmın %75’i diğer 20 ülkeye dağıtılmaktadır. Böylece söz konusu 4 ülkenin İngiltere Çeki yüzünden uğradığı zarar azaltılmıştır ve sonuç olarak İngiltere de çekini korumayı başarmıştır.

ve güvenlik ortamına maddi katkılar yaparak AB yurttaşı kavramının gelişmesine destek vermek ve böylece AB'nin küresel rolünü artırmaktır. 2007-2013 mali perspektifi bu dönem içinde yapılacak senelik bütçelere rehber niteliğinde olacaktır. Bu yeni dönemde üye ülkeler için değişen ve değişmeyen ilkeler söz konusudur. Değişmeyen ilkelerin başında üye ülkelerin AB bütçesine öz kaynak adı altında aktaracakları kaynağın ulusal milli gelire oranının tavanının % 1,24 olarak kalacak olmasıdır. Bu mali perspektif döneminde tam üye olan Bulgaristan ve Romanya'nın tarım sorunları için gereken kaynak da bütçeye konulmuştur.

Bütçe ödeneklerinin toplamı AB ülke gelirlerinin toplamının % 1,03'üne ulaşmaktadır. AB bütçesi, üye ülkelerin ulusal bütçelerine oranla oldukça küçük bir bütçe durumundadır; AB üyesi ülkelerin ulusal bütçelerinin milli gelirlerine oranı % 40'lar hatta bazı ülkelerde % 50'ler dolayında dolaşırken AB bütçesinin AB ülkelerinin toplam gelirine oranı sadece % 1,03'tür⁹⁷.

Bütçenin kabul edilme süreci; üye ülkeler ve AB kurumları arasında yoğun tartışmalara neden olmuştur. Bütçe üzerinde uzlaşma sağlanmasında en önemli etken ise İngiltere'nin kendisine uygulanan özel indirimin bir kısmından vazgeçmesi olmuştur. İngiltere, İngiliz İndirimi olarak bilinen ayrıcalıktan tamamen vazgeçmeye yanaşmazken, bu konuda verdiği tavize karşılık ise AB Komisyonu'nun 2008-2009 döneminde, AB'nin harcamalarını gözden geçirmesini kabul ettirmiştir. AB bütçesinde reform isteyen İngiltere'ye tarım teşviklerinden vazgeçmek istemeyen Fransa karşı çıkmıştır. AB üyesi her ülke AB bütçesine katkı yaparken aynı zamanda bütçeden para almaktadır. Her ülke ağırlıklı olarak zenginliği ve yaptığı tarım ürünleri ithalatı ölçüsünde AB bütçesine para aktarırken yaklaşık %50 tarımsal üretimi ölçüsünde de bütçeden para almaktadır. Bu durum İngiltere'nin tarım ürünlerini ithal eden bir ülke olması nedeniyle, harcamalarının yarısını tarıma ayıran AB bütçesinden yeteri payı alamamasına neden olmaktadır. İngiltere AB'nin en zengin ülkelerinden biri olduğu gibi tarım ithalatı yapan bir ülke olarak da AB bütçesine en çok katkı yapan ülkelerdendir. Bütçeye aktardığı aldığından daha fazla olduğu için İngiltere 80'li yıllarda Ortak Tarım Politikasından çıkma tehdidinde bulunarak mağduriyetinin giderilmesini

⁹⁷ 2007-2013 Mali Perspektifi,
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2008_en.pdf, (10.10.2008).

istemiştir. Böylece İngiltere 1984 yılından beri yılda yaklaşık 4,5 milyar Euro telafi ödeneği almıştır. Bu ödeneğin ödenmesini istemeyen Fransa ve Almanya gibi ülkelerle bütçeden yeterli payı alamayan İngiltere arasında doğal olarak tartışmalar çıkmış bu durum bütçenin karara bağlanmasını uzun süre zora sokmuştur⁹⁸.

İngiltere Risturn’ü (İngiltere Çeki) : AB mali çevrelerinde tartışma yaratan ve yıllardır süregelen konu İngiltere’ye AB bütçesinden geri ödenen telafi tutarlarıdır. Bu tartışmalar bütçe sürecinde çok önemli bir etken olduğu için çalışmamızın bu bölümünde ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılmıştır.

İngiltere yaklaşık 150 yıldır tarım sektörü neredeyse olmayan bir ülke konumundadır. Nüfusunun tarım ile ilgilenen bölümü %1’in altındadır, (tarımsal üretimi bu oranın da altında), yani İngiltere son 25 yıldır ortalama olarak harcamalarının yarısının tarıma ayrıldığı AB bütçesinden kaynak çekemeyen bir ülkedir. İngiltere aynı zamanda AB’nin en zengin ülkelerinden biri olduğu ve tarım sektörü çok cılız olduğu için en çok tarım ithalatı yapan ülkelerin başında gelmekte ve bu durumu ile AB bütçesine en çok net katkı yapan yani bütçeye aktardığı, bütçeden aldığından fazla olan bir ülke durumundadır. 1984 yılının Başbakanı Thatcher bu dengesizliğe tepki olarak o dönemde AB Konseyi’ne AB’nin ortak tarım politikasından çıkmayı önermiş; bu talep AB için çok tehlikeli bir talep olduğundan o dönemin Almanya Şansölyesi Kohl, risturn formülünü ortaya atmıştır. İngiltere’nin AB ortak tarım politikasından çıkmaması karşılığında İngiltere’nin mağduriyetini giderecek bir formül ortaya atmış ve “British Compensation” adı altında bu ülkeye yılda yaklaşık 4,5 milyar Euro telafi ödemeyi karara bağlatmıştır ve bu düzenleme 1984’ten beri böyle yürümektedir. 2005 Haziran AB Zirvesi öncesi AB’nin tarım devi Fransa’nın önderliğini yaptığı bir hareket artık İngiliz risturn’larına bir son verilmesini öne sürmüş, ama bu öneri İngilizlerin veto tehdidine çarpmıştır ve askıya alınmıştır. Bilindiği gibi mali konulara ilişkin düzenlemeler AB’de oybirliğini gerektirmektedir, tek bir ülkenin (bu meselede İngiltere’nin) vetosu ile öneri rafa kalkabilmektedir⁹⁹.

⁹⁸ Ntilek Iliaz, “AB Bütçesi ve 2007-2013 Mali Perspektif”, <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=97>, (23.04.2008).

⁹⁹ Eser Karakaş, “AB’de Kriz Yaratan Bütçe Meselesi”, <http://www.abhaber.com/haber.php?id=5917>, (20.06.2008).

İngiltere problemine çözüm olarak Mart 1975 ve Kasım 1979 Dublin zirvelerinde bu ülkenin bütçeye katkısını hafifleten önlemler alınmıştır. Haziran 1984 Fontainebleau Zirvesi'nde ise aynı amaçla 7 Mayıs 1985 kararı ile uygulamaya konulan ve daha sonra 88/376 no ve 24 Haziran 1988 tarihli kararlarla değiştirilen aşağıdaki önlemler alınmıştır.

- 1985 yılı için İngiltere'nin KDV katkısında 1 milyar ECU tutarında götürü indirimi yapılmıştır.
- 1986 yılından itibaren ise yeni bir telafi yöntemi uygulamaya konulmuştur. Buna göre önce İngiltere'nin Topluluğa KDV olarak yaptığı katkı ile Topluluk harcamalarından aldığı pay arasındaki fark bulunacaktır. Katkının hesaplanmasında geleneksel öz kaynaklar dikkate alınmayacaktır. 1988 yılından itibaren farkın bulunmasında GSMH ödentisi de dikkate alınmaya başlanmıştır. Fark, yani İngiltere'nin yaptığı fazla ödeme bulunduktan sonra bu miktarın %66'sının İngiltere'ye geri dönmesi sağlanacaktır. İngiltere lehine yapılan bu indirim diğer üye ülkeler tarafından paylaşıp üstlenilecektir¹⁰⁰.

Sonuç olarak özetleyecek olursak, son zamanlarda sıkça tartışılan İngiltere'nin bütçe katkı iadesi, en basit ifadeyle; İngiltere'nin AB'ye yaptığı ödeme ile geri aldığı miktar arasındaki açığı kapatmak için bulunmuş bir formül, 1984 yılında zamanın başbakanı Margaret Thatcher tarafından kazanılmış bir haktır¹⁰¹. Margaret Thatcher'in meşhur "*paramı geri istiyorum*" sözü, net destek sağlayanlardan olan İngiltere'nin durumu ile ilgili olarak söylenmiş ve bu ülkedeki tarımsal üretimin özel durumundan kaynaklanmıştır.

2000-2006 dönemini kapsayan mali perspektife göre, birliğin harcamaları temel olarak 6 başlık altında sınıflandırılmaktadır:

1. Tarım harcamaları

¹⁰⁰Nurettin Bilici, **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**, Birinci Basım, Ankara: Akçağ Basım Yayım Pazarlama A.Ş., 1997, s.43.

¹⁰¹İngiltere'ye Katkı İadesi Nedir, http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2005/06/050610_uk-rebate.shtml, (22.06.2008).

2. Yapısal faaliyetlere ilişkin harcamalar
3. İç politikalara yönelik harcamalar
4. Dış faaliyetlere yönelik harcamalar
5. Katılım öncesi harcamalar
6. İdari harcamalar

Yukarıda belirttiğimiz harcama kalemleri başlıkları 2007-2013 dönemi mali perspektifi çerçevesinde değiştirilmiştir. Temel harcama kategorilerinin sayısı 5'e düşürülmüştür. Bunun, sistemi daha esnek bir hale getireceği ve kaynakların daha etkin kullanımına katkıda bulunacağı düşünülmüştür. Yeni sisteme göre harcama kalemleri aşağıdaki gibidir:

1. Sürdürülebilir büyüme: Bu başlık iki ayrı alt başlığa ayrılmaktadır:

(a) Büyüme ve iş olanaklarının yaratılması için rekabetçilik:Yeni mali perspektifin temel hareket noktasının Lizbon Stratejisi'nde öngörülen 2010 yılında AB'yi dünyanın en büyük bilgiye dayalı rekabetçi ekonomisi haline getirme hedefinin olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle yeni perspektifte en önemli başlıklardan bir tanesi sürdürülebilir büyüme olarak belirtilmiştir. Rekabetin artırılması ve ekonomik büyümeye katkı sağlanması amaçlarıyla bu başlığa önemli oranlar ayrılmaktadır. Bildirge bu alanda, genişlemeyle birlikte dünyanın en geniş iç pazarı haline gelecek AB'yi, dünyada ABD, Japonya ve Çin'den daha rekabetçi hale getirme hedefinden hareketle bütçede ciddi bir artış öngörmekte ve bu alandaki mali kaynakların da özellikle araştırma-geliştirme, eğitim ve Trans-Avrupa ağına aktarılmasını önermektedir.

(b) Büyüme ve iş olanaklarının yaratılması için uyum: Bu alanda öngörülen harcamalar bölgelerin rekabetçiliğini arttırmayı hedeflemektedir. Bu başlık altında, zengin eski üye ülkeler ile fakir yeni üye ülkelerin fakir bölgelerine eşit muamele çerçevesinde kaynak aktarımı öngörülmektedir.

2. Doğal kaynakların korunması ve yönetimi: Tarım (iç pazara ilişkin harcamalar ve çiftçilere yönelik doğrudan ödemeler), balıkçılık, kırsal kalkınma, çevre ile ilgili harcamalar bu başlığın altında ele alınmaktadır. Şimdiye dek ayrı bir harcama kalemi olan ve bütçeden en yüksek payın ayrıldığı tarım artık kendi başına ayrı bir kalem değildir.

3. AB vatandaşlığı, özgürlük, adalet ve güvenlik: AB Komisyonu tarafından yeni yaratılan bu başlık altında, doğuya doğru genişleme ile birlikte daha da önem kazanacak politikalara bütçeden pay ayrılmakta, göç politikası, sınır kontrolleri, sağlık ve tüketici haklarının korunması gibi konular değerlendirilmektedir.

4. Küresel bir ortak olarak AB: Avrupa Kalkınma Fonu ve halen bütçeden ayrı ek bir fondan yapılan Afrika, Pasifik ülkelerine yapılacak yardımlar bu başlık altında ele alınmaktadır. Ayrıca Türkiye'ye yapılacak katılım öncesi yardımlar da bu başlık altından finanse edilecektir.

5. İdari Yönetim: 2007-2013 Mali perspektifinde, AB Komisyonu, “AB öz kaynakları tavan miktarını” (*own resources ceiling*) artırmayı önermemiş; AB'nin harcama tavanını 2007-2013 dönemi için gayri safi AB iç hasılasının %1.24'ü ile sınırlı tutmuştur. Bu harcama tavanının ise, bu dönem içerisinde ortalama %1.14'ünün kullanılmasını öngörmüştür. AB'nin gelir kaynakları ile ilgili olarak da AB Komisyonu yeni bir düzenleme getirmemiştir ¹⁰².

Aşağıdaki tabloda harcama kalemlerinde yapılan değişiklik sonrasında oluşturulan 2008 yılı bütçesi ve EK-6'da da 2007-2013 yılına ilişkin kabul edilen mali perspektif yer almaktadır.

¹⁰²AB Bütçesi ve Mali Perspektifler, http://www.abhaber.com/belgeler/blg_00011.asp, s.6-8, (10.07.2008).

Tablo 3: AB'nin 2008 Bütçesi (milyon EURO)

	TAAHHÜTLER	ÖDEMELER
1-a- Sürdürülebilir Kalkınma-Rekabet	11.086.000.000	9.772.639.600
1-b- Sürdürülebilir Kalkınma-Uyum	46.877.941.445	40.551.565.026
2- Doğal Kaynaklar	55.041.123.496	53.177.320.053
3-a- Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	728.034.000	533.196.000
3-b- Vatandaşlık	614.843.000	708.253.006
4- Küresel Partner Olarak AB	7.311.218.000	8.112.728.400
5- İdari Harcamalar	7.283.860.235	7.238.420.235
Karşılıklar	206.636.292	206.636.292
TOPLAM	129.149.656.468	120.346.758.612

Kaynak: European Commission, **General Budget of the European Union for the Financial Year 2008.**

Görüldüğü üzere AB bütçesinde idari harcamalardan çok, sürdürülebilir kalkınma, rekabet, uyum ve doğal kaynaklar kalemlerine pay ayrılmaktadır. Çünkü küreselleşen dünyaya ayak uydurarak, gelişimi sağlayabilmek AB' nin temel stratejilerindendir. Son dönemlerde Euro alanındaki büyük ülkeler, hızlı ve sürdürülebilir bir büyüme gerçekleştirememektedir. Bu durum, Euro' daki değerlenmeye bağlı olarak ihracat hızındaki düşüşten ve bir çok ülkede gözlenen iç talepteki durgunluktan kaynaklanmaktadır. Ayrıca AB' deki büyük ülkelerin, emek piyasası başta olmak üzere, yeterli dönüşümleri gerçekleştirememiş olması büyüme olanaklarını sınırlamaktadır. Bu nedenle önümüzdeki dönemlerde Euro alanında, başta iç pazar sürecinin tamamlanması ve mali piyasalarda bütünleşmenin sağlanması olmak üzere reformlara büyük önem verilecektir.

Tablo 4
2007-2008 Bütçelerinin Karşılaştırılması

	2007 Bütçesi	2008 Finansal Çerçevesi	2008 Bütçesi	2007/2008 Farkı	2008-2007 Farkı
TAAHHÜT ÖDENEKLERİ	(1)	(2)	(3)	(3/1)	(3-1)
Euro	Euro	Euro	Euro	%	Euro
1. SÜRDÜRÜLEBİLİR BÜYÜME (1) Oran	54 854 332 015	57 275 000 000	57 963 941 445 – 188 941 445	5,7%	3 109 609 430
Büyüme ve İş Olanaklarının Yaratılması İçin Rekabetçilik (1) Oran	9 367 547 511	10 386 000 000	11 086 000 000 – 200 000 000	18,3%	1 718 452 489
Büyüme ve İş Olanaklarının Yaratılması İçin Uyum Oran	45 486 784 504	46 889 000 000	46 877 941 445 11 058 555	3,1%	1 391 156 941
2. DOĞAL KAYNAKLARIN KORUNMASI VE YÖNETİMİ	55 850 230 036	58 800 000 000	55 041 123 496	– 1,4 %	– 809 106 540
ile İlgili Olarak Pazara Yönelik Harcamalar, Doğrudan Ödemeler Oran	42 311 661 000	46 217 000 000	40 876 490 000 3 758 876 504	– 3,4 %	– 1 435 171 000
ile İlgili Olarak Pazara Yönelik Harcamalar, Doğrudan Ödemeler (2)			4 077 510 000		
3. VATANDAŞLIK, ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET Oran	1 443 632 099	1 362 000 000	1 342 877 000 19 123 000	– 7,0 %	– 100 755 099
Özgürlük, Güvenlik ve Adalet Oran	623 833 000	747 000 000	728 034 000 18 966 000	16,7%	104 201 000
Vatandaşlık Oran	819 799 099	615 000 000	614 843 000 157 000	– 25,0 %	204 956 099
4. KÜRESEL ORTAK OLARAK AB (3) Oran	6 812 460 000	7 002 000 000	7 311 218 000 – 70 000 000	7,3%	498 758 000
5. YÖNETİM (4) Oran	6 977 864 032	7 380 000 000	7 283 860 235 173 139 765	4,4%	305 996 203
6. TAZMİNAT Oran	444 646 152	207 000 000	206 636 292 363 708	– 53,5 %	– 238 009 860

TOPLAM TAAHHÜT EDİLEN ÖDENEKLER Oran	126 383 164 334	132 026 000 000	129 149 656 468 3 692 561 532	2,2%	2 766 492 134
Zorunlu Harcamalar	44 234 401 352		42 385 608 666	- 4,2 %	- 1 848 792 686
Zorunlu Olmayan Harcamalar	82 148 762 982		86 764 047 802	5,6%	4 615 284 820
Taahhüt Ödeneklerinin GSMG'ye Oranı	1,05%	1,05%	1,03%		
TOPLAM HARCAMA ÖDENEKLERİ Oran	113 845 815 415	129 681 000 000	120 346 758 612 9 650 459 388	5,7%	6 500 943 197
Zorunlu Harcamalar	44 124 503 852		42 393 833 666	- 3,9 %	- 1 730 670 186
Zorunlu Olmayan Harcamalar	69 721 311 563		77 952 924 946	11,8%	8 231 613 383
Harcama Ödeneklerinin GSMG'ye Oranı	0,95%	1,03%		1,0%	

Kaynak: General Budget of the European Union for The Financial Year 2008,
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2008_en.pdf (10.11.2008).

Tablo 5
2008 AB Bütçesi

AB Politikaları İçin Harcama Taminleri (milyar Euro)	2008 Bütçesi	2007'den Değişen
Sürdürülebilir Büyüme	58.0	5.7%
Rekabetçilik	11.1	18.4%
Uyum	46.9	3.1%
Doğal Kaynaklar	55.0	-1.5%
Özgürlük, Güvenlik, Adalet (Temel Hakları, Adalet, Güvenlik ve Özgürlükleri, Göç Akımlarını İçerir)	0.7	16.7%
Vatandaşlık (Kültür, Medya, Halk Sağlığı and Tüketici Haklarını İçerir)	0.6	14.7% (1)
Küresel Bir Ortak Olarak AB	7.3 (2)	7.3%
Yönetim	7.3	4.4%
Tazminat (Yeni Üyeler) (3)	0.2	-53.5%
Toplam	129.1	2.2%

Kaynak: European Commission, Financial Programming and Budget, “The Current Year”, http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm, (10.11.2008).

(1) Dayanışma Fonundan 2007'de pay edilen ve Bulgaristan ve Romanya'ya geçiş önelmlerini içermez.

(2) Acil Yardım Rezervini içerir.

(3) Giriş Anlaşmaları tarafından belirlenen miktarlar.

Tablo 6
Gelir Türlerine Göre Dağılım

Gelir Türü	2007 Bütçesi		2008 Bütçesi	
	Milyon Avro	%	Milyon Avro	%
Tarımsal Vergiler ve Şeker Vergileri	1 449,10	1,3%	2 316,60	1,9%
Gümrük Vergileri	15 083,80	13,2%	16 431,90	13,6%
KDV'ye Dayalı Kaynak	18 517,23	16,3%	19 095,67	15,9%
GSMH'ye Dayalı Kaynak	71 153,08	62,5%	81 077,59	67,4%
Diğer Gelirler	7 642,61	6,7%	1 425,00	1,2%
Toplam	113 845,82	100,00%	120 346,76	100,00%

Kaynak: European Commission, General Budget of the European Union 2008, http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2008_en.pdf, (10.11.2008).

Tablo 7
Gider Türlerine Göre Dağılım

TANIM	2008 BÜTÇESİ	2007 BÜTÇESİ (1)	DEĞİŞİM (%)
Sürdürülebilir büyüme	50 324 204 626	43 590 118 012	15,45
Doğal kaynakların korunması ve idaresi	53 177 320 053	54 210 425 736	-1,91
Vatandaşlık, hürriyet, güvenlik ve adalet	1 241 449 006	1 270 114 751	-2,26
Küresel ortak olarak avrupa birliği	8 112 728 400	7 352 746 732	10,34
Yönetim (hükümet)	7 284 420 235	6 977 764 032	4,39
Tazminat-tazmin-telafi	206 636 292	444 646 152	-53,53
Toplam gider (2)	120 346 758 612	113 845 815 415	5,71

Kaynak: 2008 General Budget, http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2008_VOL1/EN/nmc-grseq42960935830-3/index.html, (10.11.2008).

(1) bu sütundaki sayılar 1 numaradan 7 numaraya iyileştirilen bütçeler, artı 20007 bütçesine (OJ L 77, 16.3.2007, p. 1) tekabül etmektedir.

(2) Avrupa Topluluğunu kuran sözleşmenin 268'inci maddesinin 3'üncü fıkrası: "bütçede gösterilen gelir ve gider dengeli olacaktır."

Tablo 8
2006-2013 Bütçesine AB Üye Ülkelerinin Katkıları

Almanya	%20.50	İtalya	%12.86
Bulgaristan	%0.14	Kıbrıs	%0.09
Çek Cumhuriyeti	%0.51	Letonya	%0.07
Danimarka	%2.00	Litvanya	%0.12
Belçika	%3.53	Lüksemburg	%0.27
Estonya	%0.05	Macaristan	%0.55
Finlandiya	%1.47	Malta	%0.03
Fransa	%19.55	Polonya	%1.30
Hollanda	%4.85	Portekiz	%1.15
İngiltere	%14.82	Romanya	%0.37
İspanya	%7.85	Slovenya	%0.21
İsveç	%2.74	Slovakya	%0.18
İrlanda	%0.91	Yunanistan	%1.47
Avusturya	%2.74		

Kaynak: Avrupa Birliği'nin 2006-2013 Mali Perspektifi'nin Oluşumu, Geleneksel Uzmanlık Alanları ve Türkiye Üzerine Olası Etkileri, http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/AB2006-2013Butcesi_v2.pdf, (16.05.2008).

Yukarıdaki tabloda görüldüğü gibi, AB bütçesine en çok net katkı yapan ülkeler sırasıyla; Almanya, Fransa, İngiltere ve İtalya'dır.

1.9. Avrupa Anayasa Antlaşması, Reform Antlaşması ve Lizbon Antlaşması

Avrupa Anayasasının hazırlanması milli anayasaların hazırlanma sürecinden farklıdır. Avrupa anayasasının taslak metni; üye ve aday devletlerin, birlik içi kurumların temsilcileri gibi oldukça geniş bir katılımcı kitlesinin şeffaf olarak hazırlamış olduğu bir bütündür.

Avrupa Anayasası Lakenn Konvensiyonu gibi demokratik bir sürecin ürünüdür. Geleneksel anayasalar gibi bir değerler, ilkeler bütünü, haklar bildirgesini ve kurumsal yapıyı içerirken; onlardan farklı olarak özellikle üçüncü bölümde geçen “Birliğin İşlemesi ve Politikaları” gibi geleneksel anayasalarda olmayan unsurlara da sahiptir.

Anayasa çalışmaları 28 Şubat 2002 yılında başlamış, 10 Temmuz 2003 yılında tamamlanmıştır. Avrupa Anayasası'nı oluşturan antlaşma taslağı 17-18 haziran 2004 tarihinde “Brüksel Zirvesi” sonunda kabul edilmiştir. AB Anayasası; üye ve aday

lkeler tarafından 29 Ekim 2004 tarihinde 25 ye ve 3 aday lke (Bulgaristan, Romanya, Türkiye) tarafından Roma’da imzalanarak son şeklini almıřtır¹⁰³.

Avrupa Birliği, kurulduğu tarihten bugüne kadar kurucu antlaşmalar ve bunların ek protokolleri ile yönetilmiştir. AB’ nin altı kurucu yesinin AKÇT, AET ve AAET ile başlatmış oldukları bu hukuksal entegrasyon süreci uzun yıllar boyunca AB kurumsal yapısının oluşumunu, AB ile ye devletler arasındaki yetki paylaşımını ve AB kurumlarının birbirleriyle olan ilişkilerini anayasal normlar gibi düzenlemiştir. Ancak başlangıçta oldukça az sayıda ye devletten oluşan bir topluluk için tasarlanmış olan bu hukuki yapı; ye sayısının 27’ ye çıkmasıyla birlikte esnek, etkin ve şeffaf bir karar alma mekanizması olmaktan çıkmıştır. Kurucu Antlaşmalar zamanla yeniden düzenlenmiştir: Füzyon (Birleşme)Antlaşması (1967), Tek Avrupa Senedi (1986), Maastricht Antlaşması (1993), Amsterdam Antlaşması (1997) ve 1 şubat 2003 tarihinden bu yana yürürlükte olan Nice Antlaşması. Bunların dışında yeni ye ülkelerle imzalanan Katılım Antlaşmaları da uygulanan düzenlemeler arasındadır. “Avrupa İçin Bir Anayasa Oluşturan Antlaşma” (Anayasa Antlaşması), EURATOM hariç, var olan bütün antlaşmaların yerine geçen tek bir metindir. Bu antlaşma, AB’ ye yerel ve uluslar arası kanunlar altında tek bir yasal kişilik kazandırmaktadır¹⁰⁴.

AB Anayasası; AB ye ülkelerinin siyasi bir birlik kurma yolunda attıkları en önemli adımdır. Yukarıda da belirtildiği gibi AB Anayasası ile AB’yi oluşturan kurucu antlaşmalar ve onları değiştiren tüm antlaşmalar tek ve yeni bir metinle btnleştirilecektir.

12 Ocak 2005 tarihinde AB Parlamentosu AB Anayasasını oy çokluğuyla kabul etmiştir. Ancak AB Anayasası henüz tamamlanmamış bir projenin parçasıdır. Bu projenin tamamlanıp tamamlanmayacağı da kesin değildir. Çünkü anayasanın kabulünde tüm tarafların çıkarları bulunmaktadır ve anayasanın yürürlüğe girebilmesi için de tüm ye ülkeler tarafından onaylanması gerekmektedir. Bazı lkeler, onaylama için halklarına danışırken, bazı ülkeler ise antlaşmayı ulusal parlamentolarında kabul ettikten sonra onaylama kararı almışlardır. ye ülkelerden bir tanesinin dahi Anayasal

¹⁰³ akmak, a.g.e, s.82.

¹⁰⁴ Sinan Kocaoğlu, “Avrupa Anayasası”, <http://www.inisiyatif.net/document/8.asp>, (10.06.2008).

Antlaşma’ da belirtilen tarihe dek onay vermemesi halinde yürürlüğe giremeyecek olan AB Anayasa’sı, zorlu bir onay süreci geçirmektedir. Özellikle Fransa ve Hollanda’da gerçekleştirilen referandumlarda çıkan “hayır” kararı olumsuz etkiler yaratmıştır. Referandumlardan çıkan “hayır” sonuçlarının üye ülkeler arasında “ domino etkisi” yaratmasını önlemek için 16-17 Haziran 2005’de Brüksel’ de düzenlenen AB Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi’nde; onay sürecine bir yıl ara verilmesi kararı alınmıştır¹⁰⁵.

2005 yılı Avrupa Birliği’nin kurucu ülkelerinden ikisinde Avrupa Anayasal Antlaşması’nın reddedildiği yıl olarak anımsanacaktır. Özellikle beşinci büyük genişlemenin yaşandığı dönemde 10 yeni Merkez ve Doğu Avrupa ülkesinin üyeliği kutlanıyorken, Fransız ve Hollandalı seçmenlerin bir diğer büyük Avrupa girişimine “hayır” demeleri AB’ne hala şüpheli yaklaşımlar içinde olduğunu işaret etmektedir.

Fransa’da referandum kararının alınmasının çeşitli sebepleri vardır: Birincisi, dönemin Cumhurbaşkanı J.Chirac, merkez sağda yer alan rakibi N.Sarkozy’nin kendisinden önce referandum önerisinde bulunmasından endişe duymuştur ve bunu engellemek istemiştir. Ayrıca bu durumun Sosyalist Parti’deki muhalifleri arasında da bölücü etki yaratacağını düşünmüştür. İkincisi, İngiltere Başbakanı Tony Blair’in İngiltere’de referanduma gidileceğini açıklaması ve bu durumun Chirac üzerinde etki yaratması olmuştur. Üçüncüsü ise referandumun kazanılacağına dair duyulan güven ve bunun referandum önerisinde bulunan hükümetin yararına olacağı fikridir. 29 Mayıs 2005 tarihinde yapılan referandum sonuçlarına göre “evet” oyu kullanan seçmenlerin gerekçeleri; anayasanın Avrupa’nın yapılanmasını sürdürebilmesi için gerekli olduğunu düşünmeleri ve bu durumu her zaman desteklemeleri olmuştur. Ayrıca AB içerisinde Fransa’nın rolünün güçlendirilmesi ve ABD’ye karşı AB’nin güçlendirilmesi de diğer nedenler arasında yer almıştır. “Hayır” oyu kullanan seçmenlerin gerekçeleri ise daha toplumsal ve ulusal konulara dayanmaktadır. Bir çok seçmen Antlaşmanın istihdam üzerinde olumsuz etki yaratacağı görüşündedir. Bununla birlikte seçmenlerin bir kısmı birliğin daha fazla genişlemesine karşı çıkmakta ve Türkiye’nin üyeliğini onaylamamaktadırlar. Genel olarak değerlendirildiğinde görülmektedir ki evet oyu

¹⁰⁵ “AB’ nin Tarihçesi”, <http://www.ikv.org.tr/abtarihce.php>, (15.05.2008).

kullanıcıların temel çıkış noktası AB'ye ilişkin genel değerlendirmelerdir. Oysa hayır oyu kullanıcılar, Fransa'daki ekonomik ve sosyal durumu dikkate almıştır¹⁰⁶.

Hollanda referandumundan bahsedecek olursak, bu durum hiç referanduma gitmemiş olan Hollanda için bir ilktir. Fransa ise daha önce 1972'de AET'nin genişlemesi, 1992'de Maastricht Antlaşması ve 2004 yılında Avrupa Parlamentosu seçimlerinde referanduma gitmiştir. Hollanda'da referandum Fransa'daki referandumun hemen ardından 1 Haziran 2005 tarihinde yapılmıştır. Hollanda Anayasal Antlaşma'yı onaylama eğiliminin en yüksek olduğu ülkelerden biri olarak görülmektedir. Çünkü Fransa'daki durumun aksine, Hollanda'daki hükümet partileri ve muhalefetin büyük çoğunluğu Antlaşma'nın onaylanmasından yana görüş bildiriyorlardı. Referandum sonucunun "hayır" oyuyla sonuçlanmasının en temel nedeni "bilgi eksikliği" olarak nitelendirilmiştir. Hollanda'da referandumun sadece hükümeti eleştirmek için bir araç olmadığı, aynı zamanda seçmenlerin AB bütçesine en fazla katkı yapan ülkelerinden birisi olarak aşırı yük altına girme ve ulusal egemenliklerini kaybetme endişesi taşıdıkları belirtilmiştir.

İngiltere, Portekiz, Çek Cumhuriyeti onay sürecini dondururken; G.Kıbrıs, Lüksemburg, Almanya, Avusturya, Danimarka, Fransa, Belçika, Estonya, İspanya, İtalya, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Slovakya, Slovenya ve Yunanistan anayasayı onaylamıştır¹⁰⁷.

Anayasal Antlaşma üç sütunlu yapıyı ortadan kaldırmayı ve AB'yi tüzel kişiliğe kavuşturmayı öngörmektedir. AB'nin böylece, ekonomik işbirliğini simgeleyen, siyasi yapısını temellendiren, vatandaşlarına katılım hakkı aşıl原因 bir anayasaya sahip olacağı üzerinde durulmuştur. Anayasal Antlaşma, parlamenter meşruiyetin artırılması, karar alma süreçlerinin basitleştirilmesi ve şeffaflığın geliştirilmesi üzerinde durmuştur.

Esasen antlaşma metninin geneli üzerinde mutabakat sağlanmış olup, anlaşmazlıklar birkaç nokta üzerinde çıkmaktadır. Bunlardan en önemlisi; AB

¹⁰⁶ AB'de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, İKV, Yayın No:218, İstanbul: Nisan 2008, s. 22-26.

¹⁰⁷ Burak Ektiren, "Türk Kamu Bütçe Sisteminin Avrupa Birliği Bütçe Sistemine Uyumu", Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: 2006, s.83.

Konseyinde üyelere tanınacak oy oranları üzerinde yaşanmaktadır. 2000 Nice Antlaşması Almanya ve Fransa'ya 29 oy hakkı tanırken, İspanya ve Polonya'ya 27 oy hakkı tanımaktadır. Oysaki Almanya'nın nüfusu yaklaşık 82 milyon, Fransa'nın nüfusu yaklaşık 60 milyon iken, İspanya ve Polonya'nın her birinin nüfusu yaklaşık 40 milyondur. Almanya ve Fransa bu düzenlemenin haksızlığından yakınırken, İspanya ve Polonya bu haklarından taviz vermek istememektedirler.

Küçük ülkeler de Anayasal Antlaşma' nın daha büyük ülkelere avantaj sağladığı kanısındadırlar. Konsey için öngörülen “ Çift Çoğunluğa Dayalı Oylama Sistemi” (Birlik nüfusunun % 60'ını temsil eden yarıdan fazla ülke) üç büyük ülkeye diğer ülkeler tarafından desteklenen herhangi bir kararı bloke etme gücü vermektedir. Bu durum da küçük ülkelerin çıkarlarını koruma gücünü zarara uğratabilecektir¹⁰⁸.

Anayasal Antlaşma ile¹⁰⁹,

- Çok yıllık mali çerçeve getirilmiştir. Çok yıllık mali çerçevenin amacı, Birlik harcamalarının düzgün bir şekilde ve öz kaynakların sınırları kapsamında gerçekleştirilmesinin sağlanmasıdır. Anayasal Antlaşma' daki mali çerçevenin kapsamı bütçe harcamalarının kısıtlanmasını ve üye devletlerin, özellikle net katkı sağlayıcı ülkelerin, sıkı bütçe durumunu yansıttığını göstermektedir.

- Zorunlu ve zorunlu olmayan harcamalar arasındaki fark ortadan kaldırılmıştır.

- Uzlaştırma komisyonu getirilerek yıllık bütçenin oluşturulmasını sağlayan yeni bir süreç öngörülmüştür.

- Üye devletlerin denetim ve kontrol yükümlülükleri anayasal antlaşmada özellikle belirtilmiştir. Mevcut AT Antlaşması'nın 274 (1). Maddesi sadece üye devletlerin tahsisatlarının doğru mali yönetim prensiplerine uygun olarak kullanılmasında komisyonla işbirliğinden bahsetmektedir. Anayasal Antlaşma ise mali

¹⁰⁸ Ali İhsan İzbul, “ Avrupa Birliği'nin Geleceği”, **Sayıstay**, Sayı: 49, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m4.pdf>, (15.05.2008), s.97.

¹⁰⁹ Ektiren, **a.g.e.**, s.84.

kuralların bütçenin uygulanmasında ve sonuçlandırılması konularında üye devletlerin kontrol ve denetim sorumluluğunun olmasını hükme bağlamıştır.

- Parlamento başkanı ile Konsey ve Komisyon arasında mali hükümlerle ilgili kurumlar arasında danışma ve uzlaşmanın getirilmesi için düzenli toplantılar öngörülmüştür.

- Avrupa Parlamentosunun ve Avrupa Komisyon Başkanının rolleri genişletilmekte ve güçlendirilmektedir.

- Avrupa Vatandaşı Temel Haklar Bildirgesi Anayasa'ya eklenmektedir.

- Avrupa Birliği benzersiz bir hukuki kimliğe kavuşmaktadır.

29 Ekim 2004'te imzalanan Anayasal Antlaşma'nın onaylanmasının başarısızlığının ardından 21-22 Haziran Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesi'nde şu andaki AT ve AB Antlaşmalarının bir Reform Antlaşması yoluyla tadil edilmesine karar verilmiştir. Reform Antlaşması çoğu hükümlerini bütçeye adapte eden bir yapıya sahiptir. Reform Antlaşmasının gücü iki anahtar değişikliği içermektedir. Bunlardan birincisi şu ana kadarki antlaşmalarda yasal temelden yoksun çok yıllık finansal planlamanın işleyişini kurumsallaştırmak, ikincisi bütçe prosedürünü değiştirmektir. Ancak bu hükümler ancak Lizbon Antlaşması'nın onaylanma sürecine bağlı olarak 2009'da etkili olabilecektir¹¹⁰.

1 Ocak 2007 tarihinde Bulgaristan ve Romanya AB üyesi olmuştur. Böylece AB üyesi ülke sayısı 27' ye yükselmiştir. Anayasa taslağının 2005 yılında Fransa ve Hollanda'daki referandumlar sonucu reddedilmesinin ardından 13 Aralık 2007' de **Lizbon Antlaşması** imzalanmıştır. Lizbon Antlaşması; AB'nin bütünleşme sürecinde kaydettiği önemli bir aşamadır. Demokratik hesap verilebilirliğin ve Avrupa Birliği'nin karar alma süreçlerinin etkinliğinin geliştirilmesinin yanı sıra, genişlemiş birliğin işleyişlerine yasal bir çerçeve çizmeyi amaçlamaktadır. Bu antlaşma; Hollanda ve Fransa tarafından reddedilen anayasa sonrasında oluşan farklı kaygılara yanıt verici niteliktedir. Lizbon Antlaşması ile reddedilen Anayasal Antlaşma arasındaki en önemli

¹¹⁰ Horvath, a.g.e, s.299.

farklardan birisi, başta “anayasa” kelimesi olmak üzere federalizmi çağrıştıran bayrak, marş gibi ortak sembolik unsurların kullanılmasından vazgeçilmesi olmuştur.

Avrupa Birliği Antlaşması’nda yapılan değişiklikler ile kurumlar, güçlendirilmiş işbirliği, güvenlik ve savunma politikası ile dış politika konularında yenilikler getirilmektedir. Avrupa Topluluğunu Kuran Antlaşma, “Avrupa Birliği’nin İşleyişine İlişkin Antlaşma” olarak yeniden adlandırılmakta, AB’ne tüzel kişilik kazandırılmakta ve AB’nin yetkileri hakkında düzenlemeler yapılmaktadır.

AB dönem başkanlığını yürüten *Portekiz Başkanı Jose Socrates*; “ **Lizbon Antlaşması Avrupa’nın geleceğinden ve bütünleşme inşasından gelen mirasların en iyilerini içeriyor. Ancak antlaşma, geçmiş için değil, gelecek için; daha modern, daha yüksek, verimli ve daha demokratik bir Avrupa içindir**” sözleriyle bu antlaşmanın önemini vurgulamıştı¹¹¹.

Lizbon Antlaşması; 27 ülkenin onaylamasının ardından yürürlüğe girecektir. Antlaşmanın Haziran 2009’ da gerçekleştirilecek olan Avrupa Parlamentosu seçimlerinden önce üye ülkelerce onaylanarak 1 Ocak 2009 tarihi itibarıyla yürürlüğe girmesi hedeflenmektedir. Üye ülkelerden sadece İrlanda’ nın referanduma gitmesi kesin olmakla birlikte, özellikle İngiltere ve Hollanda’nın referandum düzenlemesi ciddi olarak düşündürücüdür. Bu durum; AB Anayasası’nın onaylanma sürecinde yaşanan sorunların Lizbon Antlaşması için de söz konusunu olabileceğini ortaya koymaktadır¹¹².

Birçok üye ülke, özellikle daha fazla egemenlik devri öngördüğü için antlaşmaya şüpheyle yaklaşmaktadır. Bu şüpheleri güçlendiren en önemli husus, antlaşmanın birçok konuda üye ülkelerin veto hakkına son vermesidir. Almanya, Danimarka ve Avusturya parlamentoları, 3 yıl önce Fransa ve Hollanda’daki referandumlarda reddedilen Avrupa Anayasası’ nın yerini alacak Reform Antlaşması’ nı onaylamıştır.

Anayasa 4 bölümden oluşmaktadır:

¹¹¹ “AB, Anayasa Krizini Aştı”, <http://turkish.cri.cn/281/2007/12/20/1@85367.htm>, (15.05.2008).

¹¹²“ Lizbon Antlaşması ”, http://216.239.59.104/search?q=cache:hE710DWpDRgJ:www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/AB/LIZBON_ANTLASMASI.doc+reform+antla%C5%9Fmas%C4%B1&hl=tr&ct=clnk&cd=9&gl=tr, (15.05.2007).

- Bölüm 1 (Madde1-60): Birliğin tanımı ve amaçları (Genel Hükümler), birliğin yetkileri, üyeliği, kurumları ve karar alma prosedürlerini tanımlamaktadır.
- Bölüm 2 (Madde 61-114): Temel hakların uyarlanması.
- Bölüm 3 (Madde 115-436): Birlik politikaları ve çalışmaları ile ilgili hükümler
- Bölüm 4 (Madde 437-448): Anayasanın kabulü ve gözden geçirilmesi prosedürleri de dahil nihai hükümleri içermektedir.

Lizbon Antlaşması ile, ilk kez, isteyen üye devletin birlikten ayrılabilme hakkı düzenlenmiştir. Üye devletlerden birlikten ayrılma yönünde bir talep gelmesi halinde, Avrupa Parlamentosunun talebi uygun bulmasının ardından, Konseyin nitelikli çoğunlukla karar alması gerekmektedir. Birlikten ayrılan devletin, ileri bir tarihte tekrar üye olmak istemesi halinde yeniden üyelik talebinde bulunması ve katılım koşullarını sağlaması gerekmektedir.

Lizbon Antlaşması ile daha etkin bir karar alma mekanizması için Konseyde nitelikli oy çoğunluğunun arandığı politika alanlarının sayısı artırılmıştır. 2014 yılından geçerli olmak üzere, nitelikli oy çoğunluğunun hesaplanmasında “çifte çoğunluk” esasının uygulanması kararlaştırılmıştır. Bu esas; bir yasanın kabul edilmesi için üye devletlerin %55’ inin ve nüfusunun en az % 65’ inin temsil edildiği bir çoğunluğun sağlanmasını gerekli kılmaktadır¹¹³.

Lizbon Antlaşması; sürekli Avrupa Birliği Başkanlığı görevini getirmektedir. Başkan, Avrupa Komisyonu tarafından nitelikli oy çoğunluğu ile iki buçuk yıllığına seçilecek ve tekrar seçilebilmesi mümkün olacaktır. Bununla birlikte parlamentonun yetkileri de artırılmıştır. Parlamenta yasama, bütçe ve siyasi kontrolünü artırmaya yönelik düzenlemeler yapma yetkisi getirilmiştir. Yasama alanında yaklaşık 50 yeni alanda ortak karar usulünün kullanılması yönünde, parlamentonun yetkilerinin Bakanlar Konseyinin yetkileri ile kıyaslanmasına imkan verecek şekilde, parlamenta yetki

¹¹³ Reform Antlaşması Üzerine Genel Notlar, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/lizbonan.pdf>, (26.07.2008).

tahsisi yapılmıştır. Bütçe üzerindeki yetkilerinde, yıllık bütçenin kabulünde Bakanlar Konseyi ile eşit söz hakkı verilmiştir. Siyasi denetim açısından parlamentonun yetkilerinde artış olmuştur. Bu bağlamda; Komisyon Başkanı Parlamento tarafından seçilmektedir¹¹⁴.

Kurumsal yapıda getirilen en önemli düzenlemelerden bir diğeri ise; “Avrupa Birliği Dış İlişkiler ve Güvenlik Politikası Yüksek Temsilcisi” makamının oluşturulması olmuştur. Böylece terör, savaş vs. gibi durumlara maruz kalan bir ülkeye diğer tüm üye ülkelerinde maddi, manevi destek sağlama zorunluluğu getirilerek, üye ülkeler arası birlik, beraberlik ve dayanışmanın geliştirilmesi hedeflenmektedir.

AB anayasası ile ilgili son zamanlarda önemli gelişmeler yaşanmaktadır. İrlanda Lizbon Antlaşması’nı referanduruma götürmüş ve referandum oylaması sonucu çıkan “hayır” kararıyla Lizbon Antlaşmasını reddetmiştir. İrlanda Lizbon Antlaşmasını referanduma götüren tek ülkedir, diğer ülkeler antlaşmayı kendi parlamentolarına onaylatmayı tercih etmektedirler. Lizbon Antlaşması’nın yürürlüğe girebilmesi için tüm üye ülkelerin onayı gerektiğinden bu son gelişme diğer AB üyelerini de hayal kırıklığına uğratmıştır. Özellikle Almanya ve Fransa bunun büyük bir darbe olduğunu vurgulamıştır.

Lizbon Antlaşması, bütçenin hazırlanması ile ilgili birtakım yenilikler getirmiştir. Bu konu hakkında detaylı bilgi “AB bütçesinin hazırlık aşamaları” bölümünde verildiği için burada tekrar ele alınmamıştır.

Konuyla ilgili çeşitli yorumlar yapılmaktadır. Bunlardan bazıları şöyledir:¹¹⁵

“AB dönem başkanı Slovenya’nın Başbakanı Janez Jansa, Lizbon Antlaşması’nın 27 üyenin üçte ikisi tarafından onaylandığını ve AB’nin daha etkili çalışabilmesi için bu antlaşmaya ihtiyaç duyduklarını söylemiştir.”

¹¹⁴ Reform Antlaşması Üzerine Genel Notlar, <http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/lizbonan.pdf>, (26.07.2008).

¹¹⁵ İrlanda AB Anayasasını Reddetti, http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2008/06/080613_ireland_earlyreturns.shtml, (13.06.2008).

“Lüksemburg Başbakanı Jean Claude Juncker ise, antlaşmanın artık planlandığı gibi gelecek yıl başında yürürlüğe girmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir.”

AB’ nin geleceğine ilişkin “anayasa” konusunda uzlaşma sağlanıncaya kadar 27 üyeli ve yaklaşık 480 milyon nüfuslu Birliğin yeni kararlar alması elbette zor olacaktır. Ancak AB’ nin temelinde yatan Tek Pazar, Ekonomik ve Parasal Birlik işleyişleri kesintisiz sürmeye devam edecektir. Bununla beraber AB müktesebatı karışık yapısıyla da olsa yürürlükte kalacak; Konsey, Komisyon, Adalet divanı ve diğer uluslar üstü kurumlar faaliyetlerini devam ettireceklerdir. Dolayısıyla “Anayasa kabul edilemezse, AB Dağılabilir mi?” gibi tartışmaların gündeme bile getirilmesi, söz konusu olmamalıdır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE CUMHURİYETİ BÜTÇE SİSTEMİ

2.1. Bütçenin Tanımı

Bütçe Latince kökenli bir kelimedir. Bu kavram ilk ortaya çıktığı yıllarda “para çantası”, “kamu kesesi” gibi anlamlarda kullanılmıştır. Kelime ilk kez İngiltere’de kullanılmış ve tüm dillere “budget” kelimesinden geçmiştir¹¹⁶.

Ülkemizde, bütçe sözcüğü tanzimattan sonra kullanılmaya başlanmış “**muavazene (denge) defteri**” yada “**muavazene-i umumiye**” (**genel denge**) kavramları ile dilimizde yer almıştır. 1864’den itibaren “muavazene-i umumiye” tabirinin yanında “bütçe” tabiri de kullanılmaya başlanmış ve daha sonra bu tabir, 1876 tarihli Kanuni Esasi’de (Anayasada) yer almak suretiyle dilimize iyice yerleşmiştir.

1862’de Fransız yasalarından esinlenerek oluşturulan ve 1927 tarihli Genel Muhasebe Kanunu’na eklenen tanımlamaya göre bütçe; “*Devlet daire ve kuruluşlarının bir yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına izin veren bir yasadır*” şeklinde ifade edilmiştir. Daha sonra bu madde; “*Devletin bir yıllık süre içindeki gelir tahminleri ile giderlerini gösteren ve bunların uygulanması ve yürütülmesine izin veren kanundur*” şeklinde değiştirilmiştir¹¹⁷.

Doktrinde çeşitli bütçe tanımları yapılmıştır. Bunlardan birkaçını ifade edecek olursak:

Nihat Sayar’ın tanımına göre bütçe; “devlet ile yarı resmi ya da özel teşekkül ve toplulukların belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına izin veren bir kanun, nizamname, kararname ya da idari tasarruftur.”

Bedi N.Feyzioğlu’na göre bütçe; “devletin (ya da diğer kamu tüzel kişilerinin) gelecek muayyen bir devre içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yürütülüp uygulanmasına izin veren bir hukuki tasarruftur.”

¹¹⁶ Nihat Edizdoğan, **Kamu Bütçesi**, 4. Basım, İstanbul: Ekin, 1998, s.3.

¹¹⁷ İsmail Güneş, “Bütçe Deyimi”, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/02butce.ppt#4>, (15.05.2008).

Ömer Faruk Batirel bütçeyi; “kamu kesiminde belirli bir dönem için kaynak harcama dengesini yansıtan ve parlamenter demokrasilerde yasama organının, yürütme organına kamu harcaması yapma ve kamu gelirlerini toplama konusunda verdiği yetkiyi gösteren belge” olarak tanımlanmıştır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’na göre bütçe, “belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgeyi ifade etmektedir¹¹⁸.”

Genel olarak; gelecekteki gelir ve giderlerin yer aldığı belgeye bütçe denir. Yani bütçe, belirlenen gelir ve gider rakamlarının uygulanmasına yetki ve izin veren bir kanundur. Bu kanunla yasama organı, yürütme organının devlet adına belirli giderler yapmasını ve gelir elde etmesini onaylamaktadır¹¹⁹.

Bütçenin çağdaş özelliklerini belirten en geniş tanımlamaya göre bütçe, geniş ulusal amaçlara hizmet etmek gayesiyle, kaynakların kamu ve özel sektöre dağılımını yapan, ulusal ekonominin gelişmesi, fiyat istikrarı ve ödemeler dengesinin olumluya gidebilmesi için devletin gelirlerini ve harcamalarını aksettiren ekonomik bir belgedir. Bunun yanında, mevcut veya yeni hizmet programlarına ödenek sağlanması ve gelirlerdeki (vergiler) hukuki değişiklikler için, yürütmenin yasama organından taleplerini teşkil eden ve hükümetin geçmiş yıllarda yaptığı harcamaların, yasama organı ve kamu oyunda hesabını veren bir rapordur¹²⁰.

Bütçe kavramını, önce genel, daha sonra ekonomik ve hukuki açılarından kategorize ederek de tanımlamak da mümkündür:

Genel olarak bütçe, başlangıçta da belirttiğimiz gibi, devletin gelir ve giderlerini gösteren bir belgedir. Hukuki açıdan bütçe, kamu gelirlerini toplamak ve kamu giderlerini yapmak için, yasama organının yürütme organına verdiği yetkiyi gösteren bir kanundur. Ekonomik olarak bütçe, devletin milli ekonomideki yıllık

¹¹⁸ 10.12.2003 Tarih, 25326 Sayılı R.G, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), m.3/f.

¹¹⁹ İktisadi Kalkınma Vakfı, **Avrupa Birliği’nin Bütçesi ve Türkiye’deki Bütçe Sisteminin AB’ye Uyumu**, İstanbul: Aralık 2004, s. 51.

¹²⁰ Gülay Coşkun, **Devlet Bütçesi- Türk Bütçe Sistemi**, 6. Basım, Ankara: Turhan, 2000,s.12.

kaynak-kullanım dengesini gösterir. Başka bir ifadeyle bütçe devletin, her yıl milli ekonomiden vergi ve benzeri yollardan ne kadar kaynak toplanacağını ve toplanan bu kaynakların nerelere sarf edeceğini gösteren bir belgedir.

Tüm bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere bütçe, gelecek belirli bir dönemde (genellikle bir yıl) elde edilecek gelirleri ve yapılması plânlanan harcamaları gösteren bir tablodur. Bütçe, genel olarak bir kişi, aile, kurum, şirket ya da devlete ait olabilir. Ancak bunların hepsinde de ana özellikler aynıdır. Şöyle ki, gelecek dönem içinde, çeşitli kaynaklardan elde edilecek gelirler ve çeşitli alanlara yapılacak harcamalar bütçeyle ortaya konmaktadır. Gelir ve harcamaların aynı zamana rastlaması bütçe hazırlamayı zorunlu kılmaktadır. Bütçe, bir şirket, kurum ya da devlet faaliyetlerinin planlanması ve denetiminde temel araçtır. Toplanan gelirlerin nasıl dağıtıldığını ya da tahsis edildiğini denetleme olanağı sağlar ve böylece harcamaların daha rasyonel yapılmasına katkıda bulunur.

2.2. Bütçenin Tarihi Gelişimi

2.2.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Osmanlı İmparatorluğu yıllarından başlayarak bütçe ile ilgili gelişmelere baktığımızda ilk olarak Tanzimat Dönemi'nde bazı gelişmeler yaşandığı görülmektedir. Ancak bu dönemdeki gelişmeler genellikle askeri ve yönetim alanında gerçekleşmiştir. Bütçe adı altında ilk düzenleme 1856 Islahat Fermanı kapsamında yayınlanan 1855 tarihli Bütçe Nizamnamesi ile olmuştur. Bu nizamname ile bütçe tekniği ile ilgili hükümler getirilmiş, her yıl yapılacak tüm gelir ve giderlerin saptanarak muvazene defteri ile padişah iradesine sunulması kabul edilmiş, bütçenin hazırlanması ve onaylanması, üyelerinin tayinle belirlendiği bir meclise verilmiştir. Ancak bu nizamname uygulama alanı bulamamıştır. 1859 senesinde oluşturulan Islahat-ı Maliye Komisyonu 1863-1864 senesinde ilk bütçeyi hazırlamıştır. Bu, bugünkü anlamda bir bütçe özelliği taşımayan, sadece borç alabilmek için hazırlanan bir bütçedir. İçerdiği bilgilerin doğrulanamadığı bir belge niteliği taşımaktadır.

Klasik anlamda bütçe ilk olarak 1876 Anayasası'nda yer almıştır. Fransız Anayasası temel alınarak hazırlanan bu bütçede vergilerle ilgili hükümler çerçevesinde

devletin bütçesi tanımlanmış, bütçenin ve vergilerin yıllık olma ilkesi, gelir ve giderlerin bölümler itibariyle onanması ile Sayıştay kontrolü ve kesin hesap kanunu esasları kabul edilmesine rağmen uygulama alanı bulamamıştır. 1880 yılında II. Meşrutiyet döneminde Anayasa'nın yeniden uygulanmasıyla birlikte modern anlamda ilk bütçe hazırlanarak kabul edilmiştir. Bunun yanında Muhasebe-i Umumiye Kanunu yayımlanmış, vergi kanunları yeniden düzenlenmiştir. Bütün bu olumlu denemelere karşın uygulama ve politika eksiklikleri, yanlışlıkları sebebiyle günümüze uygun bir bütçe hazırlanamamıştır. Günümüze en uygun bütçe hazırlanması ancak Cumhuriyet ile birlikte başlamış, 1924 Anayasası ve 1927 tarihli Muhasebe-i Umumiye Kanunu hükümleri çerçevesinde uygulanmıştır¹²¹.

2.2.2. Cumhuriyet Dönemi ve Sonrası

Ülkemizde bütçe hakkına uygun çağdaş bütçe kurumlarının ve kurallarının ve yöntemlerinin gelişmesi ancak Cumhuriyet döneminde gerçekleşebilmiştir. 1921 Anayasası'nda bütçeye ilişkin ayrıntılı hükümler yoktur. Sadece iki maddesi bütçe gelir ve giderlerine ilişkin genel hükümler içermektedir. 1924 Anayasası'nda bütçe hakkına daha ayrıntılı yer verilmiştir. Bu anayasa TBMM'ye, bütçenin incelenmesi ve onayı gibi geniş görevler yüklemiştir. 1924 Anayasası'ndaki bu düzenlemeler bütçe hakkının tam ve açık ifadeleridir. Bütçe ile ilgili olarak ayrıca, vergilerin kanuniliği ilkesi, devlet mallarının bütçe dışında harcanamayacağı, bütçe kanununun geçerliliğinin bir yıl olduğu gibi hükümler de getirilmiştir. 1927 yılında Muhasebe-i Umumiye Kanunu yürürlüğe girmiş ve uygulanmaya başlamıştır. Bu kanunla ilgili genel açıklamalar ilerideki bölümlerde ele alınmıştır. Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2003 yılında 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYKK) yürürlüğe girmesiyle uygulamadan kalkmıştır.

1961 Anayasası'nda ise vergilendirmede mali güç ilkesi getirilmiş, ayrıca bütçenin yıllık olacağı, devlet harcamalarının ancak bütçelerle yapılabileceği, bu yetki olmadan düzenleme yapılamayacağı konularında düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca kesin hesap kanunu, yasama denetimi ile ilgili alanlara da yer verilmiştir. Bütçenin mali araç

¹²¹ İKV, a.g.e, s.53-54.

olma fonksiyonu yanında ekonomik araç olması fonksiyonu da 1961 Anayasası'nda yer almıştır.

1970 yılında tüm genel ve katma bütçeli kuruluşlar, program bütçe modelinin çalışmaları kapsamına alınmıştır. 1973 yılından itibaren de Program Bütçe Sistemi (PBS) bütün devlet kuruluşlarını kapsayacak şekilde uygulamaya konulmuştur. PBS, kamu yönetiminde belirtilen amaçlara ulaşmak için var olan sınırlı kaynakların ayrılmasında yöneticiler ve siyasal organ tarafından rasyonel kararların alınmasını sağlayan bir bütçeleme ve yönetim tekniğidir. Kararların alınmasında, faaliyetlerin yerine getirilmesi ve sürdürülmesinde “hizmeti” esas alan bir bütçe sistemidir. Uygulamada, siyasi kararlılığın yeterince güçlü olmaması, yapılması gereken ve 1973 yılı bütçe hazırlama rehberinde öngörülen mekanizmaların kurulamaması (fonksiyonel kodlama sistemine geçiş, hizmet programlarının verimi için gereken kurumsal değişiklikler gibi), harcama kalemleri ile sürekli oynanması gibi sebeplerden ötürü PBS uygulanamamış, bir anlamda klasik bütçe sisteminin uygulanmasına devam edilmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarından 1973 yılında PBS'ye geçilinceye kadar esas itibariyle ülkemizde Klasik diğer bir adıyla Geleneksel Bütçe Sistemi uygulanmıştır. Bu sistem bütçe sistemlerinin en eskisidir. Hangi kuruluşların hangi harcama kalemlerine ne miktar ödenek verileceği tespit edilerek, parlamento onayından geçirilmek suretiyle Klasik Bütçeler oluşturulmaktadır. Bu sistemin en önemli sakıncası hizmetlerde fayda-maliyet analizlerinin yapılamamasıdır.

1982 Anayasası'na baktığımızda ise bütçe ile ilgili çeşitli değişikliklerle karşılaşmaktayız. Bunlardan bir kısmı yasama organının yapısındaki değişiklikler sebebiyledir. 1982 Anayasası' nın bütçe ile ilgili hükümleri Mali ve Ekonomik hükümler başlıklı dördüncü kısmın mali hükümler başlıklı birinci bölümünde düzenlenmiştir. Bu bölümün 161-165. maddeleri bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, uygulanması ve denetimine ilişkin bütçe sürecini içermektedir¹²².

¹²² 1982 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (19.04.2008).

2.3.Bütçeleme Sistemleri

2.3.1.Klasik(Geleneksel) Bütçe Sistemi

Bütçe denklığı üzerine kurulmuş bir sistemdir. Klasik devlet ve maliye fonksiyonlarına bağlı olarak ortaya çıkan bu sistemde, devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlı düzeyde olması esas alınmıştır. Sistemde, bütçe ödenekleri hizmeti yapacak olan kurum ve örgütlerin ihtiyaçlarına göre ayarlanmaktadır. Diğer bir ifadeyle, verilen bütçe ödenekleri ile kamu birimlerinin yıl içindeki cari ve rutin işlerinin karşılanması amaçlanmaktadır. Bütçe amaçlarının belirlenip, gerçekleştirilmesine gereken önem verilmemektedir. Yani bütçe-plan ilişkisi kurulamamaktadır. Bütçede fonksiyonel olarak hizmetler değil, sadece harcama kalemleri ve bu kalemlerden ne kadar harcama yapılabileceği görülmektedir¹²³.

Klasik bütçe anlayışına göre devlet, harcamalarının finansmanını sadece vergi, resim, mülk ve teşebbüs gelirleri gibi normal devlet gelirleri ile sağlamalıdır. Ya da devlet elde ettiği gelir kadar harcama yapmalıdır. Harcamaların finansmanı amacıyla kesinlikle borçlanmaya gidilmemelidir. Çünkü borçlanma gelecek nesiller üzerine ilave yükler getirmekte, ekonomik dengeyi bozmaktadır. Sadece olağanüstü hallerde borçlanmaya gidilebileceği kabul edilmiştir. Klasik bütçe sisteminde bütçenin açık vermesi de fazla vermesi de istenen bir durum değildir. Bu yüzden bütçede yıllık gelir-gider paritesinin sürekli olarak dengede olması bir zorunluluktur.

Klasik bütçe sisteminde önemli olan, kurumların göreceği hizmetin nasıl olacağı ya da nasıl olması gerektiği değil, ihtiyaçların giderilebilmesi için hangi mal ve hizmetlerin satın alınacağı ile bunlar için yapılacak ödemenin ne kadar olacağıdır¹²⁴. Bu bağlamda klasik bütçe sisteminden beklenen görev, kamu harcamalarının yasama organınca onaylandığı biçimde gerçekleştirilmesini sağlamaktır. Bunu için, yasama

¹²³ Bütçe Sistemleri, “Klasik Bütçe Sistemi”, http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/butce_sistemleri_performans_program.html, (25.10.2008).

¹²⁴ M.Kamil Mutluer, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik, **Bütçe Hukuku**, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006, s.102.

organı tarafından yürütme organına verilen ödeneklerin, mevzuata uygun olarak kullanılıp kullanılmadığına dikkat edilir¹²⁵.

Klasik bütçe sistemi, kamu kesimine aktarılan kaynakların savurgan olmayan bir biçimde kullanılması için denetime büyük önem vermiştir. Denetim genellikle, yasama organınca yürütme organına verilen başlangıç ödeneklerinin aşılmaması, ödeneklerin yasal şekilde kullanılması, ödeneklerin sadece verildiği harcama kalemi için harcanması üzerine yoğunlaşmaktadır. Bu bakımdan geleneksel bütçe sistemi, kamu harcamaları miktar ve bileşiminin, yasama organınca onaylandığı şekliyle gerçekleşip gerçekleşmediğini yani parasal denetimi amaçlamaktadır¹²⁶.

Görüldüğü üzere, klasik bütçe sistemi, bütçenin sadece denetim fonksiyonunu yerine getirmektedir. Bu sistemde bütçenin yönetim ve planlama aracı olarak kullanılması ancak program ve performans bütçe sistemlerinin geliştirilmesiyle sağlanmıştır.

2.3.2.Devri Bütçe Sistemi

Klasik bütçe sisteminin yıllık olması sebebiyle taşıdığı sakıncaları gidermek için ortaya çıkan ve önderliğini Alvin Hansen'in yaptığı ancak kökleri Keynes'e kadar dayanan devri bütçe teorisi, özellikle 1930'lu yıllardan sonra ABD, İsveç, Hollanda, Finlandiya, Almanya ve Belçika gibi ülkelerde uygulama alanı bulmuştur. Devri bütçe sistemi, bütçe denkleğinin yıllık olarak kabul edilmesi yerine 7-10 yıllık dönemleri kapsayan bir denkleği amaçlamaktadır. Yani devri bütçe teorisi, bütçe denkleği anlayışını korumakta ancak bu denkleği daha geniş ve esnek olarak değerlendirmektedir. Geleneksel bütçeden farklı olarak bu sistemde ekonomiye devletin müdahale etmesi savunulmaktadır¹²⁷.

Bu sistemde, bütçenin fazla verdiği yıllarda fazlalıklar, bütçe denkleştirme fonunda toplanmakta ve açık olduğu yıllarda gereken ihtiyaç bu fondan karşılanmaktadır. Ancak denkleştirme fonunda toplanan değerlerin üst üste

¹²⁵ Osman Pehlivan, **Kamu Maliyesi**, Trabzon:Derya Kitabevi, 2006, s.231.

¹²⁶ Nihat Edizdoğan, **Kamu Maliyesi**, 8. Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi, 2004, s.385.

¹²⁷ Fatih Mehmet Doğan, "Türkiye'de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçişin Yatırımlar Üzerindeki Olası Etkileri", Yüksek Lisans Tezi, İstanbul:2008, s.7-8.

yaşanabilecek açıklar sebebiyle denkleştirme işlevini sağlayamaması, fonların farklı amaçlarla kullanılmak istenmesi, fondaki değerlerin enflasyonist dönemlerde değer kaybına uğraması gibi sorunlar devri bütçe sisteminin taşıdığı sorunlar olarak ortaya çıkmaktadır.

2.3.3.Sıfır Esaslı Bütçe Sistemi

Kamu hizmetlerinin ve bunlar için yapılan harcamaların değerlendirilmesine yönelik bir bütçe yaklaşımıdır. Kamu kaynaklarını düşük öncelikli kamu hizmet ve faaliyetleri yerine daha öncelikli hizmet ve faaliyetlere yönelten bir tekniktir¹²⁸.

Sıfır esaslı bütçe sistemi, “yeni baştan bütçeleme” ya da “sil baştan bütçeleme” tekniği olarak değerlendirilmektedir. Yeni bir mali yıl bütçesinin hazırlanmasında, önceki yılların ödeneklerinin dikkate alınmaması ya da sıfır kabul edilmesi esasına dayanır. Başka bir ifadeyle sıfır esaslı bütçe, yeni yılın bütçesinin, eski yılların bütçesinden tamamen bağımsız bir şekilde hazırlanmasını ifade etmektedir. Bu sistemde, kamu hizmetlerinde öncelikler her yıl yeniden belirlenmektedir. Böylece kaynakların her yıl öncelikli alanlara dağılımı sağlanmaktadır.

Sıfır esaslı bütçe sisteminde, program amaçları ve faaliyetleri her bütçe döneminde yeniden değerlendirilmektedir. Yeni ve eski programlar karşılaştırılmakta, kaynak tahsisleri bu karşılaştırmalı sürecin sonunda yapılmaktadır. Bu değerlendirmeler çerçevesinde, etkinliği kalmayan harcamalar önlenmekte, süresini dolduran programlara son verilmektedir.

2.3.4.Performans Bütçe Sistemi

Performans bütçe sistemi, devlet daireleri tarafından bir mali yıl içinde tahsis edilen ödeneklerle ne yapılacağını, diğer bir ifadeyle bütçe uygulamasında erişilmek istenen amacın ne olduğunu açıkça ortaya koyan sistem olarak tanımlanmaktadır¹²⁹.

Kamu harcamalarının verimliliğinin ve maliyetinin hesaplanabilmesi ve faaliyetlerin işlevsel sınıflandırmasına yönelik olarak yapılan çalışmalar neticesinde

¹²⁸ Nihat Falay, **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**, İstanbul:Filiz Kitabevi, 1995, s.179.

¹²⁹ Nezihe Sönmez, **Bütçe ve Bütçe Politikası**, İzmir: İstiklal Matbaası, 1977, s.91.

ortaya çıkan performans bütçe, kamu hizmetlerinde verilen ödeneklerden en yüksek hizmet çıktısının elde edilmesini sağlamak amacıyla geliştirilen bir bütçeleme tekniğidir¹³⁰. Performans bütçe uygulamasının en belirgin özelliği, bütçelerde girdilerden çok nihai hedeflere odaklanmasıdır. Bununla birlikte mali disipline öncelik verme, üretkenlik ve verimliliği artırma, hesap verme sorumluluğu gibi yeni anlayışları da beraberinde getirmiştir¹³¹.

Performans Bütçenin amacı kamu kesiminde verimliliği yükseltmektir. Performans bütçe, hükümetin ne satın aldığı yerine, ne yaptığı ve ne başardığı üzerinde önemle durur. Böylece belirli bir giderden kazanılan ya da sağlanan faydalar önem kazanmaktadır. Performans bütçede belirli amaçlara hizmet eden giderler aynı programlar içinde toplanmakta ve her bir programın maliyet ve faydası hesaplanmaktadır. Bu yönüyle performans bütçe bir yönetim aracıdır. Bu bütçeleme sisteminde gerçekleştirilmesi gereken görevlerin önce planlaması yapılmaktadır. Ardından, faaliyetler sonucu elde edilen üretim ve belirli miktar üretimin yapılabilmesi için katlanılacak en az maliyet hesaplanmaya çalışılmaktadır. Bu şekilde mevcut kaynaklarla en yüksek çıktının elde edilmesi hedeflenmektedir.

Performans bütçede önemli olan ölçülebilir birimlerin kullanılmasıdır. Ancak bu her durumda mümkün olmadığı için bir çok programda güçlükler ortaya çıkmaktadır. Kullanılan birimler arasında homojenlik sağlanamadığında, karşılaştırmalar yapılamamakta, yanlış sonuçlar meydana gelebilmektedir. Örneğin savunma ve adalet gibi hizmetlerde kesin ölçüm birimleri kullanmak mümkün değildir. Bu gibi nedenlerden ötürü performans bütçe tam anlamıyla bir bütçe sistemi olmaktan çok bütçelerin hazırlanış tekniği olarak kullanılmış, yeni bir sistem olan program bütçe sisteminin doğmasına zemin hazırlamıştır.

2.3.5.Program Bütçe Sistemi

Program bütçe sistemi, bir mali yıl içerisinde devlet daireleri tarafından yerine getirilecek ana fonksiyonları ve bu fonksiyonların yerine getirilmesiyle

¹³⁰ Edizdoğan, **a.g.e**, s.154.

¹³¹ R. Hakan Özyıldız, “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe”, **Hazine**, Sayı:13 (Ocak 2000), s.65.

gerçekleştirilecek amaçları belirten bir bütçe sınıflandırmasıdır. Geleneksel bütçe sisteminden en büyük farkı, parasal denetimin yanı sıra, bütçenin bir planlama aracı olarak kullanılmasını öngörmesidir.

Program bütçe uygulaması, fayda-maliyet analizlerine büyük önem vermekte olup bütçe kaynaklarının etkin, ekonomik ve verimli seçilmesini hedeflemektedir. Program bütçe tekniğinin amacına uygun bir şekilde uygulanabilmesi; gerekli verilerin sağlıklı bir şekilde toplanması ve değerlendirilmesi yanında, etkin bir muhasebe sistemine bağlıdır.

Program bütçe, geleceğe ait tahmin sürecini kapsadığı için, uzun bir zaman boyutunu esas alır. Bu nedenle programın ve elde edilecek çıktılarının gelecek yıllarda varacağı düzeyi tahmine çalışır. Gelecek zaman boyutunu kapsamaması sistemin en belirgin özelliğidir ve karar vericilerin, alacakları kararların doğuracağı yükümlülükleri kavramalarını sağlar¹³².

Program bütçe sistemi, plan-program bütçe sistemi(PPBS) ile anlamdaş olarak yaygın kullanım alanı bulmuştur. PPBS kavramı, sistemin adını oluşturan sözcüklerle daha anlaşılır ifade edilmektedir. Programlama, bütçenin bir program yapısına göre hazırlanmasıdır. Program planlaması, kamu kesimine aktarılan kaynaklarla, gerçekleştirilen kamu hizmetlerini dengeli hale getirmek ve çeşitli hizmetler üzerindeki etkilerini ayarlayabilmek anlamına gelmektedir. Sistem ise, kamu hizmetlerini ifa ederken alternatif faaliyetler ve projeler arasında seçim yapmak ve amaçlara ulaşmada en uygun olanını kararlaştırmak şeklinde açıklanmaktadır. İşte bu üç aşama tek bir başlık(PPBS) altında toplanmıştır¹³³.

Programlar oluşturulurken her program küçülen ve somutlaşan birimlere bölünür. Programın tamamının gerçekleştirilmesi amacı için aynı unsurları taşıyan hizmet grupları alt program denilen bir alt düzeyi oluşturur. En alt düzeyde, program ve alt programların uygulanması için benzer türdeki faaliyetler yer alır. Ancak sistem, programların belirlenmesi, alt düzeylerin tespit edilmesi, süreklilik arz eden

¹³² Falay, a.g.e, s.52.

¹³³ Batırel, a.g.e, s.216.

programların güncellenmesi, maliyet hesaplarının karışıklığı gibi birtakım zorluklar da içermektedir.

Ülkemizde program bütçe sistemi 1973 yılında bütçe açıklarını önlemek amacıyla kullanılmaya başlanmıştır. Bu sisteme göre hazırlanan bütçelerde, programlar için verilen başlangıç ödeneklerinin yetmemesi sebebiyle ek ödenek uygulamasının yaygınlaşmaya başlaması, bütçe açıklarının daha da artmasına neden olmuştur. Program hedefleri için başlangıçta verilen ödeneklerin yıl sonu ödeneklerinin altında kalması ve devlet muhasebe sistemimizin yetersiz olması sebebiyle istenen başarı yakalanamamıştır¹³⁴.

2.4. Bütçe Türleri

Araştırmamızın “Bütçe Türleri” adı altındaki bu bölümünde önce eski yasa “Muhasebe-i Umumiye Kanunu” ve sonra 5018 sayılı “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” hükümlerine göre bütçe türlerine yer verilmiştir.

2.4.1. 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’ndaki Bütçe Türleri

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’ndaki (MUK) bütçe tanımı şöyledir: “*Bütçe, devlet daire ve kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren ve bunların uygulanmasına ve yürütülmesine izin veren kanundur.*”¹³⁵

1927 tarih ve 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu içinde bütçe tanımı ile birlikte, bütçe türleri ve bunların sınıflandırılması üzerinde çalışmalar da yapılmıştır. Fakat bu uygulama süreci yıllar geçtikçe güncelliğini kaybetmiş ve yetersiz hale gelmiştir. Bu kanuna göre bütçe türleri şunlardır¹³⁶:

1. Genel Bütçe: Devletin temel bütçesidir. Devleti oluşturan organların (yasama, yürütme, yargı) bütçesidir. TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Emniyet Genel Müdürlüğü, DPT, Meteoroloji Genel Müdürlüğü gibi kuruluşlar burada yer alır.

¹³⁴ İsmail Aktürk, “Plan-Bütçe İlişkileri ve 1980’li Yıllarda Türk Bütçe Politikası”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, C.7, İstanbul, 1990, s.2.

¹³⁵ 09.06.1927 tarih, 606 R.G.sayı, 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu (MUK), m.6.

¹³⁶ İKV, **Avrupa Birliği’nin Bütçesi ve Türkiye’deki Bütçe Sisteminin AB’ye Uyumu**, s.51-52.

2. Katma Bütçe: Genel Bütçe dışında kendilerine ait özel bir bütçe ile idare edilen bütçeler katma bütçe olarak tanımlanmıştır. Katma bütçeli idari kuruluşlar, “yarı kamusal mal veya hizmet” üreten kuruluşlardır. Sosyal faydası özel faydasından büyük olan eğitim, sağlık gibi hizmetleri üretmek için kurulmuşlardır. Bunların örnekleri üniversiteler, Karayolları Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü vs.dir.

3. Döner Sermayeli İşletmelerin Bütçeleri: Genel ve katma idareli bütçelere bağlı olan, ticari ve sınai faaliyette bulunan fon işletmeleridir. Bu işletmeler, giderlerini karşılamak üzere devlet tarafından tahsis edilen ödenekleri kullanırlar. Döner Sermayeli İşletmelere örnek olarak, Milli Eğitim Bakanlığı’na bağlı basımevleri, meslek liseleri atölyeleri ve üniversite hastaneleri verilebilir.

4. Özerk Bütçeler: Devletin özel hukuk kurallarına göre yönettiği kuruluşların bütçeleridir. Örnek olarak TRT, Merkez Bankası, KİT’ler verilebilir.

5. Özel Bütçeler: Kamu tüzel kişiliğine sahip İl Özel İdaresi, Belediye ve Köylerin Bütçeleridir. Bir ekonomide bütün kamu hizmetlerinin yalnızca merkezi bir örgüt tarafından gerçekleştirilmesi mümkün değildir. Bu nedenle, yerel yönetimler oluşturulmuştur.

“Türkiye’de il, belediye ve köy halkının bölgesel ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişilerine yerel (mahalli) yönetim adı verilmektedir”¹³⁷. Bu tanıma göre il düzeyinde ortak gereksinimleri karşılayan idarelere “il özel idaresi”, belediye halkının ortak hizmetlerini karşılayan kamu tüzel kişilerine “belediye”, köy çapında kamu hizmetlerini üstlenen kamu idarelerine “köy” adı verilmektedir¹³⁸.

6. Konsolide Bütçe: Kamu ekonomisinin genel ekonomi içerisindeki payı konsolide bütçe ile görülür. Konsolide bütçe, genel, katma, özel ve özerk bütçelerin bir

¹³⁷ T.C. Anayasası (1982), m.127.

¹³⁸ Ömer Faruk Batırel, **Kamu Maliyesi ve Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yay. No:24, 2007, s.201-202.

araya getirilmesi ile oluşur. Türkiye’de konsolide bütçe genel ve katma bütçelerin toplanması ile oluşur. Bu toplamada hazine yardımları dışarıda bırakılır.

7. Milli Bütçe: İlk olarak 1961 Anayasası ile uygulanan Milli Bütçe, genel ve katma bütçeli kuruluşların gelir ve gider tahminleri, bütçe gerekçesi, raporlar ve bunlara benzeyen diğer belgelerin bir araya gelmesiyle oluşur.

8. Yatırım Bütçeleri: Gelişmesini tamamlayamamış ülkelerde gelir yetersiz olduğu için yatırım yapılamaması riskine karşı oluşturulan bütçe türüdür.

9. Geçici Bütçe: Zorunlu durumlarda başvurulmuş bütçe türüdür. Asıl bütçe hazırlanıp uygulanıncaya kadar geçici bir süre için (genellikle 3 ay) uygulanan bütçe türüdür. Kurtuluş Savaşı’nda uygulanan bu geçici bütçeler, Cumhuriyet’in kuruluşuna kadar devam etmiştir.

10. Olağanüstü Bütçe: Savaş, doğal afet gibi olağanüstü zamanlarda yapılan bütçelerdir. Bu bütçelerde olağanüstü harcamalar ve gelirler söz konusudur.

11. Program Bütçe: Günümüzde birçok ülkede uygulanmakta olan program bütçe, özellikle uzun vadeli planlamalara ve rasyonel bir temele dayanır. Türkiye tarafından ilk olarak 1973 bütçesinde uygulanmış ve kamu hizmetleri programlara bağlanarak, planlamalar arasında ilişki kurulmuş böylece harcamaların daha sağlıklı ve verimli olması sağlanmış, kaynak israfı önlenmiştir.

12. Fon Bütçeleri: Türkiye’de mali mevzuatın getirdiği kısıtlamalar ve kaynak yetersizliği nedeniyle yeni kaynaklar yaratmak amacıyla kanun, kararname ve hatta yönetmeliklerle mali fonlar kurulmuş ve zaman içerisinde bunların sayısı artmıştır. Bu tür fonlarla yeni kaynaklar yaratılmış ve genel bütçe dışı kalan harcama ve gelirler, yasama organının denetimi dışında bırakılmıştır. Zamanla bu fonların bir kısmı genel bütçeye alınmış fakat bütçe dışı fon uygulaması devam etmiştir¹³⁹. Bu fonlara örnek olarak Sosyal yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, Savunma Sanayi Geliştirme ve Destekleme Fonu, Deprem Fonu vs. verilebilir.

¹³⁹ Selahattin Tuncer, “ 5018 Sayılı Yasaya Göre Bütçe Türleri” , **Vergi Dünyası**, Sayı:293 (Ocak 2006), s. 6.

2.4.2. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ndaki Bütçe Türleri

1927’li yıllardan günümüze kadar Türkiye’nin idari yapısı çok büyük değişikliğe uğramış, kamu idarelerinin sayısı ve kapsamı oldukça genişlemiştir. Bu nedenle 10.12.2003 tarihli 5018 sayılı kanunla yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bu çerçevede katma bütçeler kaldırılmış ve kamu idareleri, “genel bütçeli” veya “özel bütçeli” hale getirilmiştir. Bu kanuna göre bütçe türleri şöyledir:

5018 sayılı yasanın 12. maddesine göre Türkiye’ de genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri 3 gruba ayrılmıştır:

1. Merkezi Yönetim Bütçesi
2. Sosyal Güvenlik Kurumları Bütçeleri
3. Mahalli İdareler Bütçeleri

Yasaya göre bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamaz. Bu 3’lü ayırım içinde en önemli bütçe türü “Merkezi Yönetim Bütçesi” dir. Bu bütçe türünün içine ise;

- a) Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri
- b) Özel Bütçe Kapsamındaki İdareler

c) Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Bütçeleri girmektedir. Böylece daha önce literatürde yer alan “konsolide devlet bütçesi”, “ katma bütçe” deyimleri kaldırılmıştır. Üniversite bütçeleri gibi katma bütçeli idarelerin bütçeleri yeni literatürde “ özel bütçe” adını almıştır.

1. Genel Bütçe: Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve kanunun (I) sayılı cetvelinde yer alan kamu idarelerinin bütçeleridir. (I) sayılı cetvelde 54 kadar kamu idaresinin adı geçmektedir. (bk: Ek-1)

Buradaki tanımlama 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'ndaki tanımlamadan pek farklı değildir. Genel bütçe kapsamındaki kurum ve kuruluşlar, belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, kendi gelirleri bulunmayan, giderleri vergi gelirleriyle karşılanan kuruluşlardır. Bunlara örnek; TBMM, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay bütçeleri verilebilir.

2. Özel Bütçe: Bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belli bir kamu hizmeti yürütmek üzere kurulan, kendilerine gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma şartları özel kanunla düzenlenen ve (II) sayılı cetvelde adları gösterilen ve önceden “ katma bütçeli idareler” olarak adı geçen idare ve kurumların bütçesidir. Bunlara örnek; üniversiteler, Yüksek Öğretim Kurulu Başkanlığı(YÖK), ÖSYM, Atatürk Kültür Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı, Vakıflar Genel Müdürlüğü verilebilir¹⁴⁰. (bk: Ek-2)

3. Düzenlevici ve Denetlevici Kurum Bütçeleri: 5018 sayılı yasaya göre, (III) sayılı cetvelde yer alan 8 özerk kurum ve kuruluşun bütçeleri de hazırlanışı, TBMM'ne sunulmaları, görüşülmesi, kabulü ve uygulanması bakımından merkezi yönetim bütçesine tabi bulunmaktadır. Radyo, televizyon, bankacılık, mali piyasalar, enerji... gibi belirli amaçlarla ve kendi yetki alanlarına giren konularda düzenleyici ve denetleyici görev yapmak üzere kurulmuş özerk kurum ve kuruluşlardır. (bk: Ek-3)

4. Sosyal Güvenlik Kurumu Bütçesi: Sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere kurulmuş bulunan ve (IV) sayılı cetvelde yer alan, T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu Başkanlığı, Bağ-kur Genel Müdürlüğü, Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü kuruluşların bütçeleri bu gruba girmektedir. (bk: EK-3)

Günümüzde, 5502 Sayılı Sosyal Güvenlik Kanunu ile SSK, Bağ-kur, Emekli Sandığı tek çatı altında birleştirilmiştir¹⁴¹. Yıllardır dağınık bir görüntü arz eden sosyal güvenlik sisteminin küresel gelişmeler ve uygulamalar doğrultusunda yeniden yapılandırılması yönünde sürdürülen reform çalışmalarının kurumsal boyuttaki ilk sonucu, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un “Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı”

¹⁴⁰ Tuncer, a.g.e, s.7.

¹⁴¹ Sosyal Güvenlik Reformu, [http://www.csgeb.gov.tr/images/articles/editor/kitap_film\(1\).pdf](http://www.csgeb.gov.tr/images/articles/editor/kitap_film(1).pdf), (17.05.2008).

adı altında birleştirilmesi olmuştur. Söz konusu kurumun kuruluş ve görevlerine ilişkin 5502 sayılı kanun, 20.05.2006 tarihli ve 26173 sayılı RG’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir¹⁴².

5. Mahalli İdareler Bütçeleri: 5018 sayılı yasada yerel yönetim bütçeleri hakkında açıklayıcı bir düzenleme getirilmemiş, sadece adının geçmesi ile yetinilmiştir. Bunların bütçelerine ait hükümler kendi yasalarında düzenlenmiştir.

2.5. Kamu Bütçesinin Temel Özellikleri

Devlet bütçesi kavramının içeriği ve bütçeye ilişkin tanımlar ve bütçenin tarihsel evrimi, günümüzde karşımıza birtakım klasikleşmiş temel özellikler çıkarmıştır. Bu özelliklerden bazılarını maddeler halinde şöyle sayabiliriz¹⁴³:

- Bütçeler, ülkelerin anayasalarında genel hatları ile şekillendirilir.
- Bütçeler, kamu gider ve gelirlerine ilişkin öngörü ve tahminleri yansıtır.
- Bütçeler, tüm öğeleri ile mutlaka geleceğe yöneliktir.
- Bütçe kanunları, tüm kamu kurum, kuruluş ve idarelerini kapsar.
- Bütçeler, genelde her yıl tekrarlanırlar ve bu açıdan devrî bir nitelik taşırlar.
- Bütçeler, sınırlı süreli yetkiler veren bir kanun olarak hazırlanırlar.
- 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.
- Bütçeler, yürütme organının programı niteliğini taşır.

¹⁴² Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemi, <http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/bolum9.pdf>, (20.05.2008).

¹⁴³ Engin Ataç ve Tayfun Moğol , **Devlet Bütçesi**, 2. Baskı, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın no: 1513, 2004, s.5.

- Bütçeler, uygulama sırasında ve sonrasında yürütme, yargı ve yasama organı tarafından denetlenir.

- Bütçe kanunları sürelidir, veto edilemezler, kanun hükmünde kararnamelerle düzenlenemezler¹⁴⁴.

2.6. Bütçeleme İlkeleri

Bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolü bakımından uyulması gereken kurallar bize bütçenin ilkelerini göstermektedir. Bu ilkeler dikkate alınmazsa, bütçenin gelir-gider tahminleri doğru yapılamaz ve bütçeden beklenenler gerçekleşmez.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 13. maddesinde bütçe ilkeleri yeniden düzenlenmiştir. Bunlar¹⁴⁵:

a) Bütçelerin hazırlanması ve uygulanmasında, makroekonomik istikrarla birlikte sürdürülebilir kalkınmayı sağlamak esastır.

b) Kamu idarelerine bütçeyle verilen harcama yetkisi, kanunlarla düzenlenen görev ve hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır.

c) Bütçeler, kalkınma planı ve programlarda yer alan politika, hedef ve önceliklerine uygun şekilde, idarelerin stratejik planları ile performans ölçütlerine ve fayda-maliyet analizine göre hazırlanır, uygulanır ve kontrol edilir.

d) Bütçeler, stratejik planlar dikkate alınarak izleyen iki yılın bütçe tahminleriyle birlikte görüşülür ve değerlendirilir. (Çok Yıllı Bütçeleme İlkesi)

e) Bütçe, kamu mali işlemlerinin kapsamlı ve saydam bir şekilde görünmesini sağlar.

f) Tüm gelir ve giderler gayri safi olarak bütçelerde gösterilir.(Genellik İlkesi)

g) Belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis edilmemesi esastır.

¹⁴⁴ İlhami Söyler, “Bütçe Kanunlarının Özellikleri”, **Vergi Raporu**, Sayı:89 (Şubat 2007), s.11,12,13.

¹⁴⁵24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı, 5018 Nolu “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” (KMYKK), madde 13.

- h) Bütçelerde gelir ve gider denkliğinin sağlanması esastır. (Denklik ilkesi)
- i) Bütçeler, ait olduğu yıl başlamadan önce TBMM veya yetkili organlarca kabul edilmedikçe veya onaylanmadıkça uygulanamaz. (Önceden izin alma ilkesi)
- j) Bütçelerde, bütçeyi ilgilendirmeyen hususlara yer verilmez.
- k) Bütçeler kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığınca uluslararası standartlara uygun olarak belirlenen bir sınıflandırmaya tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır.
- l) Bütçe gelir ve gider tahminleri ile uygulama sonuçlarının raporlanmasında açıklık, doğruluk ve mali saydamlık esas alınır.
- m) Kamu idarelerinin tüm gelir ve giderleri bütçelerinde gösterilir.
- n) Kamu hizmetleri, bütçelere konulacak ödeneklerle, mevzuatla belirlenmiş yöntem, ilke ve amaçlara uygun olarak gerçekleştirilir.
- o) Bütçelerde, ödenekler belirli amaçları gerçekleştirmek üzere tahsis edilir.

2.7. Bütçenin Fonksiyonları

Her ekonomik ve hukuki kurumun olduğu gibi bütçenin de bazı temel görevleri, yerine getirmesi gereken işlevleri vardır.

2.7.1. Bütçenin Hukuki Fonksiyonu

Bütçe, bir mali yıl içinde devletin elde edeceği gelirlerle, yapacağı masrafları tahmin eden bir kanundur şeklinde tanımlanmaktadır. (Artık Çok Yıllı Bütçeleme Sistemine geçilmiştir.) Bütçe tahminleri yürütme organı tarafından yapılır. Yasama organı da bu tahminleri müzakere ve tasdik eder. Bütçenin hükümet tarafından hazırlanmak suretiyle, yasama organında görüşülüp onaylanması, bütün kamu gelir ve giderlerinin saptanması sonucunun yürütme organını ve kamu yönetimini bağlayıcı bir tasarruf olması onun hukuki fonksiyonunu oluşturmaktadır. Kısaca, kamu gelirlerinin ve

giderlerinin gerçekleştirilmesi belli hukuk kurallarına bağlanmakta, bütçe dışı veya bütçeye aykırı tüm idari işlemler yasal sayılmamaktadır¹⁴⁶.

2.7.2. Bütçenin Siyasi Fonksiyonu

Bütçe; yasama organına, yürütme organının işlemlerine izin verme ve onu denetleme imkanı sağlamaktadır. Bu nedenle de devlet yönetiminde güçler ayrımının yeterince belirlenmiş olması ve yasama organının yürütme organı üzerindeki üstünlüğünün siyasal planda iyice yerleşmiş olması gerekir. Yasama organının bütçe yasa tasarısını kabul etmesi, denetim yetkisine sahip olması onun siyasi otoritesini kullanma yetkisi olarak kabul edilmektedir¹⁴⁷.

2.7.3. Bütçenin İktisadi ve Mali Fonksiyonu

Bütçe, gelecek bir dönemdeki kaynak ve harcama (arz- talep) dengesini ortaya koymaktadır. Böylece ekonominin tümü için sağlanan toplam arz, toplam talep dengesinin bir parçası olmaktadır. Dolayısıyla, bütçenin kamu kesiminin ekonomik bir planı niteliğinde olduğu ortaya konmaktadır. Bütçenin bu işlevi ekonomide aşırı talepten doğan fiyat artışlarını veya talep yetersizliğinden kaynaklanan eksik kapasite kullanımını önleyerek işsizliği azaltacağı belirtilmektedir¹⁴⁸.

Bütçe , enflasyonla mücadelede “bütçe fazlası”, deflasyonla mücadelede ise” bütçe açığı” yoluyla ekonomide denge sağlayıcı bir araç olarak nitelendirilmektedir¹⁴⁹.

2.7.4. Bütçenin Yönetim Aracı Olma Fonksiyonu

Çağdaş dünyamızın gelişen toplumlarında, bireylerin kültür seviyelerinin yükselmesi ile bilişim ve teknoloji alanındaki gelişmelere paralel olarak kamu yönetimine yüklenen sosyal görevler daha da artmıştır. Yönetim, bireylerin beklentilerine cevap vermek ve ortak ihtiyaçların karşılanması için kamu kaynaklarının hangi hizmet önceliklerine göre harcanacağına bütçe aracılığı ile karar vermektedir.

¹⁴⁶ Özlem Kaya, **Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Türkiye’de Değerlendirilmesi**, Yüksek Lisans Tezi, Ankara: 2005, s. 6-7.

¹⁴⁷ Özhan Uluatam, **Kamu Maliyesi**, 7. Basım, Ankara: İmaj, 2001, s. 111.

¹⁴⁸ Batırel, **a.g.e.**, s.188.

¹⁴⁹ Kamu (devlet) Bütçesi, http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/butce_nedir_hakki_butce_fonksiyonlari.html, (11.05.2008).

Plan ve bütçe arasındaki koordinasyon çok iyi kurulmalıdır. Çünkü bütçe ödenek tahsisi ile uzun süreye yayılmış olan planın yıllık evreler itibariyle gerçekleşmesini mümkün kılan çok önemli bir araçtır. Bütçenin temelinde planlama işlevi bulunmaktadır¹⁵⁰.

Bütçe için bir tür sayısal plandır diyebilmek mümkündür. Planlar geleceği görmek için yapıldığı için bütçe de öyledir. Bu nedenle de bütçeye en genel ifade ile “gelecek dönem içinde kamu kesiminin harcama ve gelirlerinin miktarının ne olacağının tahminidir” denilebilir.

Bütçe mali, ekonomik ve siyasal bir plandır diyebiliriz. Bütçenin bir plan olarak en önemli 3 özelliğini aşağıdaki gibi sıralamak mümkündür¹⁵¹:

- Bütçe, kamusal gelir ve giderleri yansıtan bir plandır.
- Bütçe, kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlayan bir plandır.
- Bütçe, kamu kuruluşlarının gelecek dönemlerdeki hedeflerine ulaşmalarını ve bu yöndeki politikalarını gerçekleştirmelerini sağlayan bir plandır.

2.8. Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi

Çok yıllık bütçe; son zamanlarda birçok gelişmiş ülkenin uyguladığı ve yararlı sonuçlarının kısa zamanda kendini gösterdiği bir sistemdir. Özellikle bütçenin “yönetim aracı olma” fonksiyonuna katkıda bulunan bir uygulamadır.

Dar anlamda çok yıllık bütçe, çok yıllık bir süreç için devlet gelirlerini ve ödenek miktarlarını belirleyen bir bütçe olarak tanımlansa da, esasında “yıllık bütçe sürecinin”, çok yıllık gelir ve harcama tahminlerine dayalı olarak, mali bir plan dahilinde çok yıllık nitelikler içinde değerlendirmeye tabi tutulduğu bir yaklaşımı ifade etmektedir. Bu bağlamda, çok yıllık bütçeleme de önemli olan mali yılın birden fazla yılı kapsamı

¹⁵⁰ Kaya, s. 8.

¹⁵¹ Batirel, a.g.e, s.189.

değil; yıllık bütçe ve ödeneklerin birden çok yıl içinde değerlendirilmeye çalışılmasıdır¹⁵².

Çok yıllık bütçe de hedef ve planlar, harcama ve gelirler çok yıllık olarak hesaplanmaktadır. Çok yıllık bütçeleme de cari yıl verileri, tahmini yapılan bütçe yılına ilişkin veriler ve gelecek iki ya da üç yıla ilişkin veriler yer alır. Bu süreç her mali yıl için tekrarlanmaktadır.

Çok yıllık bütçeleme¹⁵³:

1. Hükümetin politika hedeflerini ve önceliklerini daha açık ve tutarlı ifadelerle belirlemelerini gerektirir.

2. Orta dönemli bütçe projeksiyonları mevcut politikaların ve gelecekteki tahminlerin, mali strateji ile farklı bir durumda olup olmayacağını bildirir.

3. Çok yıllık bir bütçe boyutu, hükümetin orta dönemli mali strateji ve politika öncelikleri bağlamındaki yıllık bütçe tartışmasının yerleştirilmesi yoluyla bütçe sürecine süreklilik getirmektedir.

4. Bütçe sürecindeki sorumluluk ve şeffaflığın arttırılmasıyla birlikte taahhüt ve harcama önceliklerinin yeniden gözden geçirilmesini sağlayan mekanizmayla, kamu harcamalarının teşhisinde verimliliği teşvik etmektedir.

5. Çok yıllık bütçeleme, süreç içinde yer alan bakanlıkların daha fazla katılımını sağlayarak, hükümet birimleri arasında işbirliğini teşvik edici bir araç olarak hizmet vermektedir.

Çok yıllık bütçeleme anlayışı, kamu harcamalarının etkin bir şekilde önceliklendirilmesine dayandığından, kamu idarelerinin tekliflerini hazırlarken Orta Vadeli Program ve Mali Plana uygun olarak hizmet önceliklerini iyi belirlemeleri ve kaynak dağılımını sağlıklı bir şekilde yapmaları gerekmektedir.

¹⁵² Emine Kızıldaş, “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”, **Bütçe Dünyası**, Sayı:16 (Sonbahar 2003), s.13.

¹⁵³ Murat Arslan, “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der54m1.pdf>, (20.05.2008).

Çok yıllık bütçenin gelişmesindeki asıl neden, bütçenin bir “yönetim aracı” olarak kullanılması ve “orta vadede” uygulanacak politikalara ve yapılacak bütçe harcamalarına belirlilik sağlamasıdır. Çok yıllık bütçe eğer, doğru ve gerçekçi tahminlere dayanılarak hazırlanmışsa, kamu mali yönetimine olumlu katkılar sağlar. Ayrıca çok yıllık bütçenin üç ya da beş yıllık olması demokratik ülkelerdeki seçim sistemi ile uyumlu bir süreçtir. Çok yıllık bütçenin diğer bir özelliği, orta dönemli bütçe projeksiyonlarının, mevcut politikaların ve gelecekteki tahminlerin bilinebilmesine imkân sağlayarak, kamu harcamalarında saydamlığı artırmasıdır. Orta dönemde hükümetin mali stratejilerinin ne olduğu bilenebilir, bunlar izlenebilir. Son olarak, çok yıllık bütçe gelir ve harcama tahminlerinin birlikte yapılmasını gerektirmektedir. Bu nedenle gelir ve harcama tahminlerinin gerçekçi olarak tahmin edilip edilmediği, çok yıllık bütçede izlenebildiğinden süreç “denetlenebilir” niteliktedir¹⁵⁴.

Yukarıda saymış olduğumuz olumlu özelliklerin yanı sıra, çok yıllık bütçeleme birtakım sakıncalarını da belirtmemiz konunun daha iyi anlaşılmasına yardımcı olacaktır. Çok yıllık bütçe uygulamasında gelecek yıllara ilişkin projeksiyonlara aşırı güvenme mali politikalarda esneksizlik yaratabilmektedir. Bu projeksiyonların baştan doğru ve isabetli olduğunun kabulü, cari yıl bütçesinin çalışmalarında etkinliği, yeniden yapılacak kontrolleri engeller ve ortaya çıkan gereksinimlerin dikkate alınmamasına neden olabilir. Ayrıca ekonomideki kaynakların orta vadeli olarak belirli giderlere tahsis edilmiş olması, yeni uygulanması gereken politikalar için kaynak sıkıntısına sebep olabilir. Daha da ileri boyutu, bir önceki hükümet döneminde yapılmış olan çok yıllık bir bütçe, yeni iktidara gelen hükümetin politikalarını uygulamaya geçirmesine uygun düşmeyerek çatışmalara neden olabilir¹⁵⁵.

2.9. Orta Vadeli Harcama Sistemi (Medium Term Expenditure Framework) ve Türkiye Uygulaması

Çok yıllık bütçeleme, “Orta Vadeli Harcama Sistemi’nden (OVHS)” bağımsız düşünülemez. OVHS, karar alıcıların orta vadedeki harcama limitlerini belirlemelerine yardımcı olan ve bu limitlerin orta vadedeki harcama politikaları ve maliyetleri ile

¹⁵⁴ Kızıldaş, s.18.

¹⁵⁵ Kızıldaş, s.18.

ilişkilendirilmesine dayanan , kamu harcama politikalarını geliştirmeye yönelik bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Bu sürecin 3 temel amacı vardır¹⁵⁶:

- Makro ekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılabilir toplam kaynağın tahmin edilmesi.
- Uygulanmakta olan ve yeni uygulanacak olan politikaların maliyetlerinin tahmin edilmesi.
- Dağıtılan kaynakların, uygulamada istenilen düzeyde verimli ve etkin bir şekilde kullanılması amacıyla; toplam kaynaklarla, belirlenen maliyetlerin karşılaştırılması.

OVHS, Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile gündemimize girmiştir. Buna göre, planlarla bütçeler ve programlar arasındaki ilişkiyi hedefleyen kamusal karar alma süreci ana hedef olarak belirlenmiş ve bütçe sisteminin buna dayandırılması öngörülmüştür.

OVHS, öngörülen bütçe yılı ve onu takip eden iki yılı kapsamaktadır. Esas amaç; sahip olduğumuz kaynaklara göre kamusal kararların alınması ve öncelikli harcamalar doğrultusunda bu kararları uygulamaya geçirmektir. Örneğin, bir ekonomide kamuya ayrılacak kaynaklar, mevcut ve planlanan programları karşılayacak düzeyde değilse, daha az öncelikli olan programlar bütçe kapsamından çıkarılarak denge sağlanmaya çalışılır. Buradan da anlaşılacağı üzere, öncelikle yapılacak planlama ihtiyaçlara göre değil elde bulunan kaynak yapısına göre belirlenmektedir. Gelecek yıl bütçesi ve onu takip eden iki yılın bütçe büyüklüklerinin tespit edilmesi süreci, ekonomik ve mali yapının değerlendirilmesi ile birlikte başlamakta ve buna göre belli varsayımlarla gelecek 3 yıllık dönem için gelir ve harcama tahminleri yapılmak suretiyle bir makroekonomik çerçeve geliştirilmektedir. Bu sürecin iyi işleyebilmesi için gelişmiş muhasebe ve raporlama sistemi gereklidir. Ayrıca DPT, Maliye Bakanlığı, Hazine, MB... gibi merkezi kuruluşların yanı sıra Sayıştay gibi dış denetim kuruluşlarının bu süreçte görev ve sorumluluk almaları şarttır.

¹⁵⁶ Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık, <http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/harcama.html>, (27.05.2008).

Bütçe yılı için OVHS çerçevesinde sektöre (bakanlığa veya kuruma) ayrılabilir kaynaklar belirlenmekte ve her bir programın kaynak yapısı tespit edilmektedir. Tespit edilen bu kaynak yapısı bütçe hazırlıklarının başında kurumlara açıklanarak sektör için bir “ bütçe tavanı” oluşturulmaktadır. Bu sistemde, mali disiplini sağlamaya yönelik olarak bütçe hazırlanırken, bütçe büyüklüklerinin belirlenmesinde ilk olarak gelirler, sonra ekonomik koşullara uygun borçlanılabilecek miktar ve en son da harcamaların planlaması yapılmaktadır.

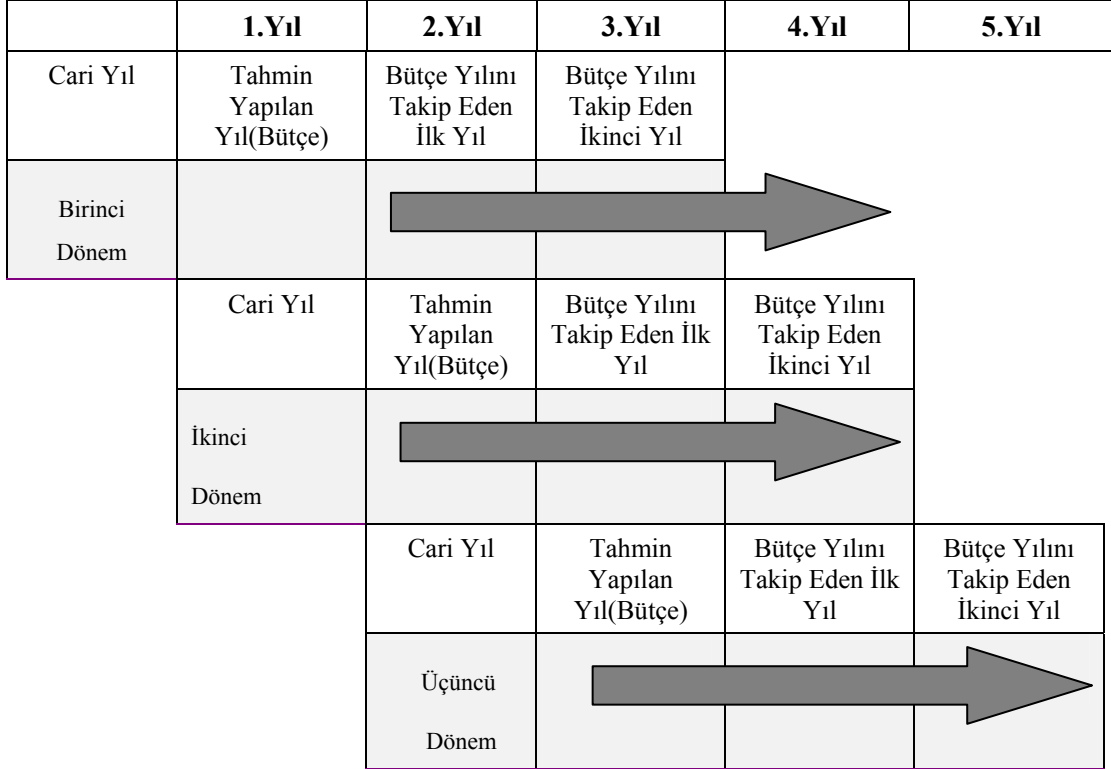
Bir yıl için hazırlanan bütçeler kamusal politikaların kapsamlı bir şekilde belirlenmesi, stratejik önceliklerin bu çerçevede sıralanması ve bu önceliklerin bütçe araçları yoluyla uygulamaya dökülmesinde yetersiz kalmaktadırlar. Orta vadeli yaklaşımın bütçe sürecinin iyileştirilmesi açısından getirdiği temel faydalardan birisi de bu olumsuzluğun önüne geçecek bir işleyişe, kapsama ve zaman boyutuna sahip olmasıdır. Örneğin, kamuda çalışanların ve emeklilerin ücretleri, borç servisi, bütçe dışındaki kuruluşlara yapılan transferler kısa dönemde kolayca değişecek nitelikte harcamalar değildir. Bunlarla ilgili en az iki-üç yıla yayılan orta vadeli politikalar oluşturulması ve bunların bütçe içinde formüle edilmesi gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım beraberinde geleneksel olarak nakit yönetimine dayanan bütçe sürecinden harcama yönetimine dayanan bir bütçe sistemine geçişi öngörmüştür¹⁵⁷.

OVHS, aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere her yıl tekrar eden ve her bir planlamanın birbirini izlediği bir süreci ifade etmektedir. Hazırlanan sistem üç yılı kapsamaktadır. Birinci yıla ilişkin OVHS üç yıllık bir planlama yapmakta, ikinci yıla ilişkin OVHS hem bir önceki yılın planları çerçevesinde gerçekleşmekte hem de dördüncü yıla kadar olan planlamayı kapsamaktadır. Üçüncü yıla ilişkin OVHS de yine aynı şekilde başlangıca göre kaynak kullanım sürecinin planlanmasını bir yıl daha genişleterek beşinci yılı içine almaktadır¹⁵⁸.

¹⁵⁷Hakan Yılmaz, “**Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**”, DPT Yayınları, Ankara, 1999, s.18.

¹⁵⁸ Murat Arslan, “Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der54m1.pdf>, (29.05.2008).

Şekil 1
Çok Yıllı Bütçeleme Süreci



Kaynak: Hakan Yılmaz, Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası **Orta Vadeli Harcama Sistemi**, DPT Yayınları, Ankara, 1999, s.19.

2.9. Merkezi Yönetim Bütçe Sisteminin Hazırlanma Süreci

Bütçe hazırlama süreci bakımından da 5018 sayılı kanun, 1050 sayılı kanuna göre önemli değişiklikler getirmektedir. Bu başlık altında bütçe hazırlama sürecini 5018 sayılı kanuna göre takip etmekle birlikte; sürecin 1050 ve 5018 sayılı kanunlar açısından farklılık arz eden yönlerini de belirtmiş bulunmaktayız.

Merkezi Yönetim Bütçesi Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan doğrultusunda hazırlanmaktadır.

2.10.1. Orta Vadeli Program (2009-2011)

Stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu doğrultusunda ilk Orta Vadeli Program (OVP) 2006-2008 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmıştır. Yine 5018 sayılı kanun gereğince OVP' nin ikincisi 2007-2009 yılını kapsamak üzere hazırlanmıştır. Kamu mali yönetiminde yapılan reform kapsamında yeni bir politika belgesi olan OVP' nin üçüncüsü ise 2008-2010 dönemini kapsayacak şekilde hazırlanmış bulunmaktadır. OVP' nin dördüncüsü de hazırlanmıştır. 2009-2011 dönemini kapsayacak olan bu program, Dokuzuncu Kalkınma Planı ile genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda hazırlanmıştır. Aynı dönemi kapsayan çok yıllık bütçe süreci bu programın Bakanlar Kurulu tarafından kabulüyle başlamış bulunmaktadır¹⁵⁹. Kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olan OVP, makro politikaların yanı sıra, temel gelişme eksenlerini ve ana sektörleri de kapsamaktadır.

Programda, uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşılması gereken öncelikler tespit edilmektedir. Bakanlık ve kurum bütçelerinin hazırlanmasında, idari ve yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinde, kurumların karar alma ve uygulama süreçlerinde programın amaç ve öncelikleri esas alınmaktadır.

OVP, hareketli bir yapıya sahiptir. Üç yıllık süreci içeren program, yıllık uygulama sonuçları ve genel kabul edilen şartlardaki değişmelere paralel olarak her yıl yenilenmektedir. Bu nedenle programı etkileyebilecek tüm dışsal gelişmeler izlenmekte ve değerlendirilmektedir. Programın amaç ve öncelikleri bakımından uygulananın izlenmesi, değerlendirilmesi ve Bakanlar Kuruluna bilgi sunulmasından Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı sorumludur¹⁶⁰.

Merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak kalkınma planları, stratejik planlar ve genel ekonomik

¹⁵⁹ 25.06.2008 Tarih, 2008/13834 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, "Orta Vadeli Program" http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/Orta_Vadeli_Program_2008_2010.doc, (19.08.2008).

¹⁶⁰ Orta Vadeli Program (2007-2009), <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/200709.pdf>, (29.05.2008).

koşulların gerekleri doğrultusunda makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri de kapsayacak şekilde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca (DPT) hazırlanan “orta vadeli programı” kabul etmesiyle başlar. Orta Vadeli Program, aynı süre içinde Resmi Gazete’de yayımlanır.¹⁶¹

Ekonomide sağlanan güven ve istikrarı korumak, ekonomik büyümeyi sürdürülebilir kılmak, istihdamı artırmak, fiyat istikrarı sağlamak, kamu kesimi borçlanma gereğini sıfırlamak ve kamu borç stokunun milli gelire oranını düşük tutmak OVP’ nin makroekonomik öncelikleridir.

OVP’nin en temel amacı, Dokuzuncu Kalkınma Planı’nın ***“istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip, bilgi toplumuna dönüşen, AB’ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”*** vizyonu esas alınarak ifade edilmektedir¹⁶². İnsanımızın yaşam kalitesini artırmaya yönelik, toplumun bütün kesimlerinin gözetildiği bir program ve bütçe süreci hedeflenmektedir.

Bütçe süreci OVP hazırlık çalışmaları ile başlamaktadır. Bu süreç içinde harcamacı kurumların yapacakları ön hazırlık aşamaları çok önemlidir. Bu hazırlıklar kapsamında stratejik hedefler doğrultusunda çalışmalar planlanarak en küçük birimlerin dahi ihtiyaçları tespit edilmektedir¹⁶³.

Son zamanlarda gelişmiş ekonomilerin finans piyasalarında başlayan bir dalgalanma, tüm dünya ülkelerinin büyüme, enflasyon, kur gibi temel ekonomik göstergelerini olumsuz yönde etkileyerek, likidite ve kredi odaklı krizlere neden olmaktadır. Bu durum ülkemizi de etkisi altına almaktadır. Gıda, enerji gibi ürün ve hammadde fiyatlarındaki artışlar dünyada enflasyonist bir ortam yaratarak küresel piyasalarda yavaşlamaya neden olmaktadır. ABD’de başlayıp, Avrupa ve diğer dünya ülkelerini de etkisi altına alan küresel mali kriz, elbette planan ve hedeflenen seviyelere gelme sürecini zorlaştırmaktadır. Küresel ve ulusal gelişmeler ülkemizi doğrudan

¹⁶¹ 5018 sayılı KMYKK, m.16/2.

¹⁶² 1.07.2006 Tarih, 26215 Sayılı TBMM Kararı, “Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)” <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, (1.06.2008), s. 3.

¹⁶³ Serap Şensoy, **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bütçenin İdari Denetimi**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: 2006, s.77.

etkileyebildiği için, arz ve talep şoklarını etkin bir şekilde yönetmek ve rekabet gücünü artırarak, bölgesel, ulusal, küresel ölçekli projelere yönelmek büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle ülkemizde küresel sistemle entegrasyona her zamankinden daha fazla önem verilmesi gerekmektedir. Küresel ekonomilerde gözlemlenen durgunluk ve enflasyon sürecinin yarattığı maliyetler takip edilmekte, ülkemize olası yansımaları değerlendirilmektedir. Bu program dahilinde ülkemizin ihtiyaçları ve küresel ekonomilerin kısıtlamaları ışığında enflasyon, büyüme, istihdam gibi gerekli konularda tercih ve öncelikler oluşturulmaya çalışılmaktadır.

Programda, uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde üzerinde yoğunlaşılacak öncelikler tespit edilmiştir. Bunlar şu ana başlıklar altında ifade edilebilir¹⁶⁴:

- Reel sektör, büyüme ve istihdam ön planda tutulacaktır.
- Orta vadeli mali çerçeve ile enflasyon hedeflemesi, Programın önemli bileşenlerinden olacaktır.
- Uygun para politikasına ve enflasyonu düşürme mekanizmalarına devam edilecektir.
- Kamu kesimi dengesinin ve kamu borç stokunun GSYH'ya oranları ile enflasyon ve faiz oranlarını daha iyi konumlara getirici politikalara öncelik verilecektir. Piyasa ekonomisinin yapısı ve kurumsallaşma kalitesi ile ekonominin küresel rekabete dayanma kapasitesi artırılabilecektir.
- Bir yandan kamu personel reformu, ticaret kanunu, devlet yardımları, mali reformlar, enerjide maliyet bazlı otomatik fiyatlama, kamu ve özel sektör işbirliği düzenlemesi gibi reform sürecinde yeni açılımlar oluşturulacak, diğer yandan gerçekleştirilen reformların uygulama süreci güçlendirilecektir.
- Dokuzuncu Kalkınma Planı, AB Müktesebatına Uyum Programı ve 60. Hükümet Programı Eylem Planından oluşan ve Yıllık Programda gelişme eksenleri

¹⁶⁴ 24.06.2008 Tarih, 13834 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, “Orta Vadeli Program (2009-2011)”.

çerçevesinde ifade edilen politika öncelikleri ve tedbirler etkin şekilde uygulamaya konulmaya devam edilecektir.

- Özelleştirme sürecinin ve yatırım ortamının iyileştirilmesine devam edilecektir.

- Mahalli idarelerin ve KİT'lerin kurumsal yönetim, mali disiplin, saydamlık, istatistik kalitesi artırılacaktır.

Programın uzun vadeli olması, daha önce ortaya çıkan ve çıkması muhtemel olan etkilerin dikkate alınmasını sağlamaktadır. 2008-2010 Dönemi için belirtildiği gibi 2009-2011 dönemini kapsayan çok yıllık bütçe süreci de OVP' nin Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesiyle başlamış olacaktır. Daha sonra Orta Vadeli Programın ortaya koyduğu temel amaç, öncelik ve makro hedeflerle tutarlı olmak üzere Orta Vadeli Mali Plan hazırlanacak ve Yüksek Planlama Kurulu kararıyla yürürlüğe girecektir. Kuruluşlar, Orta Vadeli Programda yer alan amaç ve öncelikler ile Orta Vadeli Mali Planda verilecek ödenek teklif tavanlarını esas alarak, tedbir önerilerini ve bütçe tekliflerini, 5018 sayılı Kanunun 17'nci maddesi çerçevesinde, hazırlayacaklardır. Kuruluşlarla bütçe müzakereleri bu doğrultuda yürütülecektir. Orta Vadeli Programla başlayan program ve bütçe hazırlama süreci, nihai politika ve tedbirleri içeren yıllık programın Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilmesi ve mali boyutu gösteren Bütçe Kanun Tasarısının yasalaşmasıyla sona erecektir.

Programda, Kalkınma Planında belirtilen;

- Ekonominin rekabet gücünün artırılması,
- İstihdamın artırılması,
- Beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi,
- Bölgesel gelişmenin sağlanması,

- Kamu hizmetlerinde kalite ve etkinliğin artırılması gibi çalışmalar yürütülecektir. Ayrıca programın uygulama döneminde AB müktesebatına uyum amacıyla hazırlanacak olan “Ulusal Program” oluşturulacaktır.

OVP’ nin makro ekonomik öncelikleri; ekonomik büyümeyi sürdürülebilir kılmak, tasarrufları, yatırımları ve istihdamı artırmak, cari açığı sürdürülebilir kılmak ve cari açığın sağlam kaynaklardan finanse edilmesini sağlamak, enflasyon oranını düşürmek, mali disiplini korumak, kayıtdışılıkla mücadele etmek şeklinde sayılabilmektedir. Bu sayılanlar tüm ülkelerin gelişebilmek adına korumak zorunda olduğu kriterlerdir. Türkiye de bu kriterleri OVP öncelikleri şeklinde bünyesine katarak gelişimci ruhunu açıkça ortaya koymaktadır.

OVP döneminde yatırım, istihdam ve ihracat odaklı bir büyüme stratejisi sürdürülecektir. Yüksek katma değerli malların giderek ağırlık kazandığı bir üretim ve ihracat yapısına ulaşmak amacıyla gerekli politikalar ve kurumsal düzenlemeler oluşturulacak, kamu altyapı yatırımları ve yatırım ortamının iyileştirilmesine yönelik yasal ve idari düzenlemeler yoluyla özel sektörün yatırım yapması için elverişli bir ortam sağlanacaktır. İstihdam odaklı sürdürülebilir bir büyüme için ise işgücü piyasasında meslek edindirme programları, mesleki ve teknik eğitim-öğretim geliştirilecek, insan gücü donanımı iyileştirilecek ve iş piyasasının gereksinimlerine uygun işgücü yetiştirilmesi sağlanacaktır.

OVP döneminde “temel harcama politikaları”nın neler olduğu da belirtilmiştir. Bu doğrultuda kamu kurum ve kuruluşları, bütçe kısıtını dikkate alarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kaynak tahsisini gözden geçireceklerdir. Önceliğini yitirmiş faaliyetler ve projeler tasfiye edilecektir. Kamu kaynaklarının kullanımında etkililik, verimlilik ve tasarrufu sağlamak üzere stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme sistemi güçlendirilecektir. Kamu kesiminde ücret ve maaşlar hedeflenen enflasyon oranında artırılabilecektir. Gerçekleşmenin, enflasyon hedefini aşması durumunda fark telafi edilecektir. Bütçeden kamu yatırımlarına ayrılacak kaynak artırılabilecektir. Sağlık hizmetlerinin kalitesi, ilaç ve tedavi harcamaları kontrol altına alınacaktır.

OVP borçlanma konusunda da politikalar belirlemiştir. Buna göre nakit ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite risklerine karşı yeterli düzeyde rezerv tutulması öngörülmüştür. Borç yönetiminde şeffaflığın sağlanabilmesi için borç bilgilerinin düzenli olarak kamuoyuna duyurulmasına devam edilerek, devlet iç borçlanma senetlerinin (DİBS) yatırımcı tabanının geliştirilmesine, ikincil piyasalarda ve ihracında etkinliğinin sağlanmasına yönelik politikalara devam edilmesi kararlaştırılmıştır. Nitekim son günlerde Amerika’ da yaşanan krizden, ülkemizin çok fazla etkilenmemesindeki ana sebep bankacılık sektörümüzün rezervlerini yeterli düzeyde tutabilmeyi başarabilmesinden ötürüdür.

Tüm bu bilgilerin ışığında OVP’ nin temel hedef ve büyüklüklerinden bahsedecek olursak:

- Program döneminde yıllık ortalama yüzde 5,5 oranında ekonomik büyüme hedeflenmektedir. Yaklaşık 1,3 milyon kişiye yeni istihdam yaratılacağı öngörülmektedir.
- 2008 yılında yüzde 0,6 olacağı tahmin edilen kamu kesimi açığının GSYH’ya oranının, Program döneminde bir miktar azalması öngörülmektedir. Buna karşılık, genel devlet açığında sınırlı bir artış olacaktır.
- Program dönemi sonunda faiz gideri ve özelleştirme geliri hariç kamu kesimi fazlasının GSYH’ya oranının yüzde 3,5 seviyesinde olması beklenmektedir.
- 2008 yılında yüzde 33,1 olması beklenen genel devlet harcamalarının GSYH’ya oranının, merkezi yönetim bütçesi cari transfer harcamalarının etkisiyle 2011 yılında yüzde 33,5’e yükselmesi beklenmektedir.
- 2008 yılında yüzde 27,2 olacağı tahmin edilen genel devlet faiz dışı harcamalarının GSYH’ya oranının, 2011 yılında yüzde 29 olarak gerçekleşmesi öngörülmektedir.
- 2008 yılında yüzde 32,6 olacağı tahmin edilen genel devlet gelirlerinin GSYH’ya oranının, 2011 yılında yüzde 32,8 olması beklenmektedir.

- 2007 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 38,8 düzeyinde gerçekleşen AB tanımlı borç stokunun Program dönemi sonunda yüzde 31'e gerilemesi hedeflenmektedir.

- Program döneminde, dünya ekonomisi ve ticaretinde son yıllarda görülen artış hızının bir miktar yavaşlaması beklenmektedir. Bu çerçevede, 2011 yılında, ihracatın yıllık ortalama yüzde 10,4 oranında artarak 181,7 milyar dolara, ithalatın ise yıllık ortalama yüzde 9,1 oranında artarak 277,6 milyar dolara ulaşacağı tahmin edilmektedir.

- Cari işlemler açığının GSYH'ya oranının Program döneminde yüzde 6'lar civarında olacağı öngörülmektedir. Enflasyon hedefleri (TÜFE yıllık artış hızı) 2009, 2010 ve 2011 yılları için sırasıyla yüzde 7,5, yüzde 6,5 ve yüzde 5,5 olarak revize edilmiştir. Enflasyon hedeflerinin Hükümet ve Merkez Bankası tarafından birlikte belirlenmesi uygulamasına program döneminde de devam edilecektir.

- Program döneminde doğrudan yabancı yatırımların ve sermaye girişlerinin ödemeler dengesi finansmanında önemini koruması beklenmektedir.

2009-2011 yıllarını kapsayan OVP ile bir önceki 2007-2009 yıllarını kapsayan OVP arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin 2008 yılı bütçe tahminlerinde esas alınan OVP' ye göre 2009 yılı giderler toplamı fazi hariç 178 milyar 841 milyon YTL olarak öngörülmüştür. Bu tutarlar 2009 yılı bütçesinin hazırlanmasında dikkate alınan OVP' ye göre 202 milyar 390 milyon YTL'dir. Aynı şekilde faiz dahil olmak üzere 2009 yılı için 2008 yılında tahmini yapılan harcama toplamı 228 milyar 941 milyon YTL iken, 2009 yılı bütçe hazırlığında bu rakam 259 milyar 140 milyon YTL olarak tahmin edilmiştir¹⁶⁵.

¹⁶⁵ Veysi Seviğ, "Orta Vadeli Program ve Plan (2009-2011)", Referans Gazetesi, (26.07.2008) http://www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=102554&YZR_KOD=157, (15.10.2008).

Tablo 9
Orta Vadeli Plana Göre Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

Milyon YTL	2009	2010
* Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	259.140	284.229
* Faiz Dışı Giderler	202.390	229.437
- Personel Giderleri	56.389	61.691
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına	-	-
- Devlet Primi Giderleri	10.610	11.563
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.856	21.389
- Cari Transferler	93.003	107.956
- Sermaye Giderleri	15.483	17.675
- Sermaye Transferleri	2.321	2.848
- Borç Verme	4.276	4.600
- Yedek Ödenek	1.451	1.714

Kaynak: Orta Vadeli Program (2009-2011).

2.10.2. Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)

5018 sayılı kanunun öngördüğü yeni bütçe sistemi çerçevesinde, çok yıllık bütçe hazırlık sürecinin Bakanlar Kurulu’nun Orta Vadeli Programı kabul etmesiyle başladığını bir önceki konumuzda belirtmiştik. Bu bölümde ise Orta Vadeli Program ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Haziran ayının 15’ine kadar Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanan Orta Vadeli Mali Plan’dan (OVMP) ayrıntılı olarak bahsedilecektir.

Kamu idareleri OVP ile OVMP’ da yer alan politika önceliklerini, aşağıdaki tabloda yer alan makro ekonomik göstergeleri ve ödenek tavanlarını esas almak suretiyle, çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak saptayarak, bütçe tekliflerini 2008, 2009 ve 2010 yılları için hazırlamışlardır¹⁶⁶.

¹⁶⁶ 15.06.2007 Tarih, 2007/33 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı, “Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)”, http://www.alomaliye.com/2007/orta_vadeli_maliplan_2008_2010.htm, (01.06.2008).

Tablo 10
2008-2010 Dönemi Temel Makro Ekonomik Göstergeleri

	2008	2009	2010
GSYİH Büyümesi (%)	5,5	5,7	5,7
GSYİH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	719.888	791.358	869.924
GSYİH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	482.693	527.150	571.154
GSYİH Deflatörü (%)	5,1	4,0	4,0
TÜFE Yılsonu (%)	4,0	4,0	

Kaynak : Orta Vadeli Program 2008-2010

28.06.2008 tarihinden itibaren 2009-2011 Orta Vadeli Programı Bakanlar Kurulu tarafından kabul edilerek Resmî Gazete’de yayımlanmıştır. Hemen ardından 2009-2011 Orta Vadeli Mali Planı Maliye Bakanlığınca hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmıştır. Orta Vadeli Mali Çerçeve ile üç yıllık döneme ilişkin bütçe açığı, faiz dışı fazla ve kamu borç stoku hedefleri belirlenerek kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Bu çerçevede, 2009-2011 Orta Vadeli Mali Planı ile ekonominin rekabet gücünün artırılması, kamu harcamalarında verimliliğin sağlanması ve bölgeler arasındaki gelişmişlik farklarının azaltılması temel öncelikler olarak belirlenerek, kamu borç stokundaki düşüş eğilimini devam ettirecek bir faiz dışı fazla politikasının sürdürüleceği açıklanmıştır.

Ekonomik programların kararlı bir şekilde uygulanması, kamu gelir, harcama ve borçlanma politikalarının birbirleriyle uyumlu bir bütünlük oluşturması, mali disipline özen gösterilmesi ve yapısal önlemlerin alınması neticesinde Türkiye’de ekonomik ve mali istikrar ortamı oluşmuştur. Bütçe politikasının uygulamasında etkinlik sağlanmış, merkezi yönetim bütçe giderlerinin Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya (GSYH) oranı ile faiz giderlerinin bütçe içindeki oranı azaltılmış; bütçe açığı belirgin bir şekilde düşürülmüştür. Ayrıca her yıl istikrarlı bir şekilde elde edilen faiz dışı fazlanın etkisiyle kamu kesimi borçlanma gereği ve kamu borç stokunun GSYH’ye oranında önemli düşüşler sağlanmıştır. Küresel ekonomide ortaya çıkan gelişmeler karşısında ekonomide ve kamu maliyesinde kaydedilen bu başarıların sürdürülebilmesi,

bir taraftan makro ve mikro düzeyde yapısal reformlara devam edilmesine, diğer taraftan mali disiplinin kararlılıkla yürütülmesine bağlıdır.

OVMP döneminde, ekonomide sürdürülebilir büyüme ortamının devam ettirilmesi ve ekonomik istikrarın güçlendirilmesi hedeflenmektedir. Bu hedef doğrultusunda maliye politikasının, belirlenecek mali kurallar çerçevesinde yürütülmesi sağlanacaktır. Ayrıca Avrupa Birliği'ne tam üyelik yolunda olduğumuz müzakere sürecinde Birlik müktesebatına uyum çalışmalarında önemli bir mesafenin alınması ve buna bağlı olarak doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının artış göstermesi oldukça sevindiricidir.

OVP ve OVMP'ye dayalı olarak hazırlanacak 2009-2011 yılları merkezi yönetim bütçesi, mali disiplini gerçekleştirerek, kaynakların belirlenmiş temel politika öncelikleri doğrultusunda tahsisini gerçekleştirecek ve kamu harcamalarının kalitesini artırarak , halkımızın hayat kalitesini yükseltecektir.

2009-2011 yıllarını kapsayan dönemde, çok yıllık bütçeleme anlayışının uygulanmasında kaynak tahsisinde etkinliğin sağlanması yine en temel önceliklerden birisi olmaya devam edecektir. Bu çerçevede, kamu idareleri daha önceki dönemlerde olduğu gibi ödenek tavanlarını dikkate alarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kendi kaynak tahsislerini gözden geçirecekler ve önceliğini yitirmiş faaliyetler ile projeleri tasfiye edip; 2009, 2010 ve 2011 yılları için bütçe tekliflerini hazırlayacaklardır.

Tablo 11
2009-2011 Dönemi Temel Makro Ekonomik Göstergeleri

	2009	2010	2011
GSYH Büyümesi (%)	5,0	5,5	6,0
GSYH (Milyon YTL, Cari Fiyatlarla)	1.109.351	1.245.269	1.395.158
GSYH (Milyon Dolar, Cari Fiyatlarla)	772.690	830.179	900.567
TÜFE Yılsonu (%)	7,5	6,5	5,5

Kaynak: Orta Vadeli Program (2009-2011)

2009-2011 döneminde bütçe giderlerine ilişkin esas alınacak temel politikalar belirlenmiştir. Bu konuda da temel öncelik 5018 Sayılı Kanunun etkin bir şekilde uygulanmasının sağlanmasıdır. Yeni dönemde kamu idarelerinin, kamu mali yönetimi alanındaki görev ve sorumluluklarını gereğince yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla, yeterli idari kapasiteye kavuşturulmalarına yönelik faaliyetler yoğunlaştırılacaktır. Mali Plan döneminde, eğitim, sağlık ve sosyal nitelikli harcamalar ile bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasına yönelik harcamalara her zaman olduğu gibi daha fazla önem verilerek, toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi, beşeri sermayenin niteliklerinin geliştirilmesi, gelir dağılımının düzeltilmesi yönünde politikalar uygulanmaya devam edilecektir.

Mali Plan döneminde, 5746 sayılı Araştırma ve Geliştirme Faaliyetlerinin Desteklenmesi Hakkında Kanun kapsamında Ar-Ge harcamalarına önem verilecek ve teknoloji-girişim sermayesi desteği sağlanarak, orta ve uzun vadede ekonominin verimliliğini ve üretkenliğini destekleyen altyapı yatırımlarına ağırlık verilecektir. Ayrıca Ulusal Tarım Stratejisi Belgesi (2006-2010) ile 5488 sayılı Tarım Kanunu çerçevesinde, tarımsal desteklemeler devam edecektir.

2009-2011 döneminde bütçe gelirlerine ilişkin esas alınacak temel politikalar da belirlenmiştir. Doğrudan yabancı sermaye yatırımlarının özendirilmesi, istihdam ve ihracatın teşvik edilmesi, yüksek katma değerli ürün üretme kapasitesinin geliştirilerek ülke ekonomisinin uluslararası düzeyde rekabet edebilir bir yapıya kavuşturulması vergi politikasının temel öncelikleri arasında yer almaktadır.

Vergi kanunlarında yer alan istisna, muafiyet ve vergi indirimi hükümleri, ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde yeniden değerlendirilerek vergi mevzuatı sadeleştirilecektir. Özel girişimcilerin uzun vadeli planlama yapmaları sağlanacaktır.

Mali Plan döneminde; Türk Vergi Sisteminin Avrupa Birliği müktesebatına uyumuna ilişkin çalışmalar tamamlanacak; ülkemizle dış ticareti bulunan ve henüz çifte vergiyi önleme anlaşması imzalanmamış olan ülkelerle çifte vergiyi önleme anlaşmalarının imzalanması çalışmaları sürdürülecektir. Mükelleflerin vergi yükümlülüğünü yerine getirmesini ve böylece vergi yükünün adil dağılımını sağlamak

amacıyla kayıt dışı ekonomi ile mücadele çalışmaları da yoğun bir biçimde sürdürülecektir. Bu kapsamda, vergi kayıp ve kaçığının boyutu ile niteliği düzenli olarak analize tabi tutulacak, kayıp ve kaçığı önlemeye yönelik denetimler artırılacaktır. Bu doğrultuda, önümüzdeki süreçte bir eylem planı uygulamaya konulacaktır. Büyük mükelleflere yönelik hizmetlerin tek bir merkezden sunulması amacıyla kurulan “Büyük Mükellefler Vergi Dairesi Başkanlığı”nın geliştirilmesi sağlanacaktır. Bunlarla beraber, vergisini tam olarak ve zamanında ödemeyenleri tespit etmek, süresinde ödenmeyen vergi ve cezaların takip ve tahsilini sağlamak amacıyla kurulmuş olan “Borç Takip ve Değerlendirme Sisteminin” geliştirilmesi için gerekli teknolojik yatırımlar sürdürülecektir.

Tablo 12
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası

	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon YTL)	-15.548	-15.920	-23.042
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,4	-1,3	-1,7
Faiz Dışı Fazla (Milyon YTL)	41.202	38.872	36.949
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	3,7	3,1	2,6

Kaynak: Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)

2009 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYH’ye oranının yüzde 1,4 olarak gerçekleşeceği, 2010 yılında yüzde 1,3’e düşeceği, 2011 yılında ise yüzde 1,7 oranında gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.

Mali Plan döneminde, GSYH’ye oranı açısından 2009 yılında %3,7, 2010 yılında %3,1, 2011 yılında ise yüzde %2,6 oranında faiz dışı fazla hedeflenmiştir. Belirlenen faiz dışı fazla hedefi, kamu borç stokunun düşüş eğiliminin sürdürülmesini ve AB tanımlı brüt kamu borç stokunun GSYH’ye oranının Mali Plan dönemi sonunda %31 seviyesine düşürülmesini sağlayacaktır. Bu durum, borçlanma faizlerinin aşağıya çekilmesine de yardımcı olacaktır.

2009-2011 döneminde merkezi yönetim bütçe giderleri de gelirlerde olduğu gibi temel politika ve öncelikler esas alınarak tahmin edilmiştir. Örneğin Personel giderleri tahmin edilirken, mali imkanlar ve hedeflerle uyumlu maaş ve ücret artışı sağlanacağı öngörülmüştür. Sosyal güvenlik devlet prim giderleri tahmininde 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun getirdiği sağlık primi giderleri dikkate alınmıştır. Mal ve hizmet alım giderlerinin tahmininde, kamu idarelerinin Mali Plan döneminde uygulamaya koyacakları yeni programlar, hizmet genişlemesine bağlı olarak ortaya çıkacak ihtiyaçlar ve bu giderleri etkileyecek makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Faiz giderlerinin tahmininde ise borç stokunun yapısı ile ulusal ve uluslararası piyasalardaki dalgalanmaların faiz giderlerine olan muhtemel etkileri dikkate alınmıştır.

Tablo 13
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri

(Milyon YTL)	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	243.592	268.309	296.478
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)	198.601	221.239	246.268

Kaynak: Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)

2009-2011 yıllarını kapsayan dönemde, vergi gelirlerinin merkezi yönetim bütçe gelirleri içerisindeki payının yıllar itibarıyla artacağı tahmin edilmektedir. Tüm ülkeler için vergi gelirleri en önemli finansman kaynaklarından. Türkiye’de 2009 yılında yüzde 81,5 olması hedeflenen bu oran, 2011 yılında yüzde 83,1 olarak öngörülmektedir.

Aşağıdaki tabloda da ise giderlerin bütçe içindeki analizi hakkında tahminlere yer verilmiş bulunmaktadır. Görüleceği üzere Mali Plan döneminde cari transfer giderleri, faiz hariç bütçe giderlerinin yaklaşık yarısını oluşturmaktadır. Bu durum, büyük ölçüde 5510 sayılı Kanunun ve mahalli idarelere genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan payın artırılmasına ilişkin düzenlemelerden kaynaklanmaktadır. Yeni dönemde personel giderlerinin yüksek olması da bu kaleme verilen önemin daha da arttığını ortaya koymaktadır.

Tablo 14
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

(Milyon YTL)	2009	2010	2011
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	259.140	284.229	319.520
Faiz Dışı Giderler	202.390	229.437	259.529
- Personel Giderleri	56.389	61.691	67.591
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	10.610	11.563	12.509
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	18.856	21.389	25.076
- Cari Transferler	93.003	107.956	122.492
- Sermaye Giderleri	15.483	17.675	21.212
- Sermaye Transferleri	2.321	2.848	3.621
- Borç Verme	4.276	4.600	4.993
- Yedek Ödenek	1.451	1.714	2.036
Faiz Giderleri	56.750	54.792	59.992

Kaynak: Orta Vadeli Mali Plan (2009-2011)

2.10.3. Bütçe Çağrısı, Bütçe Hazırlama Rehberi, Yatırım Genelgesi, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi

Kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programını hazırlama sürecini yönlendirmek üzere Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi Maliye Bakanlığı'nca, Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ise Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nca hazırlanarak Haziran ayının sonuna kadar Resmi Gazete de yayımlanmaktadır. Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idareleri tarafından uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri içermektedir¹⁶⁷.

2009 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı, 2009-2011 yıllarını kapsayacağından hizmet planlamalarının, ödenek tekliflerinin ve gelir tahminlerinin hizmet öncelikleriyle kurum hedeflerine uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

¹⁶⁷ 5018 Sayılı KMYKK, m.16/4-5.

Merkezi Yönetim Bütçesi' ne dahil olan idareler, bütçelerini OVMP da belirtilen ödenek tavanlarına uygun olarak hazırlayacaklardır.

Bütçe teklifleri hazırlanırken; temel makro ekonomik göstergeler dikkate alınarak, Analitik Bütçe Sınıflandırmasına uygun olarak hazırlanacaktır. (2009-2011 için bk: Tablo6)

İdareler, gelir tahminlerinde döner sermaye ve fon gelirleri dışında kalan tüm gelir kaynaklarını göz önünde bulunduracaklardır. Çünkü bütçe görüşmelerinde ödenek teklifleri ile birlikte gelir tahminleri de dikkate alınmaktadır.

Genel bütçeye dahil cetvel Maliye Bakanlığı' nca hazırlanacak, genel bütçenin dışında kalan diğer idareler (özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar) ise kendi cetvellerini hazırlayarak bütçe tekliflerine ekleyeceklerdir.

2.10.4. Bütçenin Hazırlık Aşamaları

5018 Sayılı Kanuna göre gelir ve gider tekliflerinin hazırlanmasında;

- Orta Vadeli Program ve Mali Planda belirlenen temel büyüklükler ile ilke ve esaslar,
- Kalkınma planı ve yıllık program öncelikleri ile kurumun stratejik planları çerçevesinde belirlenmiş ödenek tavanları,
- Kamu idarelerinin stratejik planları ile uyumlu çok yıllık bütçeleme anlayışı,
- İdarenin performans hedefleri dikkate alınmaktadır.

Merkezi Yönetim Bütçesinin hazırlanma süreci, Bakanlar Kurulu'nun Mayıs ayının sonuna kadar toplanarak, makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak OVP' yi onaylaması ile başlamaktadır. OVP, daha öncede bahsettiğimiz gibi, kalkınma planları ve hükümet öncelikleri ile uyumlu olmak zorundadır. OVP, Devlet Planlama Teşkilatı

Müsteşarlığı'nca hazırlanmakta ve Bakanlar Kurulu tarafından onaylandıktan sonra Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır.

Bütçenin Hazırlık aşamalarında ikinci adım olarak nitelendirebileceğimiz diğer önemli belge ise Orta Vadeli Mali Plandır. OVMP, temel ekonomik hedeflerin belirlendiği OVP ile uyumlu olmak zorundadır. Bu plan, üç yıl için Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta, Yüksek Planlama Kurulu'nca Haziran ayının onbeşine kadar karara bağlanarak Resmi Gazete'de yayımlanmaktadır. OVMP; gelecek üç yıla ilişkin merkezi yönetim bütçesinin toplam gelir ve gider tahminlerini içermektedir. Hedef bütçe dengesinin ne olması gerektiği, açık varsa bu açığın hangi borçlanma araçları ile kapatılacağı ya da bütçe fazlası varsa bu fazlanın nasıl değerlendirileceği de yine OVMP ile kararlaştırılmaktadır.

2.10.5. Gider Bütçesinin Hazırlanması

Gider Bütçesinin hazırlanması ile ilgili ilke ve standartlar, Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi ile belirlenmektedir. Bütçe çağrısı, Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Başbakan tarafından imzalanır. Bütçe Çağrısı, gelecek yıl bütçesinin hazırlanmasında uyulması gereken esasları ve bütçe hazırlık sürecinin içinde yer alacak idare ve piyasalara verilecek mesajları belirleyen bir belgedir.

Başbakan tarafından imzalanan Yatırım Genelgesi de yatırım programının hazırlanmasında uyulacak genel esasları içermektedir. Bütçe Çağrısı ve Yatırım Genelgesi' nin ekleri niteliğinde olan Bütçe Hazırlama Rehberi ve Yatırım Programı Hazırlama Rehberi; bütçenin hazırlanmasında uyulacak teknik esasları, standartları, birim maliyetleri ve ödenek tahsisinde takip edilecek genel prensipleri içermektedir. Bu belgelerde en geç Haziran ayının sonuna kadar RG' de yayımlanmaktadır.

2.10.6. Kamu İdarelerinin Ödenek Tekliflerinin Hazırlanması

Ödenek Teklifleri; OVP ve OVMP'de belirlenen temel ilke ve esaslar doğrultusunda , ödenek tavanları dikkate alınarak kamu idarelerince hazırlanır. Her kamu idaresi, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlar. Gider teklifleri, hesap verilebilirliği ve saydamlığı sağlayacak

şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uyumlu olarak belirlenmiş kurumsal, fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma sistemine uygun olarak hazırlanmaktadır.

Kamu idareleri, gider tekliflerini gerekçeli olarak hazırlarlar ve Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderirler. Kamu idarelerinin yatırım ödenek teklifleri de aynı süre içinde Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na yollanır.

2.10.7. Gelir Bütçesinin Hazırlanması

Gelir Bütçesinin hazırlanma yetkisi Maliye Bakanlığı'na verilmiştir. Kamu bütçelerini hazırlanmasında gelirlerin niteliği, kaynağı ve kompozisyonu çok önemlidir. Bu nedenle gelir bütçesinin hazırlanmasında çeşitli usuller uygulanmaktadır. Bütçenin gelir tarafı tahminlere dayanmaktadır. Bütçede ödenekler için azami harcama limitleri gösterilmekte ve bu limitler parlamentonun izni olmadan aşılamazken, gelirler için aynı durum söz konusu değildir. Tahmini olarak bütçeye konulan gelirlerin az ya da çok gerçekleşmesinde hukuki bir engel yoktur.

Gelir bütçesinin hazırlanmasında ülkemizde “Doğrudan Doğruya Takdir Usulü” uygulanmaktadır. Bu usulde; geçmiş yıllar ile içinde bulunulan yılın aylık gerçekleştirmeleri ile birlikte, gelecek yılda içeride ve dışarıda meydana gelmesi muhtemel olan ekonomik ve mali değişimler dikkate alınmaktadır. Dolayısıyla, gelir bütçesinin hazırlanmasında Maliye Bakanlığı'na geniş yetki tanınmış olmaktadır. Böylece gelecek yıldaki gelir gerçekleştirmelerini etkileyecek her türlü değişken , tahminlere dahil edilmiş olmaktadır.

Maliye Bakanlığı, bütçe tasarısını TBMM'ye sunmadan önce, geçmiş yıllar gelir gerçekleştirmeleri ile ilk dokuz aylık bütçe gerçekleştirmelerinden yararlanmaktadır. Dolayısıyla bu veriler ışığında, gelecek yıla ait ekonomik göstergeler ile dış ekonomik göstergeler de dikkate alınarak , Ekim ayının17'sine kadar gelir bütçesi merkez yönetim bütçe kanun tasarısına eklenmek üzere hazırlanmış olmaktadır.¹⁶⁸

¹⁶⁸ M. Kamil Mutluer, Erdoğan Öner, Ahmet Kesik, **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, 1. Basım, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007, s. 440.

Kamu idareleri, stratejik planları ile Bütçe Hazırlama Rehberi'nde yer alan esaslar çerçevesinde, bütçe gelir ve gider tekliflerini “gerekçeli olarak” hazırladıktan sonra yetkilileri tarafından imzalanmış olarak Temmuz ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı'na gönderirler. Kamu idarelerinin yatırım teklifleri, değerlendirilmek üzere aynı süre içinde DPT Müsteşarlığına verilir.

Bütçe teklifleri Maliye Bakanlığı'na verildikten sonra, kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılabilir.

5018 Sayılı kanuna ekli IV sayılı cetvelde yer alan düzenleyici ve denetleyici kurumlar da bütçelerini üç yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak kurumsal, işlevsel ve ekonomik sınıflandırma sistemine göre hazırlamaktadırlar¹⁶⁹. Söz konusu kurumlar, bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne, bir örneğini de Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına eklenmek üzere Maliye Bakanlığı'na (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü), yatırım tekliflerini ise Yatırım Programı ile ilişkilendirilmek üzere Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'na göndereceklerdir.

2.10.8. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması

5018 sayılı kanunun “Bütçe Kanun Tasarısının Sunulması” konusundaki 18. maddesinin gerekçesinde tasarının hangi eklerle ve ne zaman TBMM'ye sunulacağı belirlenmiştir.

Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı'nın (MYBKT) sunulması bakımından, belirlenmiş süreler vardır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 18. maddesi gereğince, makro ekonomik göstergeler ve bütçe büyüklüklerinin en geç Ekim ayının ilk haftası içinde Yüksek Planlama Kurulu'nda (YPK) görüşülmesinden sonra, Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan MYBKT ile milli bütçe tahmin raporu, mali yıl başından en az 75 gün önce Bakanlar Kurulu tarafından TBMM'ye sunulmaktadır.

¹⁶⁹ 5018 Sayılı KMYKK ,m.17.

Kanun tasarısına, TBMM’ de görüşülmesi sırasında dikkate alınmak üzere, aşağıda belirtilen belge ve bilgilerin eklenmesi gerekmektedir¹⁷⁰:

- Orta Vadeli Mali Planı da içeren bütçe gerekçesi,
- Yıllık ekonomik rapor,
- Vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli,
- Kamu borç yönetim raporu,
- Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri,
- Merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi.

Yukarıda saydığımız bilgi ve belgeler, izlenecek mali, sosyal, ekonomik politikaların dayanaklarını ve bunların geçerliliğini ortaya koymaktadır.

2.10.9. Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısının Görüşülmesi ve Kanunlaşması

5018 sayılı kanunun 19. maddesine göre TBMM, Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı’nın metnini maddeler, gider ve gelir cetvellerini kamu idareleri itibarıyla görüşür ve bölümler halinde oylar. Bu bağlamda MYBK mali yılbaşından önce Resmi Gazete’de yayımlanmaktadır..

Kamu yatırım programı, MYBK’ye uygun olarak DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanır ve anılan kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde Bakanlar Kurulu kararıyla Resmi Gazete’de yayımlanır.

¹⁷⁰ Abdurrahman Akdoğan, **Kamu Maliyesi**, 12. Baskı, Ankara:Gazi, 2007,s. 359.

Zorunlu nedenlerle MYBK'nin süresinde yürürlüğe konulamaması halinde, geçici bütçe kanunu çıkarılır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin belirli bir oranı esas alınarak belirlenir. Geçici bütçe uygulaması altı ayı geçemez. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesi ile geçici bütçe uygulaması sona erer ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dâhil edilir.

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçelerindeki ödeneklerin yetersiz kalması halinde veya öngörülmeleyen hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, karşılığı gelir göstermek kaydıyla, kanunla ek bütçe yapılabilir¹⁷¹.

Anayasanın 89. maddesi hükmü gereğince Cumhurbaşkanı'nın, bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye göndermesi söz konusu değildir¹⁷².

Bütçe bir kanun olduğu için , yasama organının bütçeyi kabulü ya da reddi söz konusu olabilmektedir. Bütçenin, yürütme organının gelirleri toplamasına, giderleri gerçekleştirmesine izin ve yetki veren bir kanun olması nedeniyle “red” kararının önemi büyüktür. Çünkü böyle bir durumda kamu hizmetlerinin gerçekleştirilebilmesi bakımından, gelirlerin toplanamaması, giderlerin gerçekleştirilememesi gibi bir risk ortaya çıkmaktadır. Devlet faaliyetlerinin durdurulması mümkün olmadığından , karşılaşılabilecek bu tür bir problemde çözüm “geçici bütçe” uygulaması olmaktadır.

Geçici bütçe uygulamasına; ilgili yıl bütçesinin zamanında yetiştirilememesi, bütçenin reddi gibi çeşitli durumlar sonucunda başvurulmaktadır. Bu bilgilerin ışığında geçici bütçe; ***“yıllık bütçe kabul edilip uygulamaya konuluncaya kadar sınırlı bir süreç için gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasına izin ve yetki veren bir kanundur.”*** şeklinde tanımlanmaktadır.

Geçici bütçe uygulamasına ülkemizde de bazı yıllarda başvurulduğu bilinmektedir. 1965 ve 1970 mali yılı bütçelerinin reddedilmesi sonucunda ve 1974 mali yılı bütçesinin gecikmesi sonucunda üç aylık geçici bütçe uygulaması yoluna

¹⁷¹ 5018 s.k. , m. 19.

¹⁷² Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, m.89, <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (3.06.2008).

gidilmiştir. Bunlarla beraber 1988, 1992, 1996 ve 2003 yıllarında da geçici bütçe uygulaması yapılmıştır¹⁷³.

İkinci risk; bütçenin uygulaması aşamasında, kamu idarelerine tahsis edilmiş ödeneklerin yetersiz kalması nedeniyle ortaya çıkan risktir. Bu riski ortadan kaldırmanın yolu “ek bütçe” uygulamasıdır. Bu uygulamanın temel şartı, verilecek ödeneklerin karşılığının gelir gösterilmesidir.

2.11. Merkezi Yönetim Bütçesi’nin Uygulanması

Bütçenin hazırlanması ve kanunlaşması aşamalarından sonra diğer aşama bütçenin uygulanmasıdır. Bütçenin uygulanması genel anlamıyla faaliyetlerin yürütülmesi ile ilgili olarak giderlerin yapılması, gelirlerin toplanmasıdır. Yasama organının onayından sonra bütçe uygulaması başlamaktadır. Bütçenin uygulanması yürütme organının sorumluluğundadır. Yürütme organı bu görevini Maliye Bakanlığı aracılığıyla yerine getirmektedir.

5018 sayılı KMYKK ile bütçe ödeneklerinin kullanılmasına ilişkin bazı esaslar getirilmiştir:

a) Vize zorunluluğu: Bütçe ödeneklerinin kullanımının planlanması ve olası hataların önüne geçilmesi amacıyla vize zorunluluğuna yer verilmiştir. Bu amaçla genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, ayrıntılı harcama programlarını hazırlar ve vize edilmek üzere Maliye Bakanlığı’na gönderir. Bütçe ödenekleri, Maliye Bakanlığınca belirlenecek esaslar çerçevesinde, nakit planlaması da dikkate alınarak vize edilen ayrıntılı harcama programları ve serbest bırakma oranlarına göre kullanılır.

b) Finansman ve harcama programı yapılması: II sayılı cetvelde yer alan “özel bütçeli idareler” ve IV sayılı cetvelde yer alan “sosyal güvenlik kurumları” ayrıntılı finansman programlarını hazırlarlar ve harcamalarını bu programa uygun olarak yaparlar.

¹⁷³ Akdoğan, a.g.e, s.363.

c) Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan usul ve esaslara uyulması: Ayrıntılı harcama ve finansman programlarının hazırlanmasına, vize edilmesine, uygulanmasına ve uygulanmanın izlenmesine dair usul ve esaslar Maliye Bakanlığınca belirlenmektedir.

d) Ödeneklerin aşılmaması ve tahsis amacı dışında kullanılmaması: Kamu idareleri, bütçelerinde yer alan ödeneklerin üzerinde harcama yapamaz. Yasama organı tarafından verilmiş olan yetki ve izin sınırları içinde kalınması şarttır. Bütçeyle verilen ödenekler, tahsis edildikleri amaçlar doğrultusunda yıl içinde yaptırılan iş, satın alınan mal ve hizmetler ile diğer giderlerin karşılanmasında kullanılır. Ancak, ait olduğu malî yılda ödenemeyen ve emanet hesabına alınamayan zamanaşımına uğramamış geçen yıllar borçları ile ilama bağlı borçlar, ilgili kamu idaresinin cari yıl bütçesinden ödenir.

e) Kullanılmayan ödeneklerin iptal edilmesi: Cari yılda kullanılmayan ödenekler yıl sonunda iptal edilir, ertesi yıl kullanılamaz.

f) Olağanüstü koşullarda ödenek kullanımı: Olağanüstü koşulların varlığı halinde, ödenek kullanımı ile ilgili bazı istisnalar getirilmiştir. Gerçekleşmesi gereken kamu hizmetlerinde aksamaya yol açmamak için “ödeneklerin birleştirilmesi” veya “ek harcama yapılması” yoluna gidilebilmektedir:

Ödeneklerin birleştirilmesi: Genel veya kısmi seferberlik, savaş ilanı veya Bakanlar Kurulu kararıyla zorunlu askeri hazırlıkların yapıldığı olağanüstü hallerde Millî Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı bütçelerindeki mevcut ödenekler, bu idarelerin ödenek toplamaları aşılmamak şartıyla, birleştirilerek kullanılabilir.

Ek harcama yapılması: Ödeneklerin birleştirilmesi durumunda mevcut ödenekler yetersiz kalırsa, toplam ödenek tutarının yüzde onbeşine kadar ek harcama yapılabilir.

Ödenek Aktarmaları

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin “bütçeleri arasındaki ödenek aktarmaları” kanunla yapılabilmektedir. Ancak, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin bütçeleri içinde yapılacak aktarmalarda, aktarma yapılacak tertipteki ödeneğin yılı bütçe kanununda farklı bir oran belirlenmedikçe “yüzde beşine” kadar bütçeleri içinde ödenek aktarması yapabilirler. Bu şekilde yapılan aktarmalar, yedi gün içinde Maliye Bakanlığı’na bildirilir. Getirilen bu tür sınırlamalar nedeniyle, kamu idareleri bütçenin hazırlanması sırasında önceliklerini ve ödenek dağılımlarını en iyi şekilde yapmak zorundadırlar¹⁷⁴.

Personel giderleri tertiplerinden, aktarma yapılmış tertiplerden ve yedek ödenekten aktarma yapılmış tertiplerden, diğer tertiplere aktarma yapılamamaktadır. Burada dikkat edilmesi gereken bir nokta, ödenek aktarımının merkezi yönetim bütçe kapsamı için söz konusu olmasıdır. Buna göre, sosyal güvenlik kurumları ile mahalli idare bütçelerinde bu durumun olup olmayacağı belirsizdir¹⁷⁵.

Merkez Dışı Birimlere Ödenek Gönderme

Kamu hizmetlerinin zamanında ve aksamadan yerine getirilebilmesi için ilgili harcama birimlerine gereken finansman olanağının sağlanması çok önemlidir.

1050 sayılı kanun ve Devlet Muhasebesi Yönetmeliği’nde düzenlenmiş bulunan “ödeme emri” nin yerini; 5018 sayılı kanunda “ödenek gönderme belgesi” almıştır. Buna göre, kamu idarelerinin merkez teşkilatı harcama yetkilileri, merkez dışı birimlere, ihtiyaçlarında kullanılmak üzere “ödenek gönderme belgesi” düzenlemek suretiyle ödenek gönderirler. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde ödenek gönderilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemeye Maliye Bakanlığı yetkili kılınmıştır¹⁷⁶.

¹⁷⁴ 5018 Sayılı KMYKK, m.21.

¹⁷⁵ Saraç, s.136.

¹⁷⁶ 5018 Sayılı KMYKK, m.22.

Yedek Ödenek

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'nda belirtilen hizmet ve amaçları gerçekleştirmek, ödenek yetersizliğini gidermek veya bütçelerde öngörülme-yen hizmetler için, bu kanuna ekli I sayılı cetvelde yer alan idareler ile II sayılı cetvelde yer alan idarelerden MYBK'da gösterilecek olanların bütçelerine aktarılmak üzere, genel bütçe ödeneklerinin “yüzde ikisine” kadar Maliye Bakanlığı bütçesine yedek ödenek konulabilir. Bu ödenekten aktarma yapmaya Maliye Bakanlığı yetkilidir. Ayrıca, mali yıl içinde yedek ödenekten yapılan aktarmaların tür, tutar ve idareler itibariyle dağılımı, yılın bitimini takip eden “on beş gün” içinde Maliye Bakanlığı'na ilan edilir¹⁷⁷. 5018 sayılı kanunun “yedek ödenek” hakkındaki bu 23. maddesi 1050 sayılı kanunun 37. maddesi ile paraleldir.

Örtülü Ödenek

5018 sayılı kanunun 24. maddesinde düzenlenmiştir. 1050 sayılı kanundaki düzenlemelere paraleldir. Buna göre örtülü ödenek; “kapalı istihbarat ve kapalı savunma hizmetleri, Devletin milli güvenliği ve yüksek menfaatleri ile Devlet itibarının gerekleri, siyasi, sosyal ve kültürel amaçlar ve olağanüstü hizmetlerle ilgili hükümet icapları için kullanılmak üzere Başbakanlık Bütçesi'ne konulan ödenektir” şeklinde tanımlanmıştır. Devamında, kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği istihbarat hizmetlerini yürüten diğer kamu idarelerinin bütçelerine de örtülü ödenek konulabileceği belirtilmiştir.

Örtülü ödenek saydığımız bu amaçların dışında, Başbakan ve ailesinin kişisel harcamaları ile siyasi partilerin idare, propaganda ve seçim ihtiyaçlarında kullanılamaz. İlgili yılda bu amaçla tahsis edilen ödenekler toplamı, genel bütçe başlangıç ödeneklerinin toplamının “binde beşini” de geçemez.

Başbakanlık ve diğer ilgili idare bütçelerinde yer alan örtülü ödeneklerin kullanılma yeri, giderin kimin tarafından yapılacağı, hesapların tutulma ve kapatılma yöntemi, gideri yapanın değişmesi halinde yeni yetkiliye hangi belgelerin aktarılacağı, Başbakan tarafından belirlenmektedir..

¹⁷⁷ 5018 Sayılı KMYKK, m.23.

Örtülü ödeneklere ilişkin giderler, Başbakan, Maliye Bakanı ve ilgili Bakan tarafından imzalanan kararname esaslarına göre gerçekleştirilmekte ve ödenmektedir¹⁷⁸.

Kamu Yatırım Projeleri

Kamu Yatırım Projeleri, 19.6.1994 tarihli ve 540 sayılı Kanun Hükmünde Kararname, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi ve ilgili diğer mevzuat hükümleri çerçevesinde hazırlanıp, uygulanmaktadır.

DPT Müsteşarlığı, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin yatırım programında yer alan proje ödeneklerinin belirlenmesi sürecinde, bütçe bütünlüğünün sağlanması açısından Maliye Bakanlığı ile işbirliği içerisinde.

5018 sayılı kanuna ekli III sayılı cetvelde yer alan idarelerin yatırım nitelikli projelerine, bilgi için, yatırım programında yer verilmektedir. Ayrıca, sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin yatırımlarının uygulanması ve izlenmesine ilişkin usul ve esaslar DPT Müsteşarlığı'na belirlenmektedir.

Kamu yatırım projelerinin gerçekleşme ve uygulama sonuçları, ilgili kamu idaresi tarafından izleyen yılın Mart ayı sonuna kadar bir rapor halinde Sayıştay Başkanlığı'na, Maliye Bakanlığı'na ve DPT Müsteşarlığı'na gönderilmektedir.

Proje maliyeti, Yılı Programının Uygulanması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı'nda belirlenecek sınırların üzerinde bulunan afetlerle ilgili olanlar hariç yeni kamu yatırım projesi tekliflerinden; fayda – maliyet ya da maliyet – etkinlik analizleri ile çevresel analizleri içerecek şekilde yapılabilirlik etüdü bulunmayan ve DPT Müsteşarlığı tarafından incelenerek yapılabilirliği onaylanmamış projeler yatırım programına alınmamaktadır¹⁷⁹.

¹⁷⁸ 5018 Sayılı KMYKK, m.24.

¹⁷⁹ 5018 Sayılı KMYKK, m.25.

2.11.1. Harcama Yapılması

2.11.1.1.Yüklenmeye Girişilmesi

5018 sayılı kanunun 26.maddesine göre yüklenme; “usulüne uygun olarak düzenlenmiş sözleşme esaslarına ya da kanun hükmüne dayanılarak iş yaptırılması, mal ya da hizmet alınması karşılığında geleceğe yönelik bir ödeme yükümlülüğüne girilmesidir.” Bütçede yeterli ödeneği bulunmayan işler için yüklenmeye girilemez. Yüklenme süresi mali yılla sınırlı tutulmuştur. Harcama yetkilileri, bu yetkilerini kullanırken ancak tahsis edilen ödenekler dahilinde yüklenmeye girebilirler. Yüklenmeye girilen tutara ait ödenekler saklı tutulur; başka iş yaptırılması, mal ya da hizmet alınması için kullanılamaz.

2.11.1.2. Ertesi Yıla Geçen Yüklenme

Bazı özel durumlar, ertesi yıla geçen yüklenme yapılabilmesini mümkün kılmaktadır. Niteliğinden dolayı mali yılla sınırlı tutulamayan ve devamlılığı bulunan aşağıdaki iş ve hizmetler için; her iş başına, bütçelerinde öngörülen ödeneklerin “yüzde ellisini”, izleyen yılın Haziran ayını geçmemek ve yüklenme süresi oniki ayı aşmamak üzere, ilgili üst yöneticinin onayıyla ertesi yıla geçen yüklenmelere girilebilmektedir:

a) Türk Silahlı Kuvvetleri’nin yapım, onarım, etüt işleri, AR-GE projeleri, yiyecek ve yiyecek alımları, makine, teçhizat, silah, mühimmat alımlarıyla; bunların bakım, onarım ve imalat işleri.

b) Yiyecek, yakacak, akaryakıt ve madeni yağ ihtiyaçları.

c) Temini ve korunması güç olan ilaç, aşı, serum ve tıbbi malzemeler.

d) Süreli yayın alımı, taşıma, koruma ve güvenlik, temizlik ve yemek hizmetleri.

e) Taşıtların mali sorumluluk sigortası ile yurt dışından tedariki yapılan silah, teçhizat ve mühimmat sevkinin her türlü riske karşı sigortalanması amacıyla yaptırılan nakliyat sigortası.

f) Makine, teçhizat, yol, otoyol, bilgisayar ve haberleşme sistemlerinin her türlü bakım onarım işleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri.

2.11.1.3. Gelecek Yıllara Yaygın Yüklenmeler

Bu konuda 5018 sayılı kanunun 28. maddesinde, kamu idarelerine gelecek yıllara yaygın yüklenmelere girişme konusunda önemli esneklikler getirilmiştir. Bir mali yıl içinde tamamlanması mümkün olmayan yatırım projeleri için, gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişebilmeleri olanağı sağlanmıştır.

Türk Silahlı Kuvvetleri Stratejik Planında yer alan projeler için yüklenmeye girişilmesinde İçişleri Bakanlığı veya Milli Savunma Bakanlığı yetkili kılınmıştır. Dışişleri Bakanlığı'nın yurt dışında belirli işler için gelecek yıllara yaygın yüklenmeye girişmesi ise Maliye Bakanlığı'nın iznine tabi tutulmuştur¹⁸⁰.

2.11.2. Harcama Yetkisi ve Yetkilisi

Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür. Harcama yetkilileri; bütçede öngörülen ödenekleri kadar, ödenek gönderme belgesiyle kendisine ödenek verilen harcama yetkilileri ise tahsis edilen ödenek tutarında harcama yapabilmektedirler. Harcama talimatlarında hizmet gerekçesi, yapılan işin konusu ve tutarı, süresi, kullanılabilir ödeneği, gerçekleştirme usulü ile gerçekleştirmeyle görevli olanlara ilişkin bilgiler yer almaktadır.

Harcama yetkilileri, harcama talimatlarının bütçe ilke ve esaslarına, kanun, tüzük ve diğer mevzuata uygun olmasından, ödeneklerin etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumludurlar¹⁸¹.

5018 sayılı kanun ile 1050 sayılı kanun kaldırılmış ve birtakım yenilikler getirilmiştir. 1050 sayılı kanundaki tahakkuk memuru, ita amiri, sayman müesseseleri kaldırılmış, yerine harcama yapma yetkisi ve bu yetkiyi kullanacak harcama yetkilisine ilişkin yeni düzenlemeler getirilmiştir.

¹⁸⁰ 5018 Sayılı KMYKK, m.28.

¹⁸¹ 5018 s.k. , m.32.

2.11.3. Giderlerin Gerçekleştirilmesi

Bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimat vermesiyle mümkündür.

Bütçelerden bir giderin yapılabilmesi için iş, mal veya hizmetin belirlenmiş usul ve esaslara uygun olarak alındığının veya gerçekleştirildiğinin, görevlendirilmiş kişi veya komisyonlarca onaylanması ve gerçekleştirme belgelerinin düzenlenmiş olması gerekmektedir. Giderlerin gerçekleştirilmesi; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanır.

Gerçekleştirme görevlileri, harcama talimatı üzerine; işin yaptırılması, mal veya hizmetin alınması, teslim almaya ilişkin işlemlerin yapılması, belgelendirilmesi ve ödeme için gerekli belgelerin hazırlanması görevlerini yürütürler.

Elektronik ortamda oluşturulan ortak bir veri tabanından yararlanmak suretiyle yapılacak harcamalarda, veri giriş işlemleri gerçekleştirme görevi sayılır. Bu hükmün uygulanmasına ilişkin esas ve usullerin Maliye Bakanlığı'nca belirleneceği belirtilmiştir.

Gerçekleştirme görevlileri, 5018 sayılı kanun çerçevesinde yapmaları gereken iş ve işlemlerden sorumludurlar.

KMYKK' nin 34. maddesine göre ödeme emri belgesine bağlandığı halde ödenemeyen tutarların, bütçeye gider yazılarak emanet hesaplarına alınması ve buradan ödenmesi gerektiği karara bağlanmıştır. Bununla birlikte mali yılı izleyen beş yıl içinde talep edilmeyen emanet hesaplarındaki tutarlar zamanaşımına uğramakta ve bütçeye gelir kaydedilmektedir.

2.11.4. Gelirlerin Toplanması

Bütçe kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte harcamaların yapılması yanında gelirlerin de toplanması gerekmektedir. Kamu gelirleri içinde en önemli kalem “vergiler” dir. Genel bütçenin gelirleri vergi ve vergi dışı gelirler şeklinde bütçenin gelir

cetvelinde yer almaktadır. Özel bütçeli kurumlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumlarda genel prensip giderlerini kendi gelirleriyle karşılamaları yönünde olduğu için her bir kurumun gelir bütçesinde kendi gelirleri yer almaktadır. Kendi gelirlerinden karşılayamadıkları kısımlar olursa, genel bütçeden finansman desteği adı altında yardım alabilmektedirler¹⁸².

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelirlerinin kanuni dayanakları bütçelerinde yer almaktadır. Gelirler bütçe kanunda belirtildiği şekilde Maliye Bakanlığı tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil edilmektedir.

5018 sayılı kanunun 36. maddesinde, “Kamu Mali Yönetimi’nin Gelir Politikası ve temel ilkeleri” sayılmıştır. Bunlar¹⁸³:

a) Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yılbaşında kamuoyuna duyurmaktadır.

b) Mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanmaktadır.

c) Mükellef ve sorumluların vergiye uyumu teşvik edilmektedir.

d) Hakların korunması ve yükümlülükler konusunda mükelleflerin bilgilendirilmesi için ilgili idareler tarafından gerekli önlemler alınmaktadır.

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek, paylar, geliri toplayan kamu idaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerden karşılanmaktadır. Mali yıl içinde kullanılabilecek ödenek miktarı, ilgili kanun hükümleri uyarınca tahsil edilen miktar dikkate alınarak hesaplanacak pay miktarını geçemez. Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla tahsil edilen ödenek tutarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir.

¹⁸² Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e.**, s.456.

¹⁸³ 5018 Sayılı KMYKK, m.36.

Tahsili zaman aşımına uğrayan gelirlerin silinmesine ilişkin usul ve esaslar, ilgili kanunlardaki hükümler saklı kalmak üzere yine Maliye Bakanlığı'na belirlenmektedir.

2.12. Bütçe Hesaplarının Kapatılmasında Kullanılan Yöntemler

Bütçenin uygulanması sürecinin sonunda, hesaplar kapatılır ve harcamacı kuruluşların kesin harcamaları ve gelirleri ortaya çıkarılır. Kesin harcama ve gelirler, bütçenin onanmasında yetkili organ olan yasama organına, “kesin hesap yasası” şeklinde sunulur. Bu bağlamda, bütçe hesaplarının kapatılmasında en önemli nokta, tahsil edilemeyen gelirler ve ödenmeyen harcamaların değerlendirme şeklidir¹⁸⁴.

Literatüre baktığımızda hesapların kapatılmasında kullanılan iki yöntem karşımıza çıkmaktadır. Bunlar; “egzersiz (hesap dönemi) yöntemi” ve “jestiyon (yönetim zamanı) yöntemi” dir.

2.12.1. Egzersiz (Hesap Dönemi) Yöntemi

Egzersiz, bir mali yıla ilişkin, gelirlerden doğan alacakların, harcamalardan doğan borçların, alınan, ödenen ve alınmayan, ödenmeyen bölümlerinin tümüne verilen addır. Bir başka deyimle, mali yıl sonunda, bütçedeki ödeneklerden kullanılmayan bölümünün, gelirlerden tahsil edilemeyen kısmının, yıl içinde kullanılan ve tahsil edilen bölümleri ile birlikte bir bütün oluşturduğu ve ayrılmayacağı kabul edilir. Bu nedenle, mali yıl bitse dahi hesaplar, ödeneklerin tümü kullanılıncaya, gelirlerin tümü toplanıncaya dek kapatılmaz. Hesabın kapatılması, bütçenin tümüyle uygulanmasına (gelirlerin toplanması, harcamaların yapılmasına) bağlıdır¹⁸⁵.

Egzersiz yöntemi, hesapların mali yılın bitiminden sonra kapatılması için bir süre öngörülüp, öngörülmemesine göre sınırlı ve sınırsız bir şekilde uygulanabilir. Sınırlı egzersiz yönteminde, hesapların kapatılmasının belirli bir süre sonunda (5 yıl gibi) gerçekleştirilmesi gereklidir. Sınırsız egzersiz yönteminde, süre öngörülmeden, hesapların sonuçlandırılması söz konusudur. Egzersiz yönteminin en önemli sakıncası,

¹⁸⁴ Batırel, **a.g.e.**, s.261.

¹⁸⁵ Bütçe Hesaplarının Kapatılmasında Kullanılan Yöntemler:Egzersiz ve Jestiyon Yöntemi ve Karşılaştırılması, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/jestiyon.pdf>, (4.06.2008).

bütçe denetimini kapatma süresi ölçüsünde geciktirmesidir. Bunun dışında, yürürlüğe giren mali yılın bütçe ödenekleri, hesabı kapatılmamış yılın hizmetleri karşılığı olarak kullanılarak, kapatma süresi sürekli uzatılabilir ve ödenekler karışabilir. Bu nedenlerle, egzersiz yönteminden çoğunlukla vazgeçilmiş ve jestiyon yöntemi tercih edilmiştir.

Egzersiz yönteminin sakıncalarını maddeler halinde belirtecek olursak:

- Bütçede harcama yapan kişilere tüm ödenekleri harcama olanağı vererek savurganlığa neden olabilir.
- Hesaplar birbirine karışabilir.
- Yapılması gereken ödemelerin diğer yıllara sarkmasına neden olabilir.
- Bütçe denetimini ve hesapların kapatılmasını geciktirir.

2.12.2. Jestiyon (Yönetim Zamanı) Yöntemi

Jestiyon, bir devlet saymanının yönetim zamanını ifade eden bir kavramdır. Bu yöntemde saymanının yönetim zamanı en çok bir yıl, en az mali yıl içinde görevde kaldığı süre olarak kabul edilmiştir. Bir başka deyimle, bütçe hesabı saymanının yönetim zamanının sonunda kapatılır. Bu yönetim zamanı olağan olarak bir bütçe yılıdır. Sayman, bütçe yılı içinde daha az bir süre yönetim yapmışsa hesaplar, saymanının görevde olduğu süre sonunda kapatılır ve yeni saymana devredilir¹⁸⁶. Hesaplar, bütçe yılı sonunda kesin kapatılmaktadır. Yürürlüğe giren yeni yılda, uygulaması biten bütçe yılına ilişkin gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına olanak verilmemektedir. Yani, yıl içinde harcanmamış ödenekler iptal edilir, tahsil edilmemiş gelirler de gelecek yıla aktarılır ve o yılın gelirleri içinde işlem görür¹⁸⁷. (Bu yöntem 1050 sayılı kanunda geçerli olan bir yöntemdi. Her gelir tahsil edildiği yıl, her gider ise yapıldığı yıl bütçesine kaydedilmekteydi.)

¹⁸⁶ Bütçe Hesaplarının Kapatılmasında Kullanılan Yöntemler:Egzersiz ve Jestiyon Yöntemi ve Karşılaştırılması, <http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/jestiyon.pdf>, (4.06.2008).

¹⁸⁷ Batirel, s.262.

5018 sayılı yasa ile “kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın bütçesinde gösterilir” ifadesinden anlaşılabacağı gibi “tahakkuk esaslı muhasebe sistemi” ne geçilmiştir. Bütçe gelirleri tahsil edildiği, bütçe giderleri ise ödendiği yılda muhasebeleştirilir. Kamu hesapları mali yıl esasına göre tutulduğu için mali yıl bitene kadar fiilen yapılmış olan ödemelerden mahsup edilmemiş olanların, ödenekleri saklı tutulmak kaydıyla, mahsup işlemleri mali yılın bitimini izleyen bir ay içinde yapılabilir. Hatta bu süre zorunlu hallerde Maliye Bakanlığı tarafından bütçe giderleri için bir ay, diğer işlemlerde beş ayı geçmemek üzere uzatılabilir. Böylece tahakkuk esaslı hükme bağlanmıştır. Burada amaç; bütçeler ile kesin hesaplar arasındaki farkların önüne geçebilmektir. Böylece her yıl ne kadar mali işlem yapıldığı ortaya konabilecektir¹⁸⁸.

2.13. Faaliyet Raporları ve Kesin Hesap Kanunu

Kamu idarelerinin yürüttükleri faaliyetlerin sonucunda hedefledikleri amaçlara ne ölçüde ulaştıklarını ya da söz konusu bu hedeflerden ne derecede sapma gerçekleştiğini faaliyet raporları ortaya koymaktadır¹⁸⁹.

5018 sayılı kanunun 41. maddesinde faaliyet raporlarının kapsamı ve niteliği belirtilmiştir. Buna göre¹⁹⁰:

Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından hesap verme sorumlulukları çerçevesinde her yıl faaliyet raporları hazırlanması gerekmektedir. Üst yönetici, harcama yetkilileri tarafından hazırlanan birim faaliyet raporlarını esas alarak, idaresinin faaliyet sonuçlarını gösteren “idare faaliyet raporunu” düzenleyerek kamuoyuna açıklamak durumundadır. Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri ve SGK’lar, idare faaliyet raporlarının birer örneğini Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığı’na göndermekle yükümlüdürler.

Mahalli idarelerce hazırlanan idare faaliyet raporlarının birer örneği de Sayıştay ve İçişleri Bakanlığı’na gönderilmektedir. Buradan hareketle İçişleri Bakanlığı

¹⁸⁸ Övül Çölgezen, “ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Bütçeleme Sisteminde Meydana Gelen Değişikler”, **Vergi Dünyası**, Sayı: 294 (Şubat 2006), s. 138.

¹⁸⁹ Akdoğan, **a.g.e.**, s.374.

¹⁹⁰ 5018 Sayılı KMYKK, s.41.

kendi değerlendirmelerini de içeren “genel faaliyet raporunu” hazırlar ve kamuoyuna açıklar. Raporların birer rneği Sayıştay’a ve Maliye Bakanlığı’na gönderilir.

Merkezi Yönetim kapsamındaki idareler ile SGK’ların mali yıldaki faaliyet sonuçları, Maliye Bakanlığınca hazırlanacak genel faaliyet raporunda gösterilir. Maliye Bakanlığı genel faaliyet raporunu kamuoyuna açıklar ve bir örneğini Sayıştay’a gönderir. Sayıştay; idare faaliyet raporlarını, mahalli idareler genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını da dikkate alarak TBMM’ye sunar.

TBMM, MYBK’nın uygulanma sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunu ile kullanır. Kesin hesap kanun tasarısı, muhasebe kayıtları dikkate alınarak, MYBK’nın şekline uygun olarak Maliye Bakanlığınca hazırlanır. Bu tasarı Haziran ayının sonuna kadar Bakanlar Kurulunca TBMM’ ne sunulur ve bir rneği Sayıştay’a gönderilir.

Son olarak Sayıştay; merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği “genel uygunluk bildirimi”ni, kesin hesap kanun tasarısının verilmesinden başlayarak en geç 75 gün içinde TBMM’ye sunar. (Genel uygunluk bildirimi; dış denetim raporları, idare faaliyet raporları ve genel faaliyet dikkate alınarak hazırlanır.)¹⁹¹

2.14. Bütçe Denetimi

5018 sayılı kanun; kamu mali yönetiminde ve bütçe uygulamalarında ulusal standartlara ve AB standartlara uygun ağdaş bir denetim anlayışını beraberinde getirmiştir. Bu bölümde KMYKK ışığında öncelikle “iç kontrol sistemi ve iç denetim” daha sonra “dış denetim” konularına değinilmiştir.

2.14.1. İç Kontrol Sistemi

İç kontrol; idarenin amaçlarına, belirlenmiş politika ve hedeflere, mevzuata uygun olarak faaliyetlerin etkili, verimli ve ekonomik bir şekilde yürütülmesini, varlık ve kaynakların korunmasını, muhasebe kayıtlarının doğru ve eksiksiz olarak tutulmasını

¹⁹¹ 5018 Sayılı KMYKK, (md.42,43).

mali bilgi ve yönetim bilgisinin zamanında ve güvenilir olarak üretilmesini sağlamak üzere, idare tarafından oluşturulan organizasyon, yöntem ve kontroller bütünü olarak tanımlanmaktadır. İç kontrol, aynı zamanda “yönetim kontrolü” şeklinde tarif edilmekte ve mali olsun ya da olmasın tüm kontrolleri kapsamaktadır¹⁹².

İç kontrol, idarenin yönetim sorumluluğundadır. Her bir idare, yönetim sorumluluğu çerçevesinde, iç kontrol sistemini oluşturmak, geliştirmek ve gerektiğinde yeniden düzenlemek durumundadır. İç kontrol faaliyetinin önemli bir diğer özelliği de risk esaslı gerçekleştirilmesidir. Buna göre sistemin zayıf ve güçlü yönlerine ilişkin olarak analiz yapılması, risk alanlarının belirlenmesi ve kontrol faaliyetlerinin bu alanlarda yoğunlaştırılması gerekmektedir¹⁹³.

İç Kontrolün amaçları aşağıdaki gibidir:

- a) Kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,
- b) Kamu idarelerinin kanunlara ve diğer düzenlemelere uygun olarak faaliyet göstermesini,
- c) Her türlü mali karar ve işlemlerde usulsüzlük ve yolsuzluğun önlenmesini,
- d) Karar oluşturmak ve izlemek için düzenli, zamanında ve güvenilir rapor ve bilgi edinilmesini,
- e) Varlıkların kötüye kullanılması ve israfını önlemek ve kayıplara karşı korunmasını sağlamaktır¹⁹⁴.

İç kontrol sistemi, kurumsal politikaların, amaçların ve hedeflerin gerçekleşmesine yönelik riskleri belirleyen devamlı bir yapıya sahiptir. Risklerin özelliklerini ve büyüklüklerini değerlendirir ve bu riskleri ekonomik, verimli ve etkin bir şekilde yönetir.

¹⁹² 5018 Sayılı KMYKK, m.55.

¹⁹³ Sait Arcagök, “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”, **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Yayın No:1, (Ağustos 2005), s. 84-85.

¹⁹⁴ 5018 Sayılı KMYKK , m.56.

İç kontrol ile iç denetim çoğu kez karıştırılmaktadır. İç denetim iç kontrolün önemli ancak farklı bir boyutunu oluşturmaktadır. İç denetim de iç kontrolün bir parçası olarak değerlendirilmektedir. Etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması, gerektiği şekilde işletilmesi ve izlenmesi yönetimin sorumluluğundadır. İç kontrol mekanizması yüzde yüz güvence sağlayamadığından, yönetim iç kontrol yapısının etkinliğini düzenli bir biçimde izlemeli ve gözden geçirmelidir¹⁹⁵.

İç kontrol bir yönetim aracıdır. Bu bağlamda iç kontrolün etkinliği yöneticilerin sorumluluğundadır. Yönetim, iç kontrol yapısının bir parçası olarak iç denetim birimini oluşturur. İç denetim yönetime yönelik bir hizmet olduğundan iç denetçiler, iç kontrol yapısının yerine geçemezler. İç kontrol uygulaması sadece bir etkinlik denetimi değil aynı zamanda hukuka uygunluk denetimidir. Bu yönüyle iç denetimden ayrılmaktadır.

Görev ve yetkiler doğrultusunda, mali yönetim ve iç kontrol sistemine ilişkin standartlar ve yöntemler Maliye Bakanlığı'nca, iç denetime ilişkin standartlar ve yöntemler ise İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nca belirlenip, geliştirilmekte ve uyumlaştırılmaktadır.

2.14.2. Ön Mali Kontrol

Ön mali kontrol, mali işlemlerin sonuçlandırılmasından önce yürütülen tüm kontrol faaliyetleridir. Avrupa Komisyonu Bütçe Genel Müdürlüğü' ne göre; ödenekler, taahhütler, ihale işlemleri, sözleşmeler ve bunlarla ilgili ödemeler konusunda alınacak mali kararlardan önce yürütülen tüm kontrol faaliyetleri “ön mali kontrolü” oluşturmaktadır. Bu gibi kararlar, ön mali kontrol görevini yerine getirecek kişinin onayını alındıktan sonra işleme konulabilmektedir.

Ön mali kontrol, idarelerin gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerine ilişkin mali karar ve işlemlerin, kanun ve mali hükümlere uygunluğu ile kaynakların etkin, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması yönünden yapılan kontroller olarak tanımlanabilir. Ön mali kontrol süreci, mali karar ve işlemlerin hazırlanması,

¹⁹⁵ Baran Özeren, **İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları**, Sayıştay Yayınları, Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:8, 2000, s.5.

yüklenmeye girişilmesi, iş ve işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesinden oluşmaktadır.

Ön mali kontrol ile; taahhüde girişmeden ve ödeme işlemi gerçekleşmeden önce, bütçede yeterli ödenek bulunup bulunmadığı, yapılan işlemlerin mevzuata uygun olup olmadığı, görevlilerce gereken tüm kontrollerin yapılıp yapılmadığı kontrol edilmektedir. Dolayısıyla bir işlemin gerçekleştirilmesine kadar geçen süre içerisinde yapılacak her türlü kontrol, ön mali kontrolün uygulama alanındadır¹⁹⁶.

Ön mali kontrol süreci esas itibariyle iki aşamalı bir nitelik taşımaktadır. Bunlardan birincisi az önce de belirttiğimiz gibi işlemlerin gerçekleştirilmesi aşamasında yapılan kontrollerdir. İkincisi ise mali hizmetler birimi tarafından yapılan kontrollerdir. Ön mali Kontrol süreci; mali karar ve işlemlerin hazırlanması, yüklenmeye girişilmesi, işlemlerin gerçekleştirilmesi ve belgelendirilmesi aşamalarından oluşmaktadır. Ön mali kontrole ilişkin standart ve yöntemler Maliye Bakanlığı tarafından belirlenmektedir¹⁹⁷.

5018 Sayılı KMYKK ile esas itibariyle, “yönetim sorumluluğu” modelinin benimsendiğini söyleyebiliriz. Kanunun denetim konusunda getirdiği en önemli değişikliklerden birisi iç kontrol sisteminin önemli bir unsuru olan “ön mali kontrol” faaliyetidir. Söz konusu kanuna göre iç kontrol, kamu idarelerinin mali işlem ve faaliyetlerine ilişkin tüm gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin amaca ve mevzuata uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi için uygulanan mali yönetim, harcama öncesi kontrol ile harcama sonrası iç denetim faaliyetleri şeklinde tanımlanmıştır¹⁹⁸.

2.14.3. Mali Hizmetler Birimi

Mali Hizmetler Birimi tarafından yürütülmesi gereken görevler 5018 sayılı kanunumuzun 60. maddesinde belirtilmiştir. Bunlardan bazıları aşağıdaki gibidir¹⁹⁹:

¹⁹⁶ Mutluer, Öner ve Kesik, **a.g.e**, s.473.

¹⁹⁷ Akdoğan, **a.g.e**, s.379.

¹⁹⁸ Abdurrahman Üçbaş, “5018 Sayılı Kanunun Kamu Maliyesine Getirdikleri”, **Mali Kılavuz**, Sayı:25, (Temmuz- Eylül 2004), s.44.

¹⁹⁹ 5018 Sayılı KMYKK, m.60.

- İdarenin stratejik plan ve performans programının hazırlanmasını koordine etmek ve sonuçlarının konsolide edilmesi çalışmalarını yürütmek.
- İzleyen iki yılın bütçe tahminlerini de içeren idare bütçesini, stratejik plan ve yıllık performans programına uygun olarak hazırlamak ve idare faaliyetlerinin bunlara uygunluğunu izlemek ve değerlendirmek.
- Bütçe ilke ve esasları çerçevesinde, ayrıntılı harcama programı hazırlamak ve hizmet gereksinimleri doğrultusunda ödeneğin ilgili birimlere gönderilmesini sağlamak.
- Bütçe kayıtlarını tutmak, bütçenin uygulama sonuçlarına ilişkin veriler toplamak ve bütçe kesin hesabı ile mali istatistikleri hazırlamak.
- İdare gelirlerini tahakkuk ettirmek, gelir ve alacakların takip ve tahsilini gerçekleştirmek.
- Harcama birimlerinin hazırladığı birim faaliyet raporlarından hareketle, idarenin faaliyet raporunu ve yatırım programını hazırlamak.
- Ön mali kontrol faaliyetlerini yürütmek
- İç kontrol sisteminin kurulması, standartlarının uygulanması ve geliştirilmesi konularında çalışmalar yapmak...

2.14.4. Muhasebe Hizmetler Birimi

Gelirlerin ve alacakların tahsil edilmesi, giderlerin hak sahiplerine ödenmesi, para ve parayla ifade edilen değerler ile emanetlerin alınması, saklanması, ilgililere gönderilmesi ve diğer tüm mali işlemlerin kayıtlarının yapılması ve raporlanması işlemlerine “muhasebe hizmeti” denilmektedir²⁰⁰. Bu hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesinden, istenen bilgi ve raporların düzenli olarak kamu idarelerine verilmesinden “muhasebe yetkilisi” sorumlu tutulmaktadır.

²⁰⁰ Akdoğan, a.g.e, s.381.

2.14.5. İç Denetim

İç kontrol sisteminin diğer bir ayağı “iç denetim”dir. İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ve nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilmektedir²⁰¹.

Genel olarak denetim, bir kuruluşun veya yönetimin ilgili taraflar adına mali kaynaklarının kullanılmasındaki verimlilik, etkinlik ve ekonomik derecelerini ölçmek, karşılaştırmak ve değerlendirmek işidir. Bu yönüyle denetim, standartlara uygunluk araştırmasıdır diyebiliriz. Söz konusu standartlar mevzuat yönünden olabileceği gibi, mali, ekonomik, fiziksel, sosyal ve hatta çevresel yönden de olabilir.

İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılmaktadır. İç denetçi görevlerini, İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından belirlenen ve uluslararası kabul görmüş denetim standartlarına uygun şekilde yerine getirmek durumundadır. İç denetçi görevinde bağımsızdır ve kendisine asli görevi dışında hiçbir görev verilememektedir²⁰².

İç denetim, iç kontrol sistemini bütün yönleriyle bağımsız ve tarafsız bir şekilde incelemek ve değerlendirmek suretiyle iç kontrol sisteminin yeterliliği ve güvenilirliği hakkında üst yöneticiye görüş bildiren ve eksikliklerin ve yetersizliklerin giderilmesi için tavsiyelerde bulunan bir hizmettir. Artan hesap verme sorumluluğu ve şeffaflık talepleri iç denetim sonuçlarının sadece bir iç idari mesele olarak görülmemesi gerektiği yönündeki eğilimleri güçlendirmiştir.

01.01.2006 tarihi itibarıyla 5018 sayılı kanunun son haline baktığımızda, *“Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim*

²⁰¹ 5018 Sayılı KMYKK, m.63.

²⁰² Akdoğan, a.g.e, s.382.

Koordinasyon Kurulu'nun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimleri başkanlıkları kurulabilir.” ifadesinin de bu konu hakkındaki 63. maddeye eklenmiş olduğunu görmekteyiz²⁰³.

İç denetçilerin kamu idareleri itibarıyla sayıları, çalışma usul ve esasları ile diğer hususlar İç Denetim Koordinasyon Kurulunca hazırlanarak, Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir. Bu konuda da 01.01.2006 tarihli 5018 Sayılı kanunun son haline baktığımızda “iç denetçiler, bakanlıklar ve bağlı idarelerde, üst yöneticilerin teklifi üzerine Bakan, diğer idarelerde üst yöneticiler tarafından sertifikalı adaylar arasından atanır ve aynı usulle görevden alınır” ifadesinin eklendiğini görmekteyiz.

5018 sayılı kanunun 67.maddesinde İç Denetim Koordinasyon Kurulu'nun görevleri sayılmıştır:

- a) İç denetime ilişkin denetim ve raporlama standartlarını belirlemek, denetim rehberlerini hazırlamak ve geliştirmek,
- b) Uluslararası uygulamalar ve denetim standartları ile uyumlu risk değerlendirme yöntemlerini geliştirmek,
- c) Kamu idarelerinin denetim birimleri ile işbirliğini sağlamak,
- d) Yolsuzluk ya da usulsüzlüklerin ortadan kaldırılması için gerekli önlemlerin alınması konusunda önerilerde bulunmak,
- e) Risk içeren alanlarda iç denetçilere program dışı özel denetim yaptırılması için kamu idarelerine önerilerde bulunmak,
- f) İç denetçilerin eğitim programlarını düzenlemek,
- g) İç denetçiler ile üst yöneticiler arasındaki görüş ayrılığı bulunması halinde anlaşmazlığın giderilmesine yardımcı olmak,

²⁰³ Ekrem Candan, “Eski ve yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I-II”, **Vergi Dünyası**, Sayı:294 (Şubat 2006), s.173.

h) İdarelerin iç denetim raporlarını değerlendirerek sonuçlarını konsolide etmek suretiyle yıllık rapor halinde Maliye Bakanı'na sunmak ve kamuoyuna açıklamak,

i) İşlem hacimleri (ve personel sayıları) dikkate alınmak suretiyle idareler ile ilçe ve belde belediyeleri için iç denetçi atanıp atanmayacağına karar vermek,

j) İç denetçilerin atanmasına ilişkin diğer usulleri belirlemek,

k) Kalite güvence ve geliştirme programını düzenlemek ve iç denetim birimlerini bu kapsamda değerlendirmek.

Günümüzde kamu kesimi giderek büyümüş, kurumlar arası ve kurumlar ile bireyler arasındaki ilişkiler artmıştır. Özel işletmelerin yönetim ve denetimlerinden farklı olarak, kamusal nitelikli faaliyetlerde denetimin siyasallaştırılması, yasama-yürütme-yargı faaliyetlerinin birbirinin işlerine karışması ihtimali yükselmiştir. Dünya'da ve Türkiye'de yolsuzlukların giderek büyümesinden dolayı kamu kesiminde denetim daha da önem kazanmıştır. 5018 Sayılı kanunla yapılmakta olan denetim, daha ayrıntılı ve fonksiyonel hale getirilmiş, kamusal hizmette etkinlik ve verimlilik bazlı düzenlemeler amaçlanmıştır. Bu nedenle denetçilere verilen görevlerde artış olmuş, yeni denetim birimleri kurulmuştur.

İç denetim ve iç denetçilik, denetim sistemi içinde tamamen yeni bir kavramdır ve iç denetim tüm gelişmiş ülkelerin uyguladığı modern, verimli ve etkili bir denetim yapılanmasıdır²⁰⁴. İç denetim mutlaka ileriye dönük olmalı, daha iyiye ve yeniliğe dayalı değişimi hedeflemelidir.

2.14.6. Dış Denetim

Denetim kavramı, öncelikle günlük konuşma dilimizin kendisine yüklediği anlamların hegemonyasından kurtulmalıdır. Denetimin, üstün astın işlerine karışan bir

²⁰⁴ Eyüp Kızılkaya, "Denetimin Yeniden Yapılandırılması Düzenlemeleri Üzerine Değerlendirmeler", **Mali Kılavuz**, Sayı:23, (Ocak-Mart 2004), s.31.

yönetim faaliyeti olarak değil, tam tersine planlı, amaçlı, teknik ve yönetilmesi gereken bir süreç olarak algılanması sağlanmalıdır²⁰⁵.

Dış denetim Sayıştay tarafından harcama sonrası yapılan denetimdir. Buna göre Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin amacı; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç ve hedeflere uygunluğu yönünden incelenmesi ve sonuçlarının TBMM' ye raporlanmasıdır²⁰⁶.

Dış denetimi iki şekilde ifade edebiliriz²⁰⁷:

- Kamu idaresi hesapları ve ilgili belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti. (Hukuka Uygunluk Denetimi)
- Kamu kaynaklarının etkili, verimli ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi şeklinde gerçekleştirilir. (Verimlilik Denetimi)

5018 Sayılı KMYKK ile Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol fonksiyonu kaldırılmıştır ve Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiştir. Genel yönetim kapsamında yer alan merkezi yönetim kapsamındaki idareler, SGK' lar ve mahalli idareler Sayıştay denetimine tabi tutulmuştur.

2.14.7. TBMM ve Sayıştay'ın Denetlenmesi

TBMM ve Sayıştay'ın denetlenmesi, her yıl TBMM adına TBMM Başkanlık Divanı tarafından görevlendirilen ve mesleki niteliklere sahip denetim elemanlarından

²⁰⁵ Tülay Arın, Necdet Kesmez, İhsan Gören, **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**, Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı, İstanbul: 2000, s. 150.

²⁰⁶ Duran Bülbül, Haydar L. Ejder, Özgür Şahan, **Devlet Bütçesi**, 1. Baskı, Ankara: Gazi, 2005, s.140.

²⁰⁷ Ufuk Okan, "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası", http://www.akdeniz.edu.tr/sunum3_dosyalar/frame.htm, (12.06.2008).

oluşan bir komisyon tarafından, hesaplar ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak yapılmaktadır²⁰⁸.

2.15.Türkiye’ de Kayıt Dışı Ekonomi ve Denetim İlişkisi

Ülkemizde bütçe açıklarının kontrol altına alınması devletin en sağlıklı gelir kaynağı olan vergilerin düzenli toplanması ile mümkündür. Vergi kayıp ve kaçaklarının artmasının temel sebebi kayıt dışı ekonominin yüksekliğidir. Bunu önlemenin en temel yolu etkin, verimli bir vergi sistemi ve denetiminin kurulmasına bağlıdır.

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin GSMH’nin %60-70’ine ulaştığı tespit edilmiştir. Dolayısıyla vergi gelirlerinin bütçe gelirleri içerisindeki oranı bu nedenle yetersiz kalmaktadır. Fransa, Almanya, İngiltere, Japonya, İsviçre gibi ülkelerde kayıt dışı ekonominin milli gelire oranı %0-10 arasında değişmektedir. Bu karşılaştırmadan da anlaşılacağı üzere ülkemizde kayıt dışı ekonomi ciddi boyutlu bir problemdir. ABD’de her 100 mükelleften 97’si vergisini eksiksiz beyan ederek ödemektedir. Türkiye gibi kayıt dışı ekonominin yüksek olduğu ülkelerde dolaylı vergiler de çok yüksektir. Ülkemizde dolaylı vergilerin payı % 80’lere yaklaşmış durumdadır. Oysaki ABD’de dolaylı vergilerin oranı %17.6, Fransa’ da %25.4, Almanya’da %29.2, Japonya’da %20.1’dir²⁰⁹.

Kayıt dışı ekonomi ile dolaylı vergiler arasında aynı yönlü bir ilişki vardır. Yani kayıt dışı ekonomi oranı artan bir ülkede oluşan gelir açıkları, dolaylı vergiler arttırılmak suretiyle dengelenmeye çalışılmaktadır. Bu durum özellikle ülkemizde, vergide adalet ve eşitlik prensiplerini zedeleyerek sosyal hayatı olumsuz etkileyen bir durumdur.

Türkiye’de kayıt dışı ekonominin ortaya çıkmasının temel sebeplerinden birisi ve hatta en önemlisi vergi idaresinin denetim konusunda yeterince etkin olamamasıdır. Denetim oranının düşüklüğü ülkemizi adeta bir vergi cennetine çevirmektedir. Vergi idaremizin çağdaş vergi idarelerinin denetim esasına göre oluşturulmamış olması,

²⁰⁸ 5018 Sayılı KMYKK, m. 69.

²⁰⁹ Nuh Irmak, Yasin Bilen, “Türkiye’de Vergi Denetiminin Yeniden Yapılanması ve Bir Öneri”, **Vergi Raporu**, Sayı: 88 (Ocak 2007), s.15.

birimler arasındaki planlama ve iş bölümü eksikliği, maliye teşkilatındaki uzman denetim elemanlarının sayılarının yetersizliği, verimsiz ve yoğun tempolu iş yükleri gibi sorunlar denetimin etkinliğini doğrudan ve olumsuz etkilemektedir.

Vergi denetimine etkinlik kazandırmakla, kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması arasındaki ilişki açıktır. Denetim ne kadar etkin olursa, kayıt dışılık ve vergiden kaçırma eğilimi o kadar az olacaktır²¹⁰.

Ülkemizde vergi denetimi tam anlamıyla bağımsız yürütülememektedir. Denetimin tek merkezden planlanıp uygulamaya konulamaması nedeniyle, birimler arasında görev ve yetki çakışmaları oluşmaktadır. Bazen bir mükellef birden fazla incelenirken, incelenmesi gereken mükellefler konusunda rasyonellik sağlanamamaktadır. Denetim elemanları başka alanlarda istihdam edilebilmekte, denetim kısmi ve belirsiz zamanlı olabilmektedir.

Vergi denetiminin Gelirler Müsteşarlığı bünyesinde tek merkezde birleştirilmesi yanında müsteşarlık dışında siyasi etkilerden uzak bağımsız bir üst kurul şeklinde örgütlenmesi mümkündür. Böyle bir yapı, yolsuzluklarla ve kayıt dışı ekonomiyle mücadele konusunda istenen sonuçların alınmasına zemin hazırlayacaktır²¹¹.

Avrupa Birliği'ne uyum yolunda ilerlediğimiz günümüzde, denetimi gerçekleştiren kurumlarımızın birbirinden kopuk, etkinliği ve verimliliği ortadan kaldıran bir çalışma düzeni içinde olmaları kabul edilemez ve düzeltilmesi gereken önemli bir durumdur. Örneğin, kamu harcamalarının denetimini yapan Sayıştay Başkanlığı TBMM'ye bağlı olarak denetim faaliyetlerini yürütmektedir. Kamu harcamaları, kamu gelirleri ile ayrılmaz bir bütündür. O nedenle gider denetimi gibi gelir denetiminin de Sayıştay Başkanlığı bünyesine alınması söz konusu olabilir. Bu

²¹⁰ Mehmet Ali Çakır, "Türkiye' de Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışının Önlenmesinde Vergi Denetiminin Rolü ve Önemi", **Maliye ve Sigorta Yorumları**, Sayı: 469 (Ağustos 2006), s. 47-48.

²¹¹ Fatih Acar, "Gelir İdaresinin ve Vergi Denetiminin Yeniden Yapılandırılması", **Vergi Sorunları**, Sayı: 169 (Ekim 2002), s. 212.

model bugün için ütöpik sayılabileceğinden gerçekleşmesi daha muhtemel aşğıdaki düzenlemeler yapılabilir²¹²:

- Gelir İdaresi Başkanlığı* özel bütçeli ve özerk bir yapıya kavuşturulmalıdır.
- Gelir İdaresinde en alt seviyede dahi uzman düzeyinde personel çalıştırılmalıdır.
- Yönetim kademelerinde yükselme, Gelir İdaresinin en üst makamına kadar alttan yukarıya doğru olmalıdır.

5018 Sayılı Kanun ile denetim özellikle AB müktesebatına uyum amacıyla iç ve dış denetim olarak ayrılmaktadır. Denetim elemanlarının uyacakları etik değerler ile denetime ilişkin esas, usul ve standartlar konusunda görev yapmak üzere Maliye Bakanlığı bünyesine bağı İç Denetim Koordinasyon Kurulu kurulmaktadır. İdareler bünyesinde, yeni bir denetim organı olarak sistem denetiminden, risk analizine; ihtiyaca uygunluk denetiminden, mevzuata uygunluk denetimine kadar geniş bir perspektifte görevli ve yetkili iç denetçiler ihdas edilmektedir²¹³.

Denetim esas olarak yasalara uygunluk açısından yapılmakta, performans değerlendirmesi yapılmamaktadır. Dolayısıyla da hesap verme sorumluluğı bulunmamaktadır. Kamu harcamalarının büyük bir kısmı ise meclis denetimine tabi tutulmamaktadır. KMYKK ile beraber iç denetim, öncelikli ve riskli alanları dikkate alan, stratejik planlara ve yıllık programlara dayalı, sürekli ve sistematik bir yapıya kavuşmuştur. İç denetçilere yasada sayılanlar dışında başka görevler verilemeyecektir ve iç denetim yalnızca kurumların kendi iç denetçileri tarafından yapılacağı için mükerrer denetimlerin önüne geçilebilecektir.

Son zamanlarda ABD yaşanan mali krizin nedeni düşük faizli kredilerle başlayan Mortgage Sistemi olarak belirtilmektedir. Ucuz ve uzun vadede ev satın almak

²¹² İrmak, **a.g.k.**, s.17.

* 05.05.2005 tarihinde TBMM’de kabul edilen ve 16.05.2005 tarihinde Resmi Gazete’de yayınlanarak yürürlüğe giren “Gelir İdaresi Başkanlığı’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun” ile Gelirler Genel Müdürlüğü kaldırılarak yerine “Gelir İdaresi Başkanlığı” kurulmuştur.

²¹³ Serap Şensoy, **a.g.k.**, s.262.

isteyen insanlar, konut kredisine olan talebi artırmışlar, ödeyebileceklerinden çok daha büyük miktarlarda riske girmişlerdir. Bu krizin temel sebebi hepimizin de tahmin edeceği üzere “denetimsizlik”tir. Bu kadar kontrolsüz, risklerle dolu girişimlerin önceden denetlenmemesi küresel anlamda finansal krize daha sonrasında ciddi bir ekonomik krize dönüşmüştür. Buradan da görülüyor ki denetim hayatın her alanında olması gereken çok önemli bir kontrol mekanizmasıdır.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE CUMHURİYETİ BÜTÇE SİSTEMİNİN AB' YE UYUMU

3.1. Avrupa Birliği ve Türkiye

Türkiye ilk kez, AET'nin kurulmasından kısa bir süre sonra Temmuz 1959 yılında Topluluğa tam üyelik için başvurmuştur. Ancak AET, Türkiye'nin kalkınma düzeyinin tam üyeliğin gereklerini yerine getirmeye yeterli olmadığını bildirmiş ve tam üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık antlaşması imzalanmasını önermiştir. Bu antlaşma 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan Ankara Antlaşması'dır. ("Türkiye ile AET Arasında Ortaklık Yaratan Antlaşma" olarak da geçmektedir)

Ankara Antlaşması'nın temelde iki amacı vardır²¹⁴:

- Her iki taraf arasında gümrük birliğini gerçekleştirmek;
- Türkiye'nin Topluluğa entegrasyonunun sağlanması amacıyla her iki tarafın ekonomi politikalarının uyumlaştırılması.

Ankara Antlaşması üç aşamayı öngörmektedir:

- Beş yıllık ilk hazırlık dönemi (1964-1969);
- On iki yıllık gümrük birliğinin gerçekleştirileceği ve Türkiye'nin ekonomi politikalarının Avrupa Topluluğu ile uyumlaştırılacağı geçiş dönemi;
- Her iki tarafın ekonomi, mali ve rekabet politikalarının koordinasyonunu içeren nihai dönem.

Antlaşmada öngörülen hazırlık döneminin sona ermesiyle birlikte, 13 Kasım 1970'de imzalanan ve 1973 tarihinde yürürlüğe giren Katma Protokol ile geçiş

²¹⁴ Muzaffer Dartan, Esra Hatipoğlu ve Mehmet Dikkaya, **ECO Bölgesi: Uluslar arası Aktörlerin Rolü ve Türkiye**, Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü, 2002, Yayın No:692/7, s.140.

döneminin koşulları hazırlanmıştır. Katma Protokol, 1986 yılına kadar işgücü dolaşımının serbest olacağı, hizmetler alanında kısıtlamaların kaldırılacağı gibi hususlara ve AT'nin Türkiye'ye parasal yardım yapması konularına açıklık getirmiştir. Ancak gerek Ankara Antlaşması gerekse Katma Protokol öngörüldüğü şekilde uygulanamamıştır.

Türkiye ile AT arasında olumlu seyreden ilişkinin şekli 1970'li yıllardan itibaren değişmeye başlamıştır. Ülkemiz bu yıllarda içinde bulunduğu ekonomik krizler ve birtakım siyasi tercihlerden ötürü Katma Protokol'den kaynaklanan yükümlülüklerini yerine getirmekten kaçınmıştır. Bu döneme kadar AB ile ortaklık ilişkimiz, bütünleşmeyi öngören, dışa dönük bir kalkınma modeli üzerine kuruluyken, 1970'li yıllarda bu modelin tam tersini sembolize eden içe dönük, ithal ikamesine dayalı politikalar uygulanmıştır. Türkiye kendi sorumluluklarını yerine getirmemeye ve Topluluk ile ilişkilerine soğuk bakmaya başlayınca, Topluluk da üzerine düşen yükümlülüklerini aksatmaya başlamıştır. Başlangıçta sadece ekonomik olan sorunlar daha sonra siyasi boyutlar kazanmaya başlamıştır. Topluluğun İngiltere, Danimarka ve İrlanda'yı üyeliğe kabul ederek genişlemesi, 1974 yılında Türkiye'nin Kıbrıs'a gerçekleştirdiği askeri müdahale iki taraf arasındaki ilişkinin kötüleşmesinin başlıca sebepleri olmuştur. Bunlarla birlikte Topluluğun, Akdeniz tarım ürünleri konusunda Türkiye'nin doğrudan rekabet içinde olduğu Portekiz, İspanya ve Yunanistan'ı bünyesine alarak güneye doğru bir kez daha genişlemesi durumu daha da kötüleştirmiştir²¹⁵.

1980 yılında Türkiye'de gerçekleştirilen askeri müdahale, Toplulukla ilişkilerin yeniden bozulmasına sebep olmuştur. Bu dönemde Topluluk-Türkiye ilişkileri dondurulmuş ve mali işbirliğine son verilmiştir. Katma Protokolün ise sadece ticari hükümleri işlemeye devam etmiştir. 1983 yılında gerçekleştirilen seçimler sonrasında, ülkemizde sivil rejim yeniden sağlanmış ancak Ankara Antlaşması'nın uygulanması konusunda ilerleme sağlanamamıştır. Tüm bu olumsuzluklara son verebilmek için 1987 yılında Türkiye, AT'ye tam üyelik başvurusunda bulunmuştur fakat 1990 yılında, Aralık 1989 tarihli Komisyon görüşüne dayanarak Konsey'den çıkan karar olumlu

²¹⁵ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, "Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihçesi", <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111&l=1>, (10.10.2008).

olmamıştır. Komisyon, Türkiye'nin üyelik konusunda ehliyetini kabul etmekle birlikte, AT'nin içinde bulunduğu değişim süreci sebebiyle daha fazla üyelik başvurusu kabul edemeyeceğini, bir sonraki genişlemenin beklenmesi gerektiğini bildirmiştir. Bu arada da Türkiye ile gümrük birliği sürecinin tamamlanmasını önermiştir. Bu öneri ülkemizce olumlu değerlendirilmiş ve gümrük birliğinin Katma Protokolde öngörüldüğü şekilde 1995 yılında tamamlanması için gerekli hazırlıklara başlanmıştır. İki yıl süren müzakerelerin ardından 5 Mart 1995 tarihinde yapılan Ortaklık Konseyi toplantısında alınan karar uyarınca Türkiye ile AB arasındaki gümrük birliği 1 Ocak 1996 yılında yürürlüğe girmiştir. Türkiye tam üye olmaksızın gümrük birliğine girmiş tek ülkedir.

12-13 Aralık 1997 yılında yapılan Lüksemburg Zirvesi de Türkiye için oldukça önemlidir. Bu zirvede, Avrupa Konseyi'nin almış olduğu genişleme kararında Türkiye, AB'ye tam üyelik başvurusunda bulunan 12 ülke içinde genişleme sürecine dahil edilmeyen tek ülke olmuştur. Lüksemburg Zirvesi sonrasında Türkiye her ne kadar AB'ye üye olmaya ehil bir ülke olarak değerlendirilmiş olsa da , Avrupa genişleme sürecinin dışında bırakılmış ve AB'ye 21. yy'da katılması düşünülen ülkeler arasında yer almamıştır.

Nihayetinde 1999 yılında gerçekleştirilen Helsinki Zirvesi'nde Türkiye'ye "aday" statüsünün verilmesiyle birlikte Avrupa Konseyi, Aralık 2004 tarihinde Türkiye'nin Kopenhag siyasi kriterlerini yerine getirdiğine karar vermiştir. 3 Ekim 2005 tarihinde de Katılım Müzakere Çerçeve Belgesi onaylanarak, Türkiye ile "katılım müzakereleri" başlamıştır.

Müzakerelerin başlamasıyla birlikte Avrupa Birliği'ne uyum çalışmaları ve başta OECD ve IMF gibi uluslararası kuruluşların teşvikleriyle, Türk kamu yönetiminde yeni bir yönetim anlayışına geçilmesinin kaçınılmaz olduğu gün be gün süregelen gelişmeler sonucu kendisini göstermiştir. Tabi unutulmaması gereken en önemli nokta; yapılacak yasal değişikliklerle yıllardır süregelen yönetim anlayışının bir anda değişmeyeceğidir. Kamu örgütlerindeki kurumsal yapının kalıcı bir başarı

gerçekleştirmesi reform sürecinde belirli bir zaman diliminin geçirilmesiyle mümkün olmaktadır²¹⁶.

AB ile ilgili tüm dökümanlarda özellikle demokrasi ve insan haklarını koruyan, yolsuzluklarla mücadele eden, etkin bir işleyiş hakimiyetine sahip, açık, katılımcı, hesap verilebilirlik özelliği kaçınılmaz olan, şeffaf bir yönetsel yapının altı çizilmektedir. Türk kamu yönetiminin de bu yolları benimsemesi ve bu ilkeleri dikkate alarak düzenlemeler yapması gerekmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de kamu yönetimi sistemine yönelik değişiklikler AB süreci ile birlikte hız kazanmış çok büyük ve önemli yenilikler yapılmıştır. Getirilen her yeniliğin sadece yasal düzenleme olarak kalmaması mutlaka uygulamada yer bulması temel kriterlerimiz içerisinde olması gereken en önemli konudur.

Ülkemiz kamu mali yönetim alanındaki değişim çalışmalarına Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı* (“Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık” başlıklı özel ihtisas komisyonu raporu) ile başlamıştır²¹⁷ ve Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013) ile devam etmektedir. Dokuzuncu Plan; “AB’ ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel strateji dökümanı” olarak tasarlanmıştır. Bunlarla birlikte, AB Müktesebatının üstlenilmesine ilişkin olarak hazırlanan 2001 ve 2003 yıllarında çıkarılan ulusal programlarda, “mali ve bütçesel hükümler” başlığı altında yapılacak çalışmalara ayrıntılı olarak yer verilmiştir. Ayrıca AB’ye verilen Katılım Ortaklığı Belgesinde, Stand-by anlaşması uyarınca IMF’ ye sunulan niyet mektuplarında da hedeflenen değişim çalışmaları yer almaktadır. Tüm bunların etkisiyle kamu mali yönetimi ve kontrol sistemimiz alanında mevzuat değişiklikleri yapılmış ve hala da yapılmaktadır. Bu değişikliklerden bazıları; 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu, 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu, 5018 sayılı KMYKK, 5217 sayılı Özel

²¹⁶ Turgay Uzun, Serap Özen, **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**, 1. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004, s.116,117.

* Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ile istikrar içinde büyümenin sağlanması, sanayileşmenin başarılması, uluslararası ticaretteki payımızın yükseltilmesi, piyasa ekonomisinin geliştirilmesi, ekonomide toplam verimliliğin artırılması, sanayi ve hizmetler ağırlıklı bir istihdam yapısına ulaşılması, işsizliğin azaltılması, sağlık hizmetlerinde kalitenin yükseltilmesi gibi refah artırıcı hedefler ortaya konmuş, Türkiye’nin Avrupa ve Dünya ile bütünleşmesi amaçlanmıştır. 2007 yılından itibaren Dokuzuncu Kalkınma Planı hazırlanmış bulunmaktadır.

²¹⁷ Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, <http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/oik535.pdf>, (10.10.2008)

Gelir ve Özel Ödenek Kanunu çıkarılması, bütçe sisteminin ve kod yapısının değiştirilmesidir. En köklü değişim KMYKK ile gerçekleştirildiğinden bu bölümde karşılaştırılmalı ve kapsamlı olarak getirdiği tüm yenilikler açıklanmıştır.

3.2. Türkiye'nin AB'ye Tam Üyelik Sürecini Etkileyen Faktörler

Her geçen gün genişleyen, günümüz itibarıyla 27 üyeli bir yapıya sahip olan AB; Lizbon Stratejisi çerçevesinde rekabetçi, sürdürülebilir, istikrarlı ve ekonomik tabanlı bir büyüme amaçlamaktadır.

AB'ye üye olan ülkelerin gelir düzeyleri birbirinden farklıdır. Dolayısıyla her bir üye ülkenin AB bütçesinden aldığı pay ve bütçeye yaptığı katkı da birbirinden farklıdır. AB bütçesinin temel ilkelerinden birisi olan denklik ilkesinin sağlanması için yapılan uygulamalar bir takım tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Hiçbir ülke AB bütçesinden aldığı payın, bütçeye sağladığı katkının altında olmasını kabul etmemekte ve bu duruma karşı çıkmaktadır.

AB' de tarım; yıllık 60 milyar dolardan fazla bir rakamla birliğin en büyük harcama kalemi olarak özel bir öneme sahiptir. Son zamanlarda Birliğin tarım politikasını çevreye daha duyarlı ve verimli kılmak amacıyla yeni reform önerileri açıklanmaktadır²¹⁸. Roma Antlaşması' nın imzalanmasından günümüze kadar tarımın temel amacı; tarımsal verimliliği arttırmak, tarım işçilerinin yaşam kalitesini yükseltmek, ürün piyasalarında istikrarı sağlamak, tarım ürünlerinin tüketicilere uygun fiyattan arzını sağlamaktır. Tarım ortak bir politika olduğu için ortak bütçeden üye ülkelerin katkıları ile sübvansede edilmektedir.

AB bütçesinin 2007-2014 arası toplam harcaması yaklaşık 820 milyar Euro olarak tespit edilmiştir. Bu oranın yaklaşık %45' i ise tarım sektörü için ayrılmıştır. Bu kadar büyük bir payın tarıma ayrılması zamanla bir takım sorunlara neden olmuştur. I. ve II. Dünya Savaşlarından sonra Avrupa'da ciddi gıda sıkıntıları ile birlikte, açlığın ve kıtlığın yaşanmasından ötürü Avrupa ülkeleri bir daha böyle durumlarla karşılaşmak istemediklerinden Kurucu Antlaşmalarından itibaren tarımı daima öncelikli alan olarak

²¹⁸ AB' de Tarım Reformu Hazırlığı,
http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2008/05/080520_eu_cap.shtml, (16.06.2006).

ele almışlardır. İlk yıllarda tarımı destekleyici bu politika sonucunda tarım alanı iyice gelişmiştir. Ancak bu gelişmeye rağmen bütçeden hala yüksek oranda pay çekmeye devam etmesi, Avrupa’ da diğer yatırımlar için yeterli kaynağın bulunmasını engellemeye başlamıştır. Lizbon Stratejisi çerçevesinde 2010 yılına kadar rekabetçi ve dinamik bir toplum olmayı hedefleyen Avrupa için, gelirlerinin yarısını artık fazla destek gerektirmeyen bir alana aktarması, gelişmesi için finansman gereken alanları zora sokmaktadır²¹⁹.

İngiltere ile Fransa AB’nin güç sahibi kurucu iki ülkesi olarak tarım konusunda yıllardır çelişmektedirler. Çünkü Fransa; tarım için AB’den yüksek oranlarda mali destek almaktadır ve bu desteği almaktan vazgeçmemektedir. Bu nedenle de AB’nin OTP’ den ayrılan finansmanının başka alanlarda kullanılması konusunda isteksiz davranmaktadır. İngiltere ise tarım desteği almayan ülkelerden birisi olarak bütçede tarım konusunda revizyona gidilmesini önermektedir. (Anlaşmazlığın temelinde 1984 yılından buyana birlik fonlarına çok katkı yapıp az teşvik aldığı için İngiltere’ ye yapılan geri ödeme* vardır.) Çünkü birliğe her yeni katılan üye ülke ile birlikte harcamalar artmakta ve daha fazla finansmana ihtiyaç duyulmaktadır. Bu durumda da yük üye ülkelerin milli gelir kalemlerinin üzerine binmekte ve ülkeler daha fazla para vermek istememektedirler.

Çözüm olarak ya yeni kaynakların bulunması gerekmektedir ya da tarım gibi finansmana ihtiyaç duymayan sektörler ayrılmalı, desteklenmesi gereken başka alanlara aktarmak gerekmektedir. İkinci önerinin gerçekleşme ihtimali zayıf görüldüğünden, 2014 yılından itibaren öz kaynaklar da çeşitliliğe gidilecektir. Örneğin enerji tüketimi, karbondioksit emisyonu yeni öz kaynak matrahlarına alınacaktır. Ancak tarım harcamaları belli oranların altına çekilmedikçe tartışmalar son bulmayacaktır²²⁰.

²¹⁹ Burak Ektiren, **Türk Kamu Bütçe Sisteminin, Avrupa Birliği Bütçe Sistemine Uyumuna**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul:2006, s.91.

* İngiltere’ye geri ödeme hakkını 21 yıl önce dönemin başkanı Margaret Thatcher “ paramı geri istiyorum” sloganıyla kazandırmıştır. Geri ödemenin temel nedeni o yıllarda İngiltere ekonomisinin daha zayıf olması ve İngiltere’nin fazla tarım teşviği almamasıdır. Ancak şimdi İngiltere dışındaki tüm AB üyeleri, geri ödemenin kalkmasından yanadır.

²²⁰ Ektiren, **a.g.e.**, s.91.

Birliğe yeni katılan üye ülkelerin Milli Gelirlerinin, birliğin ortalama Milli Gelirinden düşük olması da gelir ve finansman yetersizliği açısından başka bir sorun oluşturmaktadır. Türkiye; gelişmekte olan bir ülke olarak AB müktesebatına uyum yolunda yenilikçi adımlar atmaya devam etmektedir. Ülkemizin nüfusunun %40'ından fazlası tarım sektöründe çalışmaktadır. AB'nin aktif nüfusunun ise %4-5'i tarım sektöründe çalışmaktadır. Bu durum göz önünde bulundurulduğunda ileride AB üyeliği sıfatını kazanmamız halinde aşırı mali taleplerde bulunacağımız ortadadır. Yapılan araştırmalara göre, Türkiye'nin tam üye olması durumunda sadece tarım ve altyapı yetersizliklerini gidermek için bile AB'nin her yıl 14 milyar euro mali destek de bulunması gerekliliği ortaya çıkmaktadır. Diğer üye ülkeler ise artık kendi gelirlerinden kısararak başka ülkelerin finansman kaynağı olmayı istememektedirler. Tartışmaların genel sebebi de bu yüzden oluşmaktadır.

Türkiye, ileride AB mali kaynakları ile ekonomik sorunlarını ıslah edebilirse, elindeki potansiyelini harekete geçirebilme imkanı bulacak, hatta AB müktesebatıyla disiplin kazanan piyasa dinamizmini birkaç kat daha arttırabilecektir. Böyle bir durumda, Türkiye'nin AB içinde hakim güç haline gelmesi kaçınılmaz olacaktır. Elbette böyle bir konum, daha öncede ifade ettiğimiz gibi başta Almanya ondan sonrada Fransa'nın mevcut hegemonya sahasını daraltacaktır. Bu sebeple ciddi anlamda ne Fransa ne de Almanya'nın AB'ye tam üyelik sürecinde Türkiye'ye destek çıkması beklenmemelidir.

AB içinde siyasi ve ekonomik temsil nüfusa göredir. Bu nedenle Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya; AB Parlamentosu'nda nüfusları oranında parlamentere sahiptirler. Türkiye, şu anda Avrupa'nın Almanya'dan sonra gelen en kalabalık ülkesidir. 10-15 yıl sonra nüfusu Almanya'yı da geçecektir. Yani Türkiye; AB'ye tam üye olarak kabul edilirse, kısa süre sonra Birliğin en güçlü ülkesi olacak ve lider konumuna gelecektir. Çünkü, nüfusunun çokluğu karşısında Almanya'dan sonra AB kurumlarında en etkili ülke Türkiye olacaktır. AB henüz böyle bir durumu kabullenememektedir.

AB'de tam üyeler için işgücü dolaşımı serbesttir. Türk işgücünün serbestçe AB içinde dolaşması, AB bakımından "hayal bile edilemez" niteliktedir. Bugün 1960'lardan

beri yavaş yavaş oluşmuş 2 milyon Türk'ü kabullenemeyen ve geri gönderme çabaları içinde olan AB, bu nedenle Türkiye'nin tam üyeliğini kabul etmek istememektedir. Çünkü, Türkiye AB'ye tam üye olursa serbest işgücü dolaşımı ilkesi uyarınca milyonlarca ucuz Türk işçisi Avrupa piyasalarını istila edecektir. Doğu Almanya ile birleşmesinden bu yana ekonomisi fark edilir bir durgunluk geçiren Almanya, Türkiye'nin AB'ye tam üye olması ile birlikte özellikle Türkiye'den Almanya'ya bir göçün yaşanacağı endişesini taşımaktadır. Bu nedenle de Türkiye'nin AB'ye alınmaması yönünde ağırlığını koymaktadır.

Avrupa Birliği temelde Hristiyan kültürüne sahip ülkelerden oluşmuştur. Gerek basında gerekse bilim çerçevelerince de AB'nin bir Hristiyan Kulübü olup olmadığının tartışmaları hala süregelmektedir. Pratiğe baktığımızda özellikle Lüksemburg Zirvesi ile belirlenen ve AB'nin genişleme sürecine dahil edilen ülkelerin de Hristiyan olması ister istemez yukarıda öne sürülen savı desteklemektedir. Bu bakımdan, Türkiye'nin Hristiyan kültüründen farklı olarak köklü bir Müslüman kültürüne sahip olması, AB'ye tam üye olmasını engelleyen etkenlerden birisi olarak görülmektedir.

Türkiye büyük bir “tüketim pazarıdır” ve genç nüfusu ile hızla büyümektedir. Bu büyüyen pazarı sadece ticari değil mali, teknolojik ve hizmet sektörleri ile bir bütün olarak gördüğümüzde dünyada yeniden büyük bir güç unsuru olmaya namzet bir Türkiye karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda AB, Türkiye ile yakın işbirliği yapmadan Balkanlar, Ortadoğu ve Kafkasya'da AB çıkarlarına uygun politikaları üretemeyeceğinin bilincindedir.

AB bütün bu ekonomik ve stratejik nedenlerle Türkiye'yi “yanında tutmak” istemekte, ancak tam üye olarak içine alamamaktadır. AB, Türkiye'yi “yanında tutup, içine almamakla”, güttüğü hedeflere ulaşmakta, Türkiye'nin tam üyeliği ile yükleneceği ekonomik, sosyal ve politik yüklerden de kurtulmaktadır.

Türkiye'nin mevcut sorunlarını çözmesi ile birlikte büyük bir sıçramaya geçebileceği olasılığını değerlendiren bazı AB ülkeleri (görünürde İtalya, Yunanistan, Almanya, vb) bu sorunların çözülmemesi için ellerine geçen her türlü kartı

kullanmakta zaman kaybetmemektedirler. (PKK, Ermeni ve Güneydoğu Anadolu sorunu gibi.)

AB Türkiye ilişkilerini etkileyen en önemli faktörlerden birisi de lobicilik faaliyetleridir. Lobicilik, siyasal karar alma mekanizmalarını etkilemek demektir. Bunu da karar alıcıların seçmenleri ve vergi mükellefleri yapmaktadır²²¹. Bu faaliyetler sonuçları itibariyle Türkiye aleyhine olabildiği gibi lehine de olabilmektedir. Bu tamamen Türkiye'nin dış politika unsurlarının aktivitesine bağlıdır. Lobiciliğin katkısı tartışılmayacak kadar büyüktür. Türkiye AB ilişkilerinin şekillenmesinde de AB içindeki bazı ideoloji gruplarının önemli etkileri olmaktadır. 1987 yılı itibarı ile Avrupa'da Türkiye aleyhtarı birçok dernek kurulmuştur. Bunların hepsi faaldır, bulundukları ülkelerin siyasi partileri ve medyası ile de yakın ilişki içerindedir.

Türkiye'nin tam üyeliğini engellemek için bir çok sorun öne sürülmektedir. Bunların başında aslında problem olarak görülmeyecek ve tamamen suni olarak ortaya atılmış, bir dayanağı bulunmayan Ermeni Soykırımı, Kürt Meselesi, Kıbrıs Meselesi, Demokrasi ve İnsan Hakları Meselesi gibi daha bir çok mesele gelmektedir. İşin en ilginç belki de en dikkate değer yanı da bu tür iddiaların genelde Türkiye'nin AT'ye tam üyelik başvurusu yaptığı tarihten itibaren artması ve önem kazanmasıdır. Burada, Türkiye'nin AB'ye tam üye olmasını istemeyen, aynı zamanda Türkiye'nin bu yöndeki hevesini de kırmak isteyen hiziplerin lobi faaliyetleri etkili olmuştur.

Netice olarak denilebilir ki, Türkiye'nin AB ile daha 1959'dan itibaren ilk görüşmelerinin başlamasında lobicilik faaliyetlerinin önemi büyük olmuştur. Bugün de bu faaliyetler sürmektedir. Türkiye AB ilişkilerinde son derece etkili olan bu faaliyetlere karşı Türkiye'nin de kendi lobi faaliyetlerine hız vermesi gerekmektedir. Çünkü bu sayede Türkiye, hem belirlediği AB politikası ile ilgili zemin elde edecek hem de kendini Avrupa ve Dünya kamu oyuna daha iyi anlatma fırsatını yakalayacaktır.

²²¹ Bahadır Kaleağası, "Lobicilik Nedir, Ne Değildir", <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=202790>, (13.10.2008).

3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler

Kamu mali yönetim sistemimiz 1927 yılında çıkarılan 1050 Sayılı “Muhasebe-i Umumiye Kanunu” ile düzenlenmiştir. Söz konusu kanun az sayıda değişikliklerle uzun yıllar yürürlükte kalmış ve kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanun olma niteliğini sürdürmüştür. Ancak Avrupa Birliği’ne girme yolunda çaba gösterdiğimiz son yıllarda kamu mali yönetimimizi düzenleyen 1050 sayılı kanun çokça eleştirilmiş, yapılan eleştirilerin belki de bir getirisi olarak 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kabul edilerek 1050 sayılı kanun uygulamasına son verilmiştir.

Bu bölümde kamu mali yönetimi alanında bir reform niteliğinde olan 5018 sayılı kanunun getirdiği yeniliklere geçmeden önce; her iki kanun arasındaki temel farkları daha iyi anlayabilmek adına öncelikle 1050 sayılı kanuna yöneltilen eleştirilere değinilmiştir.

3.3.1. 1050 Sayılı Kanunun Eksiklikleri

- 1050 sayılı kanunun geçerli olduğu sistemde, konsolide bütçeyi oluşturan genel ve katma bütçeli kuruluşların yanı sıra bunlara bağlı döner sermayeler ve fonlar ile mahalli idare bütçeleri olmak üzere değişik bütçe türleri bulunmaktaydı. Bu durum bütçenin tekliği ilkesine uymamakla birlikte, kamu kaynaklarının kullanımına ilişkin ayrı bir yapının ortaya çıkmasına yol açmıştı. Bunlardan sadece genel ve katma bütçeler, TBMM tarafından kabul edilerek kanunla yürürlüğe konulmakta, diğer bütçeler ise yetkili idari merciler tarafından onaylanarak yürürlüğe girmektedir. Ayrıca, anılan bütçelerin uygulama usul ve esasları da önemli farklılıklar arz etmekteydi. Belirtilen bu nedenlerden dolayı kamu mali yönetiminin bütçe türlerini de kapsayacak şekilde düzenlenmesi gereği ortaya çıkmıştır²²².

- Birçok kamu kurum ve kuruluşunun özel kanunlarla tanınan ayrıcalıklara sahip olması ve bütçe dışında (genel ve katma bütçe kanunları) tutulması.

²²²Tarihçe,

<http://www.bumko.gov.tr/kontrol/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EFD36587C4B003136>, (12.06.2008).

Örneğin mahalli idarelerin, sosyal güvenlik kurumlarının, son yıllarda artış gösteren düzenleyici ve denetleyici kurumların (üst kurullar) ve benzeri bağımsız bütçeli kuruluşların 1050 sayılı kanun dışında tutulması, genel ve katma bütçeli kamu idareleri bünyesinde kurulan döner sermaye işletmeleri ile çeşitli kanunlarla kurulan fonların kapsam dışı kalması.

- 1050 sayılı kanun, Anayasa'nın merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesine bağlı kalmış ve merkezi yönetimi genel bütçede, hizmet yerinden yönetimlerini (özel bütçeli idareleri) katma bütçede toplamıştı. 1050 sayılı kanun hükümleri dikkate alınarak hazırlanan bütçelerde, bütçelerle kalkınma planları, yıllık programlar ve stratejik planlar arasında bağ kurulamaması, bazı mali işlemlerin bütçelerde yer almaması, bütçe uygulamalarının mali yılla sınırlı olması ve çok yıllık bütçeleme sisteminin olmaması sistemin eksikliklerinden biri olarak görülmüştür.

- 1050 sayılı kanundaki mevcut bütçe sınıflandırması ve muhasebe sistemi, kamu gelir ve giderleri konusunda, hem mali yönetime hem de kamuoyuna istenilen bilgilerin ayrıntılı olarak sunulmasına teknik olarak imkan vermediğinden dolayı mali yönetimde performans, verimlilik gibi sıkça kullanılan modern kamu yönetimi ilkelerini düzenlenememiştir.

- 1050 sayılı kanunda mali yetki ve sorumluluklar idari yapıya bağlı görevler itibarıyla tanımlanmaktaydı. Bir başka deyişle sayman, tahakkuk memuru, ita amiri ve diğer görevler, bunları yürütenlerin memuriyet unvanlarından bağımsız olarak saptanmaktaydı. Bu yapı ise modern anlamda mali saydamlık, hesap verilebilirlik ve raporlama işlevlerini ihmal etmekteydi.

- Bütçe dışı fonlar, görev zararı gibi yarı mali nitelikli işlemler ve benzeri uygulamalar nedeniyle bütçe dışı harcamalar çok artmıştır. Ayrıca kalkınma planları ve bütçe arasındaki bağlar kopmuş, bütçeler plan ve programlarda öngörülen hedefleri

gerçekleştirmekten uzak kalmıştır. Kamu harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesi iyi kurulamamıştır²²³.

- Kamu kaynakları etkin, ekonomik ve verimli kullanılması arka planda kalmış; mevzuata uygunluk, prosedüre uygunluk ön plana çıkmıştır.

- Harcama süreci “katı ön kontrol” ve vize uygulamalarına tabi tutulduğu için zaman kaybına neden olarak bütçeden sapmalara yol açmıştır.

- Hazırlanan bütçelerde Orta Vadeli Mali Plan uygulaması olmaması nedeniyle plan-program ilişkisi kurulamamıştır. Dolayısıyla gerçekçi olmayan bir yapı baş göstermiştir²²⁴.

- Devletin taşınır ve taşınmazları muhasebe sisteminde kayıtlı değildi.

- Aşırı merkeziyetçi bir sistem hakim olduğundan idarelere mali inisiyatif tanınmıyordu.

- Kamuda standart bir muhasebe sistemi yoktu.

- Sayıştay denetiminin kapsamı bazı kurum ve harcamaların denetim dışı kalması nedeniyle dar kalmıştır. Performans analizini yapabilecek modern bir iç denetim sistemi oluşturulamamıştır. (Sayıştay tarafından harcama öncesi denetim yapılmaktaydı.)

- Bütçe kod yapısının yetersiz olması nedeniyle uluslararası karşılaştırmalar yapılmasına imkan vermemekteydi.

²²³ Bahadır Yörük, Esin Oral, Sait Arcagök, Umut Korkmaz, “ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler” , **Bütçe Dünyası**, Sayı: 18 (İlkbahar 2004), s. 4.

²²⁴ Ufuk Okan, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasası, http://www.akdeniz.edu.tr/sunum3_dosyalar/frame.htm#slide0001.htm, (13.06.2008).

3.3.2. 5018 Sayılı Kanunla Getirilen Yenilikler

1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'na karşılık bir reform niteliği taşıyan 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10.12.2003 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmiştir. Bu kanunun dayandığı temel bazı kavramlar vardır. Bunlar aşağıdaki gibidir²²⁵:

- a) Hesap verilebilirlik ve yönetim sorumluluğu
- b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanımı
- c) Stratejik Planlama
- d) Çok yıllık bütçeleme (Orta Vadeli Harcama Programı)
- e) Mali Saydamlık
- f) Tahakkuk Esaslı Muhasebe
- g) Mali İstatistiklerin ve Faaliyet Raporlarının Yayımlanması
- h) İç Kontrol Sistemi
- i) Etkin bir İç Denetim
- j) Dış Denetim

5018 sayılı KMYKK' nin getirdiği yenilikleri genel olarak aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:

- Bütçeleme anlayışı ve süreci değişmiştir. OVHP çerçevesinde Çok Yıllı Bütçeleme Sistemine geçilmiştir.
- Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye geçilmiştir.

²²⁵ Candan, “Eski ve Yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I”, s.192.

- Hesap verilebilirlik ve mali saydamlık sağlanmaktadır.
- Bütçe hazırlama süreci yeniden düzenlenmiştir.
- Mali disiplin anlayışı getirilmiştir.
- Harcama süreci değiştirilmiştir.
- Sayıştay denetiminin kapsamı genişletilmiştir.
- Yeni bir iç kontrol ve dış denetim sistemi kurulmuştur.
- Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması ilkesi getirilmiştir.
- Kamuya açıklama zorunluluğu getirilmiştir. (mali saydamlığın sağlanabilmesi için)
- Bağış ve yardım yasaklaması getirilmiştir.
- Kamu zararı oluşmadan sorumluluk kavramı getirilmiştir.
- Tahakkuk esaslı muhasebe sistemine geçilmiştir.

3.4. 1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Karşılaştırılması

1. 1050 sayılı kanunda yer alan genel ve katma bütçenin toplamını ifade eden “konsolide bütçe” tabiri 5018 sayılı kanunla “merkezi yönetim bütçesi” adını almıştır. Merkezi yönetim bütçesi ise; genel bütçe, özel bütçe ile düzenleyici ve denetleyici kurumların bütçelerini kapsamaktadır²²⁶.

²²⁶ Mehmet Emin Altundemir, “2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Analizi”, **Vergi Sorunları**, Sayı: 211 (Nisan 2006), s. 139.

2. 1050 sayılı kanunda bütçe yıllık olarak hazırlanırken, 5018 sayılı kanunla Orta Vadeli Harcama Planı çerçevesinde “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”ne (3 yıllık bütçeleme) ve “Performans Esaslı Bütçeleme” sürecine geçilmiştir²²⁷.

3. 5018 sayılı kanun ve eki cetveller incelendiğinde 1050 sayılı kanuna tabi olmayıp 5018 sayılı kanuna tabi olan birçok kurum ve kuruluş olduğu görülmektedir. Bunlar; TDK, TTK, TODAİ, TÜBİTAK, MTA, TRT, TSE, TOKİ, RTÜK, SPK, BBDK, TMSF, SGK’dur²²⁸.

4. 1050 sayılı kanundaki Sayıştay tarafından yürütülmekte olan ödenek kullanımına ilişkin vize işlemi ile taahhüt ve sözleşmelerin tescil edilmesi işlemine 5018 sayılı kanun ile 2005 yılından itibaren son verilmiştir. Böylece harcama öncesi kontroller azaltılmak suretiyle kamu hizmetlerinin hızlı bir şekilde sunulması için gerekli ortam hazırlanmış olmaktadır. Ayrıca Sayıştay denetiminin de kapsamı genişletilmiştir²²⁹.

5. 1050 sayılı kanunda sorumlular, ita amiri, tahakkuk memuru, sayman ve kanunun 22. maddesinde belirtilen görevliler olarak sayılmasına rağmen, 5018 sayılı kanunda bunlar siyasi açıdan bakanlar, idari açıdan üst yöneticiler, harcama sürecinde idari ve mali açıdan harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi, gerçekleştirme görevlileri ve muhasebe yetkilisi olarak belirlenmiştir. Yeni düzenlemede dikkat edilmesi gereken bir husus ise harcama yetkilisi, mali kontrol yetkilisi veya muhasebe yetkilisi sıfat ve görevinden ikisinin aynı kişide birleşmeyeceği ve bu görevleri yürütenlerin 5018 sayılı kanunda belirtilen görev ve yetkileri dışında harcama sürecinde başka görev alamayacakları noktasıdır. Bu kişilerin sorumlulukları bakımından ise mali sorumluluk yanında idari sorumluluk da getirilmiştir.

²²⁷ Ahmet Kesik, “Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/16%20Ahmet%20Kesik.ppt#1>, (20.05.2008).

²²⁸ Kenan Durak, “1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Kapsamı ve Harcama Öncesi Kontrol Süreci”, http://www.alomaliye.com/kenan_durak_1050.htm, (13.06.2008).

²²⁹ Ayça Gümüşay, **Avrupa Birliği Bütçesi ve Türkiye’nin Üyeliğinin Birlik Bütçesine Olası Etkileri**, Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: 2005, s. 99.

6. 1050 sayılı kanunda giderlerin yapılması dört aşamalı bir süreçle bağlanmıştır. Bu aşamalar; taahhüt, tahakkuk, verile emrine bağlama ve ödeme safhalarıdır. Devlet adına bir malın alınması veya hizmetin gerçekleştirilmesi, ödeme emrine istinaden, ita amirinin harcama talimatıyla başlar. Tahakkuk memuru, devlet giderlerini mevzuata uygun biçimde gerçekleştirip, ita amirinin olurlarına sunar. İta amiri mevzuata uygun giderler için saymana devlet giderini ödeme emri ve iznini verir.

5018 sayılı kanunda ise bütçeden bir harcama yapılabilmesi; harcama yetkilisinin harcama talimatı ile başlayacak, bu talimata göre gerçekleştirme görevlileri harcamayı tahakkuka bağlayacak, harcama yetkilisi bu tahakkuku ödeme talimatına dönüştürecek. Bu aşamaya gelene kadarki sürecin tamamında mali kontrol yetkilisi her işlemi (ödenek tahsis, yüklenmeye girişilmesi, sözleşme yapılması, mal veya hizmetin teslim alınması, işin gerçekleştirilmesi, ödeme emri düzenlenmesi ve bu arada harcama yetkilisi tarafından alınacak veya icra edilecek harcamaya bağlı her türlü mali işlem ve kararları) vize edecek, son aşamada harcama yetkilisi tarafından verile emrine bağlanan tahakkuk, mali kontrol yetkilisi tarafından bütçe ve mevzuata uygunluk kontrolü de yapıldıktan sonra, muhasebe yetkilisinin önüne gelecek, muhasebe yetkilisi de ödemeyi yapacaktır²³⁰.

7. 1050 sayılı kanunun 1. maddesi “Devletin bütün mallarının yönetim ve muhasebesi bu kanuna tabidir.” şeklinde çok genel bir ifadedir. Oysa ki 5018 sayılı kanunun 1. maddesi kanunun amacını kapsamlı bir ifade ile açıklamıştır. Bu maddeye göre kanunun amacı “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir”²³¹.

8. Bütçe Dairesi Başkanlığı yerine Mali Hizmetler Birimi getirilmiştir.

²³⁰ Kenan Durak, “1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Kapsamı ve Harcama Öncesi Kontrol Süreci”, http://www.alomaliye.com/kenan_durak_1050.htm, (15.05.2006).

²³¹ 1050 ve 5018 Sayılı Kanunlar.

9. 1050 sayılı kanunun 3. maddesine göre, bütçe hesaplarının yönetim dönemi (jestiyon) esasına göre gerçekleştirileceği belirtilmiştir. Bu yöntemde her gelir tahsil edildiği yıl, her gider ise yapıldığı yıl bütçesine kaydedilmekteydi. 5018 sayılı kanunla tahakkuk esaslı muhasebe uygulamasına geçilmiştir. Buna göre, kamu gelir ve giderleri tahakkuk ettirildikleri mali yılın bütçesinde gösterilmektedir²³².

10. 1050 sayılı kanunda yer alan bütçe hazırlık süreci, 5018 sayılı kanun ile tamamen değişmiştir.

11. 1050 sayılı kanuna göre 5018 sayılı kanunun kapsamı genişletilmiştir. Genel Bütçe kapsamındaki idareler, mahalli idareler ve SGK'lar 5018 sayılı kanun kapsamına alınırken, TCMB, KİT ve kamuya ait şirketler kapsam dışı tutulmuştur.

12. 1050 sayılı kanunda Program Bütçe Sistemi'nin uygulanması öngörülmüşken, uygulanamamıştır. Dolayısıyla bütçe kod yapısı da yetersiz kalmıştır. O dönemde performansa dayalı bütçe uygulaması olmadığından stratejik planlar hazırlanamamaktaydı. 5018 sayılı kanun ile analitik bütçe kod yapısına geçilmiştir.

13. 5018 sayılı kanun ile denetimde ihtisaslaşmanın önü açılmak suretiyle belirli kuralları ve standartları olan, sürekli işleyen, ilgili kamu idaresinin içinde yer alacak bir iç denetim sistemi kurulması amaçlanmıştır. Belirlenmiş bir sistem dahilinde işleyen denetim faaliyetinin yapılmasını sağlamak ve harcama sonrası iç denetimi gerçekleştirmek üzere, iç denetçilerin atanması öngörülmektedir. Yeni getirilen sistemin bir gereği olarak harcama sonrası denetim faaliyetinin güçlendirilmesi istenmektedir.

3.5. 5217 Sayılı Kanunun Çıkarılması

5217 sayılı “Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” TBMM

²³² Çölgezen, s.138.

tarafından 14.07.2004 tarihinde kabul edilmiş ve 23.07.2004 tarihinde RG’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir²³³.

5217 sayılı kanun, bütçe disiplininin güçlendirilmesi, bütçe kapsamının genişletilmesi ve kamu harcamalarında saydamlık sağlanması amacıyla özel gelir- özel ödenek uygulamalarının kaldırılmasını, bunların bütçe geliri olarak kaydedilmesini ve daha önce özel gelirlerle finanse edilen harcamaların ilgili kurum bütçelerinde öngörülecek ödeneklerle yapılmasını düzenlemektedir²³⁴. Bu kanunla fonların tasfiyesi sonrasında başlayan özel gelir-özel ödenek uygulamaları tekrar gözden geçirilerek Devlete ait tüm gelir ve giderlerin “birlik ilkesi” ne uygun olarak tek elde toplanması amaçlanmıştır. Böylece TBMM; bütçe hakkını tam olarak kullanma hakkını elde etmiş ve dönem başı ile dönem sonu arasındaki süreçte meydana gelen büyük farkların önüne geçilmesi yolunda büyük bir adım atılmıştır.

3.6. Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçelemeye Geçiş

3.6.1. Stratejik Planlama

Kamu idarelerinin planlı hizmet sunabilmeleri, yeni politikalar geliştirebilmeleri, belirlenen politikaları somut programlara ve bütçelere dayandırabilmeleri çok önemlidir. Bu konuda uygulamayı etkin bir şekilde izlemeye ve değerlendirmeye yönelik olarak “stratejik planlama” temel bir araç olarak benimsenmiştir. Stratejik Planlama, bir yandan kamu mali yönetimine etkinlik kazandırırken, diğer yandan kurumsal kültür ve kimliğin gelişmesine destek olacaktır²³⁵.

5018 Sayılı kanuna göre stratejik plan, “kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini; bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plan” şeklinde tanımlanmaktadır.

²³³ <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5217.html>, (15.06.2008).

²³⁴ Burak Ektiren, **Türk Kamu Bütçe Sisteminin Avrupa Birliği Bütçe Sistemine Uyumu**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: 2006, s.103.

²³⁵ Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu, <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, (14.05.2008).

Kamu idareleri, kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını* oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla stratejik plan hazırlarlar²³⁶.

Bulutoğlu, “her masrafçı daire varlık sebebini iyice belirlemek, bunu gerçekleştirmek için ölçülebilir hedeflerini saptamak, sonra her dönem sonunda başarısını ölçmek, başarısızlıktan alacağı dersleri bilmek zorundadır.”²³⁷ şeklindeki ifadesiyle bu konuda güzel bir değerlendirme yapmıştır.

Stratejik planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme (PEB) çerçevesinde, stratejik plan hazırlamakla yükümlü olacak kamu idarelerinin ve stratejik planlama sürecine ilişkin takvimin tespitine DPT Müsteşarlığı yetkili kılınmıştır. Maliye Bakanlığı da Performansa Dayalı Bütçeleme Rehberi hazırlamakla yükümlüdür. Böylece önce stratejik amaç ve hedefler belirlenecek, bu da performans hedeflerinin belirlenmesinde yol gösterici olacaktır. Daha sonraki aşama da ise faaliyet ve projeler için ihtiyaç duyulan kaynaklar tespit edilecektir. Bu bağlamda baktığımızda PEB'nin en önemli özelliklerinden birisi bütçelerin performans göstergelerine göre değerlendirilmesine imkan vermesidir.

Kamu kurumları bakımından stratejik planlamanın önemini aşağıdaki gibidir²³⁸:

- Politika belirleme ve plan-program-bütçe ilişkisinin kurulmasına yardımcı olur.
- Amaç ve hedeflere dayalı bir bütçeleme anlayışını geliştirir.

* **Misyon:** Bir kamu idaresinin varlık sebebi olup, ne yaptığını, nasıl yaptığını ve kim için yaptığını ifade eden bir kavramdır. Kelime olarak eş anlamlısı “görev” diyebiliriz.

Vizyon: Bir kamu idaresinin geleceğini sembolize eden bir kavramdır. İdarenin uzun vadede neler yapmak istediğinin güçlü bir anlatımıdır.

²³⁶ 5018 Sayılı KMYKK, m.9.

²³⁷ Kenan Bulutoğlu, **Kamu Bütçesi, Kamu Harcamaları, Kamu Borçları**, İstanbul:Batı Türkeli, 2004, s.94.

²³⁸ Süreyye Sakıncı, “Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh281.ppt>, (13.06.2008).

- Planlama ve uygulama faaliyetlerinde etkinlik, yerindelik, katılımcılık, saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ilkelerini getirir.
- Sistematik veri toplama ve sonuçları analiz etme alışkanlığı kazandırır.
- Katılımcı yönetim anlayışını geliştirir.
- Kamu hizmetlerinden faydalananların talebine yönelik duyarlılığı artırır.
- Hizmet kalitesi, etkinlik, rekabet, yenilikçilik ve sürekli değişim anlayışı yerleşir.

Ülkemizde 5018 Sayılı Kanun çerçevesinde kamu idarelerinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye yönelik çalışmalar hızla devam etmektedir. Uygulama “Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik” de belirlenen geçiş programı dahilinde yaygınlaşmaktadır. 2010 yılı başı itibariyle 145 merkezi kamu idaresinde stratejik planlama ve PEB’ ye geçilecektir. Merkezi Yönetim Kapsamında Mart 2008 itibariyle 84 kamu idaresi stratejik plan, 26’ sı ise performans programı hazırlamıştır. Önümüzdeki dönemde stratejik plan ve performans programlarının 61 kamu idaresinde daha tamamlanması beklenmektedir.²³⁹

Ülkemizde stratejik planlamayı zorunlu kılan yasal düzenlemeler şunlardır:

- 5018 sayılı KMYKK
- 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu
- 5302 sayılı Özel İdaresi Kanunu
- 5393 sayılı Belediye Kanunu

²³⁹ Kamuda Stratejik Yönetim, <http://www.sp.gov.tr/default.asp>, (13.06.2008).

3.6.2. Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi

Teorik olarak bütçe uygulamaları incelendiğinde günümüze kadar birçok bütçeleme tekniğinin kullanıldığı ve bunların zaman içinde geliştirildiği görülmektedir. Bütçe sistemlerinin, bütçe fonksiyonlarını gerçekleştirmeye yönelik teknikler olarak tasarlandığı bilinmektedir. Bu yönüyle bütçe sistemleri, bütçenin bir yada birden fazla fonksiyonunu sağlamaya yönelik kurallar, ilkeler ve yöntemler bütünüdür²⁴⁰.

Kamu mali yönetimi alanında yaşanmakta olan önemli değişikliklerden birisi de merkezden yönetimi esas alan, kaynak dağılımı ve girdi odaklı geleneksel bütçeleme anlayışından, yetki ve sorumluluk dağıtımı ile kaynakların yerinden yönetimini esas alan mali yönetim ve sonuç odaklı PEB anlayışına geçilmesidir. 5018 sayılı KMYKK ile kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak üzere Türkiye’de PEB’ye geçiş öngörülmüştür²⁴¹.

PEB; kamu idarelerinin ana fonksiyonlarını, bu fonksiyonların yerine getirilmesi sonucunda gerçekleştirilecek amaç ve hedefleri belirleyen, kaynakların bu doğrultuda tahsisini ve kullanılmasını sağlayan, performans ölçümü yaparak ulaşılmak istenen hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını değerlendiren ve sonuçları performansa dayalı olarak raporlayan bir bütçeleme sistemidir.

PEB üçlü bir yapı üzerine kurulmuştur. Bu yapı bir önceki konumuzda ayrıntılı olarak değindiğimiz “orta ve uzun vadeli stratejik plan” ile bu planların yıllık uygulamalarını göstermek üzere ve bütçeye dayanılarak oluşturulan “yıllık performans programının” hazırlanmasını ve bu program dahilinde yürütülen faaliyetlerin sonuçlarının ise performansa dayalı olarak “yıllık faaliyet rapor” ile raporlanmasını öngörmektedir*.

²⁴⁰ Ekrem Candan, **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul:2006, s.97.

²⁴¹ Ertan Erüz, “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”, <http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/eruz.pdf>, (14.06.2008).

* 5018 sayılı kanunun 9. maddesine baktığımızda PEB tanımı yoktur. Ancak 41. madde incelendiğinde; kamu idarelerinin harcama birimlerinden başlayarak performans programı hazırlayacakları ve program sonuçlarını performansa dayalı olarak faaliyet raporları ile raporlayacakları belirtilmektedir.

Planlama, Programlama ve Bütçeleme Sistemi (PPBS)' de kurulması zorunlu olmayan bütçe-plan ilişkisi PEB' de orta vadeli bütçe (çok yıllık bütçeleme) uygulaması ile büyük ölçüde zorunlu hale gelmiştir. Uygulamaya baktığımızda PPBS' de bu ilişkinin kurulamadığı görülmektedir. PEB' de bu ilişkinin zorunlu tutulmasının sebebi performans olgusunun kısa dönemli bir olgu olamamasındandır. Orta vadeli bütçeleme ile sonraki birkaç yılın bütçe tahminleri cari yıl bütçe tahminleri ile tespit edilebilmektedir²⁴².

Bir çok gelişmiş ülkenin mevcut durumlarını daha iyileştirmek için uyguladığı bu sistem ülkemizde de uygulanarak özellikle Avrupa Birliği yolunda uyum çalışmaları içinde olduğumuz günümüzde atılmış çok büyük bir adımdır. 1980'li yılların sonunda Yeni Zelanda, Avustralya; 1990'lı yıllarda İsveç, ABD, Finlandiya, İngiltere, Danimarka, Hollanda, Kanada, Fransa; 2000'li yıllarda Avusturya, İsveç ve Almanya PEB'ye geçiş yönünde düzenlemeler yapmıştır. Dünyada yaşanan bu gelişmelere paralel olarak ülkemizde de Maliye Bakanlığı'nca 2001 yılında "Sürekli Kalite Geliştirme ve Kamu Bütçeleme Sisteminin Yeniden Yapılandırılması Projesi" çerçevesinde 6 kurumda çeşitli faaliyet ve projeler pilot olarak seçilerek PEB'ye yönelik çalışmalar yapılmıştır. Bu kurumlardaki faaliyetler için 2003-2007 yıllarını kapsayan stratejik plan ile 2003 yılı performans planı hazırlanmıştır²⁴³.

3.7. Analitik Bütçe Sınıflandırması

Kurumların sınıflandırmasındaki değişikliklerle birlikte, "bütçe kod yapısı" da değişmiştir. 2004 yılından itibaren "program bütçe sistemi" terk edilerek "analitik bütçe sistemine" geçilmiştir. Bu sistem, stratejik planlama ve PEB ile uyumlu ve paralel bir sistemdir. Bu sistem IMF'nin Devlet Mali İstatistikleri ve Avrupa Bütünleştirilmiş Hesaplar Sistemi esas alınarak hazırlanmıştır. Nitekim 5018 sayılı kanunun 13/k maddesinde " Bütçeler, kurumsal, işlevsel ve ekonomik sonuçların görülmesini sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı'nca uluslararası standartlara uygun olarak

²⁴² Asuman Altay, Ersin Kaplan, "Türkiye'de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF'nin Rolü" **Maliye**, Sayı:151(Temmuz-Aralık 2006), s.7.

²⁴³ Maliye Bakanlığı, "Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi", [www.bumko.gov.tr/PEB/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=5170&DOSYASIM=PEBRehberi.p](http://www.bumko.gov.tr/PEB/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=5170&DOSYASIM=PEBRehberi.pdf)df, (13.06.2008).

belirlenen bir “sınıflandırmaya” tabi tutularak hazırlanır ve uygulanır” denilerek bütçelerin uluslararası standartlara göre hazırlanmasının yasal çerçevesi çizilmiştir²⁴⁴.

Ülkemizde analitik bütçe sınıflandırmasına geçilmeden önceki bütçe kodlamasında sınıflandırma sistemi kaybedilmişti. Yeterli bir kurumsal ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analiz yapma imkanı yoktu ve bundan dolayı da uluslar arası karşılaştırmalar yapılamıyordu.

Konumuza geçmiş dönemde uygulanan bütçe kodlamalarından bir miktar bahsederek devam etmemizin daha yararlı olacağını düşündüğümüzden dolayı bu bölümümüzde daha önce uygulanmış olan sınıflandırmalardan bahsedilerek devam edilmiştir²⁴⁵.

1850- 1945 yılları arasında bütçeler Muvazene-i Umumiye Kanunu bağlı olarak düzenlenmiştir.

1920-1963 yılları arasında uygulanmış olan geleneksel bütçe sisteminde kamu harcamaları kurumlar bazında sadece harcama kalemlerine göre sınıflandırılmıştır. 1920 yılı bütçesinde daireler sıralanmakta, bölüm numaraları bu sıralamaya göre devam ederek yeterince maddeye ayrılmıştır.

1924-1949 yıllarında bütçeler ödeneğin çeşidi, bölüm ve maddeler itibarıyla düzenlenmiştir.

1949-1963 yılları bütçelerinde istatistiki bilgi derleme önem kazanmış ve kodlama düzenine geçilmiştir.

1949 yılı bütçesinde ödeneğin çeşidindeki kısımlar ayrımı esas alınmış, genel ve katma bütçelerin tümünde aynı ayırım ve numaralandırmanın uygulanması öngörülmüştür. Bu amaçla 101-600 üncü bölümler cari, 700 üncü bölüm yatırım, 800 üncü bölüm Devlet borçları için ayrılmıştır.

²⁴⁴ Çölgezen, s.140.

²⁴⁵ Analitik Bütçe Sınıflandırması, <http://www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAF6AA849816B2EFFC29D2305A995420>, (14.06.2008).

1961 yılında planlı kalkınma modeli doğrultusunda Devlet Planlama Teşkilatının kurulmasıyla birlikte hazırlanan 5 yıllık kalkınma planları ve yıllık programlar, bütçenin hazırlanmasında temel kriter oluşturmuştur.

1964-1972 yılları arasında bütçe; 5 yıllık kalkınma planlarının yapılmaya başlamasıyla birlikte “hizmet bütçeleri” esasında hazırlanmış ve “A” cetvelinde; cari, yatırım, transfer ayrımı yapılmıştır. Devlet borçları transferlerde yer almış, bölüm sayıları azaltılmış, maddeler daha ayrıntılı hale getirilerek çoğaltılmıştır.

1973 yılında “program bütçe” sistemine geçilmiştir. Program bütçe sisteminde “A” cetveli cari (personel+diğer cari), yatırım, transfer ayrımıyla 100’ler 10’lar ve 1’ler şeklinde kodlanmış, ancak ödeneklerin kullanımında yaşanan sıkıntılardan kaynaklanan yıl içi bütçe işlemlerindeki aşırı artış ve o yıllarda işlemlerin bilgisayar ortamında yapılamaması dolayısıyla kesin hesap kanunları çıkartılamamıştır. Dolayısıyla 1975 yılında 1’ler düzeyi uygulanmasından, vazgeçilmiştir. Daha sonra kuruluşların işlem yükünü azaltmak amacıyla 1985 yılında bütçenin 10’lar düzeyinde kanunlaşması uygulaması terkedilmiş, ancak kesin hesaplar 10’lar düzeyinde çıkarılmaya devam edilmiştir.

Program bütçe sistemi uygulamada yaşanan sıkıntılar nedeniyle istenen verimi sağlayamamıştır. Mevcut kodlama sistematigi, kurumların ana hizmet birimlerinin alt alta sıralanmasından ibaret olmuş hatta bazen o ayrıma da gidilmeyerek kuruluşun tüm faaliyetleri bir ya da iki programla sınırlandırılmış, aynı program kodları farklı kurumlarda farklı hizmetleri içermiş, bu ise mevcut sınıflandırmayı analize elverişli olmaktan uzaklaştırmıştır. Alt programlar programların diğer bir ifade ile ana hizmetlerin alt bölümlerini ifade etmesi gerekirken herhangi bir hizmetin maliyet unsurlarından bir tanesi alt programlarda izlenir hale gelmiştir. Faaliyet kodları alt programı oluşturan benzer işleri ifade etmesi gerekirken, ekonomik sınıflandırmanın eksikliklerini kapatmak amacıyla kullanılmaya başlanmıştır.

Program bütçe uygulamasında, sınıflandırma sistematiginin kaybedilmiş olması, yeterli bir kurumsal sınıflandırma ve fonksiyonel sınıflandırma yapılamamış olması nedeniyle analize elverişli bir ortam yaratılamaması ve mevcut kodlamanın

uluslararası karşılaştırmaların yapılmasına imkan vermiyor olması yeni bütçe sınıflandırması arayışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur.

1995 yılında kamunun yeniden yapılandırılmasını amaçlayan “Kamu Mali Yönetim Projesi” kapsamında yeni bir bütçe sınıflandırması çalışmaları başlatılmış, 1998 yılında IMF uzmanlarıyla birlikte çalışılarak GFS* (Government Finance Statistics- Devlet Mali İstatistikleri) esasına dayalı bir sınıflandırma modeli ortaya konulmuştur. Bu sınıflandırmanın 1999 yılında 4 kuruluştaki test edilmesi kararlaştırılmış ancak, proje hedeflerindeki değişiklikler nedeniyle, pilot olarak seçilen kuruluşlardan sadece Hacettepe Üniversitesinde otomasyon desteği olmaksızın test edilerek kesin hesap çıkarılmıştır. Daha sonra bu uygulamaya bir süre ara verilmiş ve Avrupa Birliğine katılım sürecinde bütçe kodlamasının uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. 1998 yılında tamamlanmış olan yeni bütçe kod yapısı yeniden gözden geçirilerek GFS deki değişikliklere ve Avrupa Birliğinde uygulanan ESA’95 (European System of Integrated Economic Accounts- Avrupa Bütünleştirilmiş Ekonomik Hesaplar Sistemi) standardına uygun hale getirilmiştir.

Yeni bütçe kodlaması bir alt yapı çalışmasıdır. Bu kodlamayla yeni ve istenilen bütçeleme sistemlerini uygulamak mümkün olabilecektir. Yeni bütçe kodlamasının getirdiği önemli yenilikler, detaylı bir kurumsal kodlamayla program sorumlularının tespitine imkan vermesi, mevcut bütçede var olmayan fonksiyonel sınıflandırmanın sağlanması, aynı kodlamanın konsolide bütçeli kuruluşlar dışındaki kuruluşlarda da uygulanabilir olması, uluslararası karşılaştırmalara imkan vermesi ve ölçmeye ve analize elverişli olması olarak sıralanabilir. Bu özellikleri ve özellikle de analize elverişli istatistikî veriler üretmeye imkan vermesinden ötürü yeni bütçe kodlaması “Analitik Bütçe Sınıflandırması” olarak adlandırılmıştır. 01.01.2004 tarihinden itibaren genel ve katma bütçeye dahil idarelerde uygulanmaya başlanmıştır.

Bütçeler, ekonomide fiyat istikrarının sağlanması, gelir dağılımının düzeltilmesi, yatırımların teşvik edilmesi gibi hedeflerin gerçekleştirilmesinde kullanılan en önemli mali araçlardan biridir. Bütçe harcamalarının türleri ve etkileri

* **GFS:** ekonomik analiz yapmak amacıyla devletin nakit alımlarını ve ödemelerini kayıt altına alan uluslararası kabul edilmiş bir sistemdir.

farklı olduğundan, bütçenin etkin bir mali araç olarak kullanılabilmesi için harcamaların temel kriterlere göre sınıflandırılması gerekmektedir. Bütçe sınıflandırması, ekonomik ve mali politikaların uygulanması ve sonuçlarının analiz edilebilmesi için devlet faaliyetlerinin kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel kriterlere göre tasnif edilmesidir²⁴⁶.

Analitik bütçe sınıflandırması; kurumsal sınıflandırma, fonksiyonel sınıflandırma ve ekonomik sınıflandırma olmak üzere üç ana grupta toplanmakta, fonksiyonel sınıflandırma ile ekonomik sınıflandırma arasında ayrıca finansman tipi sınıflandırma yer almaktadır:

3.7.1. Kurumsal Sınıflandırma

İdari yapı temel alınarak oluşturulan kurumsal sınıflandırma, siyasi ve idari sorumluluğun belirlenmesini ve program sorumlularının tespitini hedeflemektedir. Böyle bir sorumluluk tespiti, beraberinde performans esaslı bütçeleme anlayışında hedeflenen performanstan kimin sorumlu olacağının ortaya konulmasını da mümkün kılmaktadır. Bu sınıflandırmada aynı anayasal otoriteye tahsis edilen kaynakların aynı kodda yer alması benimsenmiş, bağlı ve ilgili kuruluşlara verilen kaynaklar, kuruluşun bağlı bulunduğu kurum kodunda yer almıştır. Siyasi veya bürokratik olarak yönetim yetkisi, kurumsal sınıflandırmanın temel kriteri olarak nitelendirilmiştir.²⁴⁷ 5018 sayılı kanunun 31. maddesinde yer alan “ bütçeyle ödenek tahsis edilen her bir harcama biriminin en üst yöneticisi harcama yetkilisidir” hükmü uyarınca kurumsal sınıflandırma yapısı, harcama yetkilisinin tespitinde belirleyici olmaktadır. Bu sınıflandırma 4 düzeyli ve 8 haneli bir kodlama sistemi benimsemiştir.(bk:EK- 4)

Birinci düzey: Bakanlıkları ve anayasal olarak eşdeğer kurumları belirlemektedir.

İkinci düzey: Birinci düzeyde tanımlanan yöneticilere karşı doğrudan sorumlu birimler ile bütçe türleri kapsamında yer alan kurumları ifade etmektedir.

²⁴⁶ 2009-2011 Dönemi Bütçe Çağrısı, <http://www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF746C3B612A7B3F4B>, (25.10.2008).

²⁴⁷ Analitik Bütçe Sınıflandırması, [http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/ABSTanitim\(2007\).pdf](http://www.bumko.gov.tr/TR/Tempdosyalar/ABSTanitim(2007).pdf), (14.06.2008).

Üçüncü düzey: Ana hizmet birimleri gibi ikinci düzeye bağlı birimleri kapsar.

Dördüncü düzey: Destek ve lojistik birimleri ile bu politikaları uygulayan kurumları kapsamaktadır.

3.7.2. Fonksiyonel Sınıflandırma

Fonksiyonel sınıflandırma; 1973 yılında uygulamaya başlanan Program Bütçe Sistemi(PBS)'nin beklenen optimum faydayı sağlayamamasının başlıca nedeni olarak gösterilen sınıflandırmadır. Devlet Faaliyetlerinin tümünü göstermek üzere tasarlanmıştır. Ayrıca devlet faaliyetlerinin ve bu faaliyetlere yönelik harcamaların uluslar arası karşılaştırılması bakımından da önem arz etmektedir. Bütçe politikalarının oluşturulmasında sektörel ayrımların yapılabilmesi de bu sınıflandırmanın hedefleri arasındadır. 4 düzey 6 haneli kodlama sisteminden oluşmaktadır:

Birinci düzey: Devlet faaliyetlerini 10 ana fonksiyona ayırmaktadır.(bk:EK-4)

İkinci düzey: Ana fonksiyonlar programlara bölünmektedir.

Üçüncü düzey: Nihai hizmetleri içermektedir.

Dördüncü düzey: olası ihtiyaçlar için boş tutulan kod grubudur.

Analitik Bütçe Sınıflandırması içinde fonksiyonel sınıflandırma daha ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Böylece bütçe sistemimizin uluslar arası standartlara daha fazla yaklaşması ve mali şeffaflığı sağlaması kaçınılmaz olmaktadır.

3.7.3. Finansman Tipi Sınıflandırma

Genel devlet tanımına giren bütün kurumları kavrayabilmek için ihtiyaç duyulmuş, devirli ödenekleri izleyebilmek adına geliştirilmiş bir sınıflandırmadır. Harcamaların hangi kaynaklardan finanse edileceğini gösteren tek kodlu bir özelliğe sahiptir.(bk: EK-4) Genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri tarafından kullanılan bir kod yapısıdır. Finansman tipinin belirlenmesinde ödemenin nereye yapıldığı hususu önem taşımaktadır.

3.7.4. Ekonomik Sınıflandırma

GFS esaslarına göre oluşturulan bu sınıflandırma; devlet faaliyetlerinin, milli ekonomi üzerindeki etkilerine göre gruplandırılmasıyla oluşturulmuştur. Devlet faaliyetlerinin, milli gelir ve piyasa ekonomisi üzerindeki etkilerinin ölçülmesini amaçlayan bir sınıflandırmadır. Gelirlerin, harcama ve borç vermenin, finansmanın (gelir-gider farkı) sınıflandırması şeklinde üç bölümden oluşmaktadır. Ayrıca bütçe politikalarının seçici bir şekilde uygulanmasını sağlamaktadır.(bk:EK-4)

Gelir ile harcama ve borç vermenin sınıflandırılmasında, “karşılıklı veya karşılıksız”, “cari veya sermaye” ayrımı öncelik taşımaktadır. Karşılıksız işlemler burs ödemeleri veya vergi gelirleri gibi tahsilat ve ödemeleri kapsar. Sermaye ve cari ayrımında ise; bütçe hazırlama rehberi ile bütçe kanunda belirlenmiş asgari değer ile kullanım ömrü dikkate alınmaktadır.

Finansmanın sınıflandırması, bütçe gelirleri ile giderleri arasındaki açığın hangi kaynaklardan, hangi şartlarla finanse edildiğini gösterir. Fazlalık söz konusu olması durumunda ise bu fazlalığın nasıl değerlendirildiği hususu finansman sınıflandırması kapsamına girer. Özel bütçeli idareler ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar kendi bütçelerine ilişkin finansman sınıflandırmasını esas alarak “F” cetvelini hazırlayacaklardır.

3.8. Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)

Dünyada gelişen ve değişen küresel, ekonomik, sosyal koşullar kalkınma planlarını daha da önemli birer araç haline getirmiştir. 2007-2013 dönemini kapsayan Dokuzuncu Kalkınma Planı; değişimin çok hızlı yaşandığı, rekabetin arttığı ve belirsizliklerin çoğaldığı bir döneme rastlamaktadır. Küreselleşmenin her alanda etkiliği olduğu, risk ve fırsatların arttığı bu dönemde; Dokuzuncu Kalkınma Planı Türkiye’nin ekonomik, sosyal ve kültürel bütünlüğü gerçekleştirebileceği dönüşümleri ortaya koyan temel doküman olmuştur. Bu kapsamda Plan; *“istikrar içinde büyüyen, gelirini daha adil paylaşan, küresel ölçekte rekabet gücüne sahip bilgi toplumuna dönüşen, AB’ ye üyelik için uyum sürecini tamamlamış bir Türkiye”* vizyonu çerçevesinde hazırlanmıştır. Ayrıca Dokuzuncu Kalkınma Planı uygulamada etkinlik ve şeffaflığı sağlayarak, hesap

verilebilirliğe zemin oluşturmak amacıyla, bir izleme ve değerlendirme mekanizmasına da yer vermiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı, AB'ye üyelik sürecinin gerektirdiği Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Uyum için Stratejik Çerçeve gibi dökümanların yanı sıra başta OVP olmak üzere bir çok ulusal ve bölgesel planın dayanağını oluşturacak planlama çalışmalarını yönlendirici bir işleve sahiptir²⁴⁸.

Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde bir takım stratejik amaçlar belirlenmiştir:

- Rekabet ve İstihdam gücünün artırılması.
- Beşeri gelişme ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi.
- Bölgesel gelişmenin sağlanması.
- Kamu hizmetlerinde kalitenin ve etkinliğin artırılması.

Uygulanacak tüm politika kararlarının bu amaçları gerçekleştirmeye yönelik alınması planlanmaktadır. Bu anlayış doğrultusunda hazırlanan Plan; AB'ye üyelik sürecine katkı sağlayacak temel doküman olarak tasarlanmıştır. Bu nedenle Plan dönemi AB mali takvimi dikkate alınarak 2007-2013 yıllarını kapsayacak şekilde 7 yıllık olarak belirlenmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı; DPT' nin koordinasyonunda tüm kamu kurum ve kuruluşlarının katkılarıyla hazırlanmıştır.

Dokuzuncu Kalkınma Planına göre gelişmekte olan ülkelerin küresel ortamda rekabetçi konumlarını devam ettirebilmeleri ve güçlendirebilmeleri; büyümelerini verimlilik artışına dayandırmalarına ve yeni üstünlük alanları yaratabilmelerine bağlıdır. Bu doğrultuda yenilikçiliğe önem verilmesi, bilgi ve teknolojinin artırılması, istihdam olanaklarının geliştirilmesi büyük önem taşımaktadır.

²⁴⁸ Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013), <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, (11.08.2008).

3 Ekim 2005’ de tam üyelik müzakerelerinin başlamasıyla birlikte ülkemiz ile AB arasındaki ilişkilerde yeni bir döneme girmiştir. Plan döneminde; AB’ye üyelik yolunda Kopenhag siyasi kriterlerine uyum düzeyinin yükseltilmesi, ekonomik kriterlere uyum sağlanması ve 35 fasıl altında toplanan AB müktesebatına ilişkin müzakerelerin sonuçlandırılarak katılım sürecinin tamamlanması amaçlanmaktadır. Müktesebata uyum süreci, ülke öncelikleri ve imkanları dikkate alınarak aşamalandırılacak ve bütüncül bir strateji çerçevesinde yönlendirilecektir. Uyuma dönük önceliklendirme yapılırken, kamunun finansman imkanlarını, özel kesimin rekabet gücünü, istihdamı, bölgesel gelişmeyi, çevreyi ve sosyal dengeleri gözetten bir yaklaşım esas alınacaktır. Üyelik süreci, ülkemizin çoğu alanda köklü değişiklikler yapmasına yol açarken; demokrasi, hukuk devleti, insan hakları, sağlık, gıda, eğitim, tüketici hakları, rekabet kuralları gibi bir çok konuda AB norm ve standartlarına ulaşılması halkımızın yaşam kalitesini yükseltecektir. Plana göre kısa bir zaman diliminde çok sayıda hukuki düzenlemenin yapılmasını gerektirecek olan katılım sürecinde; TBMM’ nin etkin bir şekilde bilgilendirilmesi ve uyumun gerektirdiği hızla karar alabilmesi için gerekli tedbirler alınacaktır. İdari yapıda da bürokrasi azaltılacak, görev yetki örtüşmeleri giderilecek, karar alma süreçleri iyileştirilerek toplumun katılımı artırılacaktır.

Dokuzuncu Kalkınma Planı makroekonomik yapıyı güçlendirici bir çok yapısal reform içermektedir. Konumuz gereği bunlardan sadece bütçe ile ilgili olanları üzerinde durulmuştur:

- Kamuda mali saydamlığı bozan bütçe içi ve bütçe dışı fon sistemi 2000 ve 2001 yıllarındaki yasal düzenlemelerle büyük ölçüde tasfiye edilmiş, ödenek üstü harcamaya imkan veren düzenlemeler iptal edilmiş, bütçe disiplininin güçlendirilmesi ve bütçe kapsamının genişletilmesi amacıyla özel gelir- özel ödenek uygulamalarına son verilmiştir.

- 5018 sayılı KMYKK ile kamu mali yönetimi yeniden düzenlenmiştir. Plan-program-bütçe ilişkisini güçlendirecek mekanizmalar oluşturulmuş ve bütçe hazırlama süreci ile bütçe kapsamı yeniden tanımlanmıştır.

- Vergi sisteminin daha etkin ve basit hale getirilmesi amacıyla gelir ve kurumlar vergisi oranları düşürülmüş, istisna ve muafiyetler daraltılmıştır. ÖTV uygulamaya konulmuş, yatırım araçları üzerindeki farklı vergileme uygulamalarına son verilmiştir. Bunlarla birlikte yatırım indiriminin kaldırılmasına yönelik düzenleme yapılmış, gelir vergisinde ve bazı sektörlerde KDV’ de indirim gerçekleştirilmiş, gelir idaresi yeniden yapılandırılmıştır.

- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun ile borçlanma ve borç yönetimi konularındaki mevzuat değişikliği giderilmiştir. Bu kanuna dayanılarak, hazine tarafından üstlenilen mali yükümlülüklerin ödenmesi, kaydedilmesi ve raporlanmasını kapsayan, risk hesabı sistemini getiren ve borçlanmada şeffaflık, hesap verilebilirlik ve disiplini sağlayan düzenlemeler yapılmıştır.

- Stratejik planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme uygulamasına yardımcı olacak kılavuzlar hazırlanmıştır. Seçilmiş kamu kuruluşlarında bu yönde pilot çalışmalara 2004 yılında başlanmış olup, 8 kamu kuruluşunda yürütülen stratejik planlama çalışmaları 6 kuruluştaki tamamlanmıştır.

- Yabancı sermaye yatırımlarını artırmak ve yabancılara güven sağlamak amacıyla yasal düzenlemeler yapılmıştır.

- Ulusal kaynaklar ve katılım sürecini kolaylaştırmayı hedefleyen AB mali yardımlarının, AB ortalamalarına ulaşmada katkı sağlayacak alanlarda kullanılması planlanmıştır.

3.9. Türkiye Ekonomisindeki Gelişmeler

Türkiye; coğrafi konum, aktif nüfus, doğal zenginlik kaynakları gibi kriterler açısından değerlendirildiğinde küresel piyasalarda önemli bir ekonomik aktör durumundadır. Bununla birlikte terör, savaş, uyuşturucu kullanımı, siyasi istikrarsızlıklar ve ekonomik krizler gibi ağır sorunlar yaşamasına rağmen ulusal, siyasi, hukuki ve ekonomik istikrarı sürdürülebilir kılmaya çalışarak büyümekte olan pazarlar içerisindeki yerini yükseltmeye çalışmaktadır.

Türkiye 1990'lı yıllardan itibaren ekonomideki yapısal sorunlar, hızla artan kamu açıkları ve borç yükü ile birlikte istikrarsız bir ekonomik yapıya sahip olmuş ve kısa aralıklarla ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde sosyal güvenlik ve KİT'ler gibi yapısal sorunların çözümünde adım atılamaması, yüksek enflasyon, özelleştirmenin hedeflenen düzeylerin çok gerisinde kalması gibi sebepler kamu açıklarının hızla artmasına yol açmıştır. Artan kamu açıklarının borçla finansmanı ise borç yükü ve faiz ödemelerinin kamu harcamaları içerisindeki payını üst seviyelere taşımıştır.

2003 yılından itibaren ise kararlı bir şekilde uygulanan para ve maliye politikaları sonucunda makroekonomik istikrarın sağlanmasında büyük başarılar elde edilmiştir. Uygulanan kararlı politikalar ile birlikte mali disiplin sağlanmış, kamu maliyesinde olumlu gelişmeler yaşanmıştır. Bu gelişmelerden bazıları şöyledir:

- Gelir artırıcı, harcama azaltıcı politikalar ile birlikte gerçekleştirilen yapısal reformlar bütçe disiplini artırmıştır. Ayrıca kamu mali yönetiminde reform süreci hızlandırılmış, maliye politikası ülkenin ihtiyaçlarını göz önünde tutan ve aynı zamanda dünyadaki gelişmelere uyum sağlayan yapısal politikalarla desteklenmiştir.

- Kayıt dışı ekonominin kayıt altına alınması ve vergi kaçakçılığının azaltılarak verginin tabana yayılması amaçlarına yönelik olarak önemli adımlar atılmıştır.

- Uzun yıllardır süre gelen ve ciddi sorunlara yol açan enflasyon, büyüme sürecini engellemeden tek haneli seviyelere indirilebilmiştir.

- Merkez bankasının bağımsızlığı güçlendirilmiş, dalgalı kur rejimi belirlenerek kurun ekonomik iç ve dış şoklardan daha az etkilenmesi sağlanmıştır.

- Uzun vadeli yatırım kararlarının alınması kolaylaşırken reel faizlerin düşmesi ve kamu açıklarının azaltılması gerçekleştirilmiştir.

2003 yılından itibaren uygulanan başarılı makroekonomik politikalar ile birlikte Türkiye ekonomisi son dört yılda yakaladığı büyüme eğilimini 2007 ve 2008 yıllarında da sürdürmüştür.

2008 yılı bütçe gerçekleştirmelerini tablolar bazında incelemek ve Ocak- Eylül 2008 bütçe dengesini, 2007 yılı ile karşılaştırmalı olarak yorumlamak konunun anlaşılması açısından daha yararlı olacaktır:

Merkezi Yönetim Bütçesi Ocak-Eylül 2007 döneminde 12 milyar 173 milyon YTL açık vermiştir. 2008 yılının aynı döneminde açık 4 milyar 816 milyon YTL olmuştur. Yani bütçe açığı, geçtiğimiz dokuz aylık dönemde bir önceki yılın aynı dönemine göre %60,4 oranında azalmıştır.

Ocak-Eylül 2007 döneminde faiz dışı fazla 30 milyar 599 milyon YTL iken, bu yılın aynı döneminde 36 milyar 522 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir. (%19,4 oranında artış sağlanmıştır.) Ayrıca 2008 yılı için 38 milyar 3 milyon YTL olarak öngörülen faiz dışı fazla hedefinin %96,1'ine ulaşıldığı görülmektedir.

2007 yılı Ocak-Eylül döneminde 153 milyar 963 milyon YTL olan bütçe giderleri, 2008 yılının aynı döneminde 165 milyar 478 milyon YTL olarak gerçekleşerek %7,5 oranında artış göstermiştir.

2008 yılının dokuz aylık döneminde faiz hariç bütçe giderleri, 2007 yılına göre %11,6 oranında artış göstererek 124 milyar 140 milyon YTL olmuştur.

2007 yılı Ocak-Eylül döneminde 42 milyar 772 milyon YTL olan faiz giderleri 2008 yılının aynı döneminde %3,4 oranında azalarak 41 milyar 338 milyon YTL olarak gerçekleşmiştir.

2007 yılı Ocak-Eylül döneminde 141 milyar 787 milyon YTL olan bütçe gelirleri ise %13,3 oranında artarak 160 milyar 662 milyon YTL' ye yükselmiştir. Gerçekleşme oranı 2007 yılının aynı döneminde %74,5 iken bu yıl % 78,5 olmuştur.

Bütçe gelirleri 2007 yılının Ocak-Eylül döneminde 141 milyar 787 milyon YTL iken, 2008 yılının aynı döneminde %13,3 oranında artış göstererek 160 milyar 662

milyon YTL olarak gerçekleşmiştir. 2008 yılı sonu Merkezi Yönetim Bütçe gelirleri hedefi 204 milyar 556 milyon YTL’ dir. Bu hedefin %78,5’i ilk dokuz aylık dönemde gerçekleşmiş bulunmaktadır.

Ocak-Eylöl 2007 döneminde 111 milyar 657 milyon YTL vergi tahsilatı yapılmışken, bu yılın aynı döneminde %14 oranında bir artışla 127 milyar 277 milyon YTL vergi tahsil edilmiştir. 2008 yıl sonu hedefinin %74,3’ü bu dönemde gerçekleştirilmiştir.

Yukarıda ayrıntılı rakamlarla ele alınan Ocak-Eylöl 2008 bütçe gerçekleşmelerini değerlendirdiğimizde görülüyor ki ülkemiz, mali disiplini sağlamaya kararlı bir şekilde devam etmektedir. Geçtiğimiz yıla kıyasla artan oranlar sevindirici gelişmelerdir ancak yeterli seviyede değildir. 2008 yılının ilk dokuz aylık bütçe gerçekleşmelerinin ortaya koyduğu mali disiplin bundan sonraki aylarda da devam edecektir. Bütçe giderlerinin yıl sonu hedeflenen rakamlar içinde kalması, bütçe gelirlerinin ise hedeflerimizle uyumlu bir şekilde gerçekleştirilmesi temel amacımızdır. 2008 yılının tamamlanmasına birkaç ay kala Türkiye gerek bütçe gelirlerinde, gerekse bütçe giderlerinde olumlu bir performans elde etmiştir.

AB Komisyonu tarafından 1988 yılından bu yana ülkemiz için düzenli olarak hazırlanan İlerleme Raporu’nun onbirincisi 5 Kasım 2008 tarihinde yayınlanmıştır. AB Komisyonu her yıl tüm aday ülkeler için benzer raporlar hazırlamaktadır. 2008 yılı raporunda da diğer yıllarda olduğu gibi daha fazla ilerleme kaydedilmesi gereken alanlar vurgulanmaktadır. Rapora göre²⁴⁹;

- Ekonomik ve parasal politika alanında bir miktar ilerlemeden bahsedilmektedir. Ekonomik politikanın oluşturulması ve uygulanmasının bölünmüş niteliği devam etmektedir. Para politikası alanında az ilerleme kaydedilmiştir ve Merkez Bankası’nın bağımsızlığının sağlanması için kanunun gözden geçirilmesi gerekmektedir.

²⁴⁹ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “Türkiye 2008 İlerleme Raporu”, http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (11.11.2008), s.60,88.

- Mali Kontrol alanında mütevazı düzeyde ilerleme kaydedilmiştir. KMYKK'nin uygulanmasına ilişkin mevzuat yürürlüktedir ancak iç kontrole ilişkin bazı değişikliklerin onaylanması gerekmektedir. İ denetçiler göreve başlamaktadırlar. İdari yapıların kurumsallaşması devam etmektedir. KMYKK'nin tam olarak uygulanabilmesi için daha fazla çaba harcanmalıdır.

- Tarım, gümrükler, vergilendirme, istatistik ve mali kontrol olmak üzere ilgili politika alanlarında daha güçlü bir idari kapasiteye ihtiyaç vardır. Mali ve bütçesel hükümler alanındaki hazırlıklar henüz erken bir aşamadır.

Türkiye çağdaş uygarlık düzeyine ulaşma hedefi doğrultusunda kalkınmasını en ileri aşamalara getirmeye kararlıdır. 21. yüzyılda Türkiye, dünya standartlarında üreten, rekabetçi, gelirini adil paylaşan, hukukun üstünlüğünü savunan, demokrasiyi, laikliği, din ve vicdan özgürlüğünü uluslararası standartlarda gerçekleştiren etkili bir devlet olma yönünde çaba harcamaktadır. Türkiye'nin hedeflerine ulaşmasını sağlayacak en önemli projesi Avrupa Birliği'ne tam üyeliktir. Üretimden tüketime, sağlıktan eğitime, tarımdan sanayiye, adaletten güvenliğe her alanda köklü değişiklikler gerektiren AB süreci, büyük bir reform hareketidir. Üyelik yolunda gerçekleştirilen siyasi, hukuki, ekonomik veya toplumsal her reform, bireylerin hayat standardını yükseltirken, ülkemizin ekonomik gücünü, demokratik saygınlığını ve güvenliğini de artırmaktadır. AB, halkımızın da desteklediği ulusal bir hedeftir.

Türkiye ile üyelik müzakereleri 3 Ekim 2005'de başlamıştır. Katılım süreci, 33 fasılda, Türk ulusal mevzuatının AB müktesebatına uyumuna yönelik tarama toplantılarıyla devam etmektedir. Türkiye AB'ye üyeliğin şartı olan Kopenhag Kriterleri'ni benimseyerek gerçekleştirdiği reform ve uyum çalışmalarıyla daha özgürlükçü, daha katılımcı ve daha çağdaş demokrasiye ulaşma iradesini kanıtlamıştır. Türkiye katılım sürecini başarıyla tamamlamakta kararlıdır.

Son yıllarda ülkemiz, ekonomik büyüme açısından önemli gelişmeler sağlamıştır. 2007 yılı itibariyle uygulamaya konulan 9. Kalkınma Planı (2007-2013) temel vizyonu çerçevesinde makro ekonomik politikaların öncelikleri; mali disiplinin

korunması, fiyat istikrarının sağlanması, gelirler politikasının uyumlu bir şekilde sağlanması olarak belirlenmiştir.

AB'ye üyelik sürecinde Kopenhag Kriterlerine uyum ve Maastricht Kriterlerine yakınsama hedefleri ekonomi politikalarının temel amacını oluşturmaktadır. Türkiye 2004'den bu yana borç stoku rakamlarını, 2005 yılından bu yana ise bütçe açığı rakamlarını Maastricht Kriterleri seviyesine indirmeyi başarmıştır.

Ülkemiz, 2006 yılı başından itibaren 5018 Sayılı Kanunun tam olarak uygulanması ile birlikte çok yıllık bütçeleme anlayışına geçmiştir. Vergi mevzuatının sadeleştirilmesi ve basitleştirilmesi, vergi tabanının genişletilmesi, kayıtdışılıkla mücadele gibi öncelikler gözetilerek Kurumlar Vergisi Kanunu yeniden düzenlenmiştir. Kurumlar Vergisi oranı %30'dan %20'ye düşürülmüştür. Eğitim, sağlık, turizm gibi sektörlerde ise KDV indirimine gidilmiştir²⁵⁰.

²⁵⁰ Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, “2008 Yılı Türkiye Ulusal Programı”, http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UP2008/up2008_taslak.pdf, (11.11.2008).

Tablo 15
Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000 - 2008

(Milyon YTL)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	51.344	86.972	119.604	141.248	152.093	159.687	178.126	204.068	222.553
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	30.920	45.934	67.876	82.721	95.601	114.007	132.163	155.315	166.553
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	9.612	14.535	21.950	28.833	33.663	37.389	42.887	49.373	55.078
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	4.543	6.823	10.681	11.874	13.604	15.186	19.001	22.258	22.905
- Sağlık Giderleri	768	1.343	2.217	2.690	3.101	4.033	5.350	6.625	6.741
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	3.775	5.480	8.465	9.185	10.504	11.153	13.651	15.633	16.164
III. Cari Transferler	12.749	18.073	25.412	31.429	36.306	45.871	49.851	63.292	69.207
- KİT Görev Zararı	58	95	772	1.004	381	580	711	700	733
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	3.321	5.112	11.205	15.922	19.333	23.762	23.518	33.063	37.031
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	359	1.033	1.868	2.805	3.084	3.707	4.747	5.555	5.400
- Mahalli İdare ve Fon Payları	5.642	8.338	7.952	7.108	10.448	12.819	14.124	17.192	19.391
- Diğer Cari Transferler	3.370	3.495	3.615	4.590	3.060	5.002	6.752	6.783	6.652
IV. Sermaye Giderleri	2.802	4.643	7.831	7.888	8.265	10.340	12.098	13.003	11.775
V. Sermaye Transferleri	1	2	49	92	465	1.384	2.637	3.542	2.084
VI. Borç Verme	1.214	1.858	1.953	2.604	3.298	3.838	5.689	3.846	3.934
- KİT Sermaye	828	1.012	1.398	877	949	891	3.862	1.905	1.578
- Risk Hesabı	0	0	0	925	485	200	240	252	590
- Diğer	386	847	555	802	1.864	2.747	1.587	1.689	1.766
VII. Yedek Ödenekler									1.571
VIII. Faiz Giderleri	20.424	41.038	51.728	58.527	56.491	45.680	45.963	48.753	56.000
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	38.228	58.417	79.420	101.037	122.919	152.784	173.483	193.160	204.556
I. Vergi Gelirleri	29.495	43.615	60.205	82.484	100.342	119.627	137.560	152.984	171.206
II. Vergi Dışı Gelirler	8.733	14.802	19.215	18.553	22.577	33.157	35.924	37.376	33.201
BÜTÇE DENGESİ	-13.116	-28.555	-40.184	-40.210	-29.173	-6.903	-4.643	-13.708	-17.997
FAİZ DIŞI BÜTÇE FAZLASI	7.308	12.483	11.543	18.317	27.318	38.777	41.320	35.045	38.003

Kaynak: Maliye Bakanlığı (Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)

Tablo 16
Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000 - 2008 (GSMH'ye Oranları)

(Milyon YTL)	GSYH'YA ORANI (%)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	30,8	36,2	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	23,9	22,4
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	18,6	19,1	19,4	18,2	17,1	17,6	17,4	18,2	16,8
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	5,8	6,1	6,3	6,3	6,0	5,8	5,7	5,8	5,5
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,7	2,8	3,0	2,6	2,4	2,3	2,5	2,6	2,3
- Sağlık Giderleri	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,8	0,7
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,3	2,3	2,4	2,0	1,9	1,7	1,8	1,8	1,6
III. Cari Transferler	7,6	7,5	7,3	6,9	6,5	7,1	6,6	7,4	7,0
- KİT Görev Zararı	0,0	0,0	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	2,0	2,1	3,2	3,5	3,5	3,7	3,1	3,9	3,7
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,5
- Mahalli İdare ve Fon Payları	3,4	3,5	2,3	1,6	1,9	2,0	1,9	2,0	2,0
- Diğer Cari Transferler	2,0	1,5	1,0	1,0	0,5	0,8	0,9	0,8	0,7
IV. Sermaye Giderleri	1,7	1,9	2,2	1,7	1,5	1,6	1,6	1,5	1,2
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,2
VI. Borç Verme	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,8	0,5	0,4
- KİT Sermaye	0,5	0,4	0,4	0,2	0,2	0,1	0,5	0,2	0,2
- Risk Hesabı	0,0	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
- Diğer	0,2	0,4	0,2	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2	0,2
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
VIII. Faiz Giderleri	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,7	5,6
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	22,9	24,3	22,7	22,2	22,0	23,5	22,9	22,3	20,6
I. Vergi Gelirleri	17,7	18,2	17,2	18,1	17,9	18,4	18,1	17,9	17,2
II. Vergi Dışı Gelirler	5,2	6,2	5,5	4,1	4,0	5,1	4,7	4,4	3,3
BÜTÇE DENGESİ	-7,9	-11,9	-11,5	-8,8	-5,2	-1,1	-0,6	-1,6	-1,8
FAİZ DIŞI BÜTÇE FAZLASI	4,4	5,2	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,1	3,8

Tablo 17

Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri 2000 - 2008 (Bütçe İçindeki Payları)

(Milyon YTL)	BÜTÇE İÇİNDEKİ PAYI (%)								
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	60,2	52,8	56,8	58,6	62,9	71,4	74,2	76,1	74,8
I. Personel ve Sosyal Güvenlik Kurumları Devlet Primi Giderleri	18,7	16,7	18,4	20,4	22,1	23,4	24,1	24,2	24,7
II. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	8,8	7,8	8,9	8,4	8,9	9,5	10,7	10,9	10,3
- Sağlık Giderleri	1,5	1,5	1,9	1,9	2,0	2,5	3,0	3,2	3,0
- Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	7,4	6,3	7,1	6,5	6,9	7,0	7,7	7,7	7,3
III. Cari Transferler	24,8	20,8	21,2	22,3	23,9	28,7	28,0	31,0	31,1
- KİT Görev Zararı	0,1	0,1	0,6	0,7	0,3	0,4	0,4	0,3	0,3
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	6,5	5,9	9,4	11,3	12,7	14,9	13,2	16,2	16,6
- Tarımsal Destekleme Ödemeleri	0,7	1,2	1,6	2,0	2,0	2,3	2,7	2,7	2,4
- Mahalli İdare ve Fon Payları	11,0	9,6	6,6	5,0	6,9	8,0	7,9	8,4	8,7
- Diğer Cari Transferler	6,6	4,0	3,0	3,2	2,0	3,1	3,8	3,3	3,8
IV. Sermaye Giderleri	5,5	5,3	6,5	5,6	5,4	6,5	6,8	6,4	5,3
V. Sermaye Transferleri	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,9	1,5	1,7	0,9
VI. Borç Verme	2,4	2,1	1,6	1,8	2,2	2,4	3,2	1,9	1,8
- KİT Sermaye	1,6	1,2	1,2	0,6	0,6	0,6	2,2	0,9	0,7
- Risk Hesabı	0,0	0,0	0,0	0,7	0,3	0,1	0,1	0,1	0,3
- Diğer	0,8	1,0	0,5	0,6	1,2	1,7	0,9	0,8	0,8
VII. Yedek Ödenekler	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7
VIII. Faiz Giderleri	39,8	47,2	43,2	41,4	37,1	28,6	25,8	23,9	25,2
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
I. Vergi Gelirleri	77,2	74,7	75,8	81,6	81,6	78,3	79,3	80,4	83,8
II. Vergi Dışı Gelirler	22,8	25,3	24,2	18,4	18,4	21,7	20,7	19,6	16,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı (Bütçe Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)

Tablo 18
2008 Yılı Gerçekleşmesi (Milyon YTL)

	Bütçe	Eylül (Ay İçi)	Eylül (Kümülatif)
Bütçe Geliri	204.556	13.788	160.662
Bütçe Gideri	222.553	23.215	165.478
Bütçe Dengesi	-17.997	-9.426	-4.816

Kaynak: Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)

Tablo 19
Bütçe Gelirleri

Milyon YTL	2007			2008			Artış Oranı %
	Yıllık Gerç.	Ocak - Eylül		Hedef	Ocak - Eylül		Ocak - Eylül
		Gerç.	%		Gerç.	%	
Bütçe Gelirleri	190.360	141.787	74,5	204.556	160.662	78,5	13,3
Genel Bütçe Gelirleri	184.803	138.255	74,8	199.411	156.361	78,4	13,1
Vergi Gelirleri	152.835	111.657	73,1	171.206	127.277	74,3	14,0
Vergi Dışı Gelirler	31.968	26.598	83,2	28.205	29.084	103,1	9,3
Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	3.972	2.237	56,3	3.417	2.863	83,8	28,0
Düzen. Ve Denet. Kurumlarının Gelirleri	1.585	1.295	81,7	1.728	1.438	83,2	11,0

Tablo 20
Bütçe Giderleri

Milyon YTL	2007			2008			Artış Oranı %
	Yıllık Gerç.	Ocak - Eylül		B.Ö.	Ocak - Eylül		Ocak - Eylül
		Gerç.	%		Gerç.	%	
Bütçe Giderleri	204.068	153.960	75,4	222.553	165.478	74,4	7,5
Faiz Hariç Giderler	155.315	111.188	71,6	166.553	124.140	74,5	11,6
Personel Giderleri	43.569	33.038	75,8	48.672	37.147	76,3	12,4
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	5.805	4.093	70,5	6.405	4.534	70,8	10,8
Mal ve Hizmet Alımları	22.258	13.632	61,2	22.905	15.068	65,8	10,5
Cari Transferler	63.292	47.692	75,4	69.207	52.507	75,9	10,1
Sermaye Giderleri	13.003	7.551	58,1	11.775	9.825	83,4	30,1
Sermaye Transferleri	3.542	2.626	74,1	2.084	2.053	98,5	-21,8
Borç Verme	3.846	2.557	66,5	3.934	3.006	76,4	17,5
Yedek Ödenekler	0	0		1.571	0	0	
Faiz Giderleri	48.753	42.772	87,7	56.000	41.338	73,8	-3,4

Kaynak: Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)

Tablo 21
Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri

Milyon YTL	2007			2008			Artış Oranı %
	Yıllık Gerç.	Ocak – Eylül		Hedef	Ocak - Eylül		Ocak - Eylül
		Gerç.	%		Gerç.	%	
Bütçe Giderleri	204.68	153.960	75,4	222.553	165.478	74,4	7,5
Faiz Hariç Giderler	155.315	111.188	71,6	166.553	124.140	74,5	11,6
Faiz Giderleri	48.753	42.772	87,7	56.000	41.338	73,8	-3,4
Bütçe Gelirleri	190.360	141.787	74,5	204.556	160.662	78,5	13,3
Bütçe Dengesi	-13.708	-12.173	88,8	-17.997	-4.816	26,8	60,4
Faiz Dışı Denge	35.045	30.599	87,3	38.003	36.522	96,1	19,4

Tablo 22
Vergi Gelirleri

Milyon YTL	2007			2008			Artış Oranı %
	Yıllık Gerç.	Ocak - Eylül		Hedef	Ocak - Eylül		Ocak - Eylül
		Gerç.	%		Gerç.	%	
Gelir Vergisi	34.447	24.562	71,3	38.100	27.991	73,5	14,0
Kurumlar Vergisi	13.751	9.658	70,2	14.500	12.383	85,4	28,2
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	3.149	2.32	73,7	3.976	2.683	67,5	15,6
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	16.793	12.530	74,6	17.652	12.723	72,1	1,5
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	26.493	10.986	72,4	30.500	23.317	76,4	21,5
Özel Tüketim Vergisi	39.111	28.751	73,5	44.719	31.746	71,0	10,4
Damga Vergisi	3.642	2.690	73,9	4.200	2.946	70,2	9,5
Harçlar	4.744	3.496	73,7	5.400	3.862	71,5	10,5
Diğer	10.706	8.464	79,1	12.159	9.627	79,2	13,7
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Toplamı	152.835	111.657	73,1	171.206	127.277	74,3	14,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü)

SONUÇ

Avrupa Birliği'ne girmeyi hedeflediğimiz süreçte bütçe sistemimizde Avrupa Birliği müktesebatına uyum sağlayacak şekilde hazırlanmaktadır. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile devlet bütçesinin kapsamının neredeyse tamamının değiştirilmiş olduğu bu çalışmamızda incelenmiştir.

Bütçe sistemimiz üç yıllık bütçeleme sürecini ifade eden “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi” ne geçmiştir. Birinci yıl bütçesi TBMM’ nin onayından sonra uygulanacak, diğer iki yılın bütçesi ise geleceğe yönelik perspektif sağlayacaktır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile kamu mali yönetiminde disiplin ve bütünlüğün sağlanması amaçlanmış, saydamlık ve kamuyu bilgilendirme konularında düzenlemeler getirilmiştir. Bütçe hazırlanırken önce stratejik amaçlar doğrultusunda kamu politikalarını oluşturmak ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek amacıyla OVP’ nin hazırlanması; ardından OVP ile uyumlu olmak üzere, gelir-gider tahminleriyle birlikte idarelerin ödenek teklif tavanlarını içeren OVMP’ nin hazırlanması en yenilikçi uygulamalardır.

Bütçe kanunu ile getirilen değişiklikler daha önce uygulanan kamu mali yönetiminin olumsuzluklarını gidermeye yönelik düzenlemeler olmuştur. Bütçe sistemimizin uluslararası standartlara kavuşması gerekmektedir. AB üyeliği çerçevesinde yapılan düzenlemeler ve çıkarılan kanunlar sonucunda geldiğimiz nokta önemli olmakla birlikte yeterli değildir. Bu nedenle de mali disiplinin güçlendirilmesi, kamu harcamalarının planlı yapılması, vergi sistemimizin daha etkin bir hale getirilmesi, kamu borç stokunun minimum düzeylere indirilmesi gibi çabaların devam ettirilmesi gerekmektedir.

Bütçe kanunu ile getirilen yeniliklerin yanı sıra bir takım problemler de baş göstermiştir. Unutulmaması gereken en önemli nokta “ uygulamadaki başarı” konusudur. Amaçlanan sonuçlara ulaşılabilmesi fiilen uygulamaya geçilmesine bağlıdır. Güçlü bir siyasi iktidar ve kamu idaresi (ki bu güçlü bir devlet olabilmenin göstergesidir) bu konudaki en önemli husustur.

Yıllardır süren ekonomik çalkantılar ve gerek iç, gerekse dış piyasalardaki istikrarsızlıklar sonucu kriz ekonomisi koşullarından ve IMF ile işbirliğine muhtaç olmaktan

bir türlü kurtulamamış Türkiye'nin; ekonomik ve bütçesel dengelerinde tekrar istikrarın sağlanması oldukça zorlu bir süreci beraberinde getirmiştir. Bu doğrultuda Türkiye 2000 ve 2001 mali krizleri sonrasında aldığı yapısal önlemlerle kamu harcamalarında etkinlik ve verimliliğin arttırılması ve borç stoğunun düşürülmesi konusunda önemli bir mesafe almıştır.

Her şeyden önce Türkiye'nin ciddi bir sıkıntı yaşadığı kayıt dışı ekonomi ile mücadele etmesi gerekmektedir. Çünkü kayıtdışılığın var olduğu ülkelerde bütçe ödemeleri bakımından ülke gelişmesiyle orantılı bütçe yapılması imkanı azalmakta, yolsuzluk ve iç huzursuzluklar artmaktadır. Eğitim ve sağlık harcamalarının payı da mutlaka artırılmalıdır. Kaliteli işgücü, işleyen beyinler ancak iyi bir eğitim süreciyle yetişen insanların varlığına bağlıdır. Kamu kesimi çalışanlarının ücretleri, faiz ödemeleri ve sosyal güvenlik kurumlarının açıkları bütçe dengelerini bozmaktadır. Bu yüzden ülkemizde mali politikalar hızla uygulanmaya devam etmektedir. Örneğin Sosyal Güvenlik Kurumlarının tek çatı altında birleştirilmesiyle, bu kalemde oluşan bütçesel açıkların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

Ülkemizde bütçe gelirleri açısından kaynak yetersizliği söz konusudur. Özellikle vergiler bakımından dolaylı vergilerin payının artması ve uygulanan vergi politikaları sorun yaratmaktadır. Bütçe gelirlerinin en büyük kısmını oluşturan vergiler konusunda denetimin sistemli bir şekilde gerçekleştirilememesi hem kayıtdışılığı artırmakta hem de vergilerden beklenen fonksiyonun yerine gelmesine engel olmaktadır.

Avrupa Birliğine üyeliğin hemen sonrasında bütçe bakımından gerçekleştirilmesi gereken kriterler, sıkı bir bütçe uygulaması sonucunda oluşacak olan Maastricht Kriterleri'dir. Buna göre bütçe açığı GSYİH'nın %3'ünü ve kamu borcu GSYH'nın %60'ını geçmemelidir. Ülkemizde henüz bu oranlar söz konusu değildir. Bu kriterler bakımından Türkiye, uzun yıllar boyunca çok çeşitli sebepler dolayısıyla uygulanan ve uygulanamayan ekonomik politikalara dayanan sıkıntılar yaşamıştır.

Avrupa Birliği' ne uyum içinde olduğumuz günümüz koşullarında Türkiye her geçen gün ekonomisini güçlendirmekte ve bu yönde yenilikçi kararlar almaya devam etmektedir. Son yıllarda bir çok alanda gerçekleştirilen yapısal reformlar ve makroekonomik istikrar sonucu önemli verimlilik artışları elde edilerek dünya ülkeleri arasında örnek gösterilen bir büyüme performansı gösterilmiştir. Dokuzuncu Kalkınma Planı döneminde, reform sürecine

ve aralıksız uygulanacak para ve maliye politikalarına devam edilerek, bu büyüme performansının devam etmesi sağlanacaktır. Plan döneminde GSYİH' nin yıllık ortalama %7 oranında artması beklenmektedir. Böylece AB' ye uyum sürecinde önemli bir mesafe kaydedilmiş olacak ve GSYİH' si yaklaşık 800 milyar \$' a ulaşacak olan Türkiye, dünyanın en büyük 17. ülkesi konumuna yükselebilecektir.

Türkiye'nin 1960'lardan bu yana süren Avrupa Birliği'ne üyelik yolculuğu, AB'nin ekonomik öğelerine dayanıyorsa da, çoğu kez siyasi tartışmaların gölgesinde kalmıştır. Bunun en temel örneği AB anayasa referandum sonuçlarında yaşanan gelişmelerdir. 1996'da, AB tarihinde ilk kez birlik üyesi olmayan bir ülkeyle gerçekleştirilen Gümrük Birliği Anlaşması ile olayın ekonomik yönü de gitgide daha çok göz önüne alınmaya başlanmıştır. Türkiye'nin AB üyeliğine hem siyasi hem de ekonomik bakımdan birçok Avrupalı ülke tarafından şüpheyle bakılmaktadır. Halkının çoğunluğunun AB'de egemen olan dinden farklı bir dine sahip olan ülkemizin görece eğitimsiz fakat kalabalık nüfusu ve güçsüz bulunan ekonomisi bu şüphelerin sebeplerinden bazılarıdır. Ancak bu şüphelerin yanısıra göz ardı edilmemesi gereken durumlarda vardır. Özellikle Türkiye'nin dış ticaretinin %50 den fazlasının AB üyesi ülkelere yapılması ve AB üyesi ülkelere çalışan 2 milyonun üzerindeki Türk işgücünün maliyetinin AB ortalamalarına göre çok daha düşük olması gibi etmenler ise Türkiye'nin AB'ye yarar sağladığı ve üyeliğinin de Birliği ekonomik olarak olumlu etkileyeceğinin göstergeleridir

Türkiye'nin açık vermeyecek, istikrarlı ve dışa giderek daha az bağımlı bir bütçe disiplini izlemesi, AB üyeliği süreci için; daha da önemlisi ülkemizin kendi içsel refahı için olmazsa olmaz bir koşuldur ve bu koşulun gerçekleştirilmesi sağlıklı bir mali yapı anlamına gelmektedir

Türkiye' nin AB'ye, AB'nin Türkiye'ye yönelik önyargılarının değişmesi zamana ve Birlik ile ülkemiz arasındaki iktisadi ve kültürel farklılıkların azaltılmasına bağlıdır. Diğer taraftan, nasıl ki AB genişleme ya da genişlememe planlarını bire bir Türkiye'ye bağlı kalarak yapmıyorsa, Türkiye'nin de, AB seçeneğini olmazsa olmaz olarak görmemesi gerekmektedir. Bu ülkemizin kendi şahsiyetini artırıcı bir fikir olacaktır.

Türkiye'nin yıllardır yaşadığı krizler sonucu mecburen bağlı kaldığı IMF güdümünden kurtulması ve bütçe disiplini bir an evvel kendi ayakları üzerinde durarak sağlamayı başarabilmesi gerekmektedir.

Ülkemiz; eğitim, sağlık, askeri yapı, teknoloji gibi konularda AB'den oldukça geridedir. Bu gelişmişlik farkının ortadan nasıl kaldırılacağı önemli bir konudur. Çünkü bu sayılanlar demokratikleşme düzeyinin ileride nasıl şekilleneceğinin belirlenmesinde anahtar rol taşıyacak kriterlerdir. Merkezi Yönetim Bütçesinden bu kalemlere ayrılan ödeneklerin payı artırılarak sürdürülebilir gelişme hedeflenmektedir. Günümüzde hukukun üstünlüğü, düşünce özgürlüğü, insan haklarının korunması, bilgi ve iletişim teknolojisi gibi konular “ortak değerler” olarak kabullenilmektedir. Uluslararası rekabet, ticaret, doğal çevrenin korunması, temel haklar gibi alanlarda yeni norm ve standartlar getirilmekte, bu amaçlar için uluslar arası kuruluşlar oluşturulmaktadır. Böylece ekonomik küreselleşmenin yanı sıra bölgesel bütünleşme hareketleri de gelişmektedir.

Türkiye'nin AB'ye üyelik süreci genellikle iktisadi ve bütçesel boyutlarıyla değerlendirilse de, Türkiye'nin turizmden kültüre, sanattan spora ve hatta politikaya birçok açıdan AB'ye uyum konusunda son 50 yıldır birçok adım attığı ve atmayı sürdürdüğü ortadadır.

EKLER

EK 1- I SAYILI CETVEL

GENEL BÜTÇE KAPSAMINDAKİ KAMU İDARELERİ

1. Türkiye Büyük Millet Meclisi
2. Cumhurbaşkanlığı
3. Başbakanlık
4. Anayasa Mahkemesi
5. Yargıtay
6. Danıştay
7. Sayıştay
8. Adalet Bakanlığı
9. Milli Savunma Bakanlığı
10. İçişleri Bakanlığı
11. Dışişleri Bakanlığı
12. Maliye Bakanlığı
13. Milli Eğitim Bakanlığı
14. Bayındırlık ve İskan Bakanlığı
15. Sağlık Bakanlığı
16. Ulaştırma Bakanlığı
17. Tarım ve Köy İşleri Bakanlığı
18. Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı
19. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı
20. Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı
21. Kültür ve Turizm Bakanlığı
22. Çevre ve Orman Bakanlığı
23. Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği
24. Milli İstihbarat Teşkilatı Müsteşarlığı
25. Jandarma Genel Komutanlığı
26. Sahil Güvenlik Komutanlığı
27. Emniyet Genel Müdürlüğü
28. Diyanet İşleri Başkanlığı
29. Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı
30. Hazine Müsteşarlığı

31. Dış Ticaret Müsteşarlığı
32. Gümrük Müsteşarlığı
33. Denizcilik Müsteşarlığı
34. Avrupa Birliği Genel Sekreterliği
35. Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu
36. Devlet Personel Başkanlığı
37. Özürlüler İdaresi Başkanlığı
38. Türkiye İstatistik Kurumu
39. Gelir İdaresi Başkanlığı
40. Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü
41. Karayolları Genel Müdürlüğü
42. Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü
43. Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü
44. Tarım Reformu Genel Müdürlüğü
45. Petrol İşleri Genel Müdürlüğü
46. Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü
47. Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışma Genel Müdürlüğü
48. Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü
49. Aile ve Sosyal Araştırmalar Genel Müdürlüğü
50. Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü

EK2- II SAYILI CETVEL

ÖZEL BÜTÇELİ İDARELER

A. YÜKSEK ÖĞRETİM KURULU, ÜNİVERSİTELER VE YÜKSEK TEKNOLOJİ ENSTİTÜLERİ

1. Yüksek Öğretim Kurulu
2. Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
3. İstanbul Üniversitesi
4. İstanbul Teknik Üniversitesi
5. Ankara Üniversitesi
6. Karadeniz Teknik Üniversitesi
7. Ege Üniversitesi
8. Atatürk Üniversitesi
9. Orta Doğu Teknik Üniversitesi
10. Hacettepe Üniversitesi
11. Boğaziçi Üniversitesi
12. Dicle Üniversitesi
13. Çukurova Üniversitesi
14. Anadolu Üniversitesi
15. Cumhuriyet Üniversitesi
16. İnönü Üniversitesi
17. Fırat Üniversitesi
18. Ondokuz Mayıs Üniversitesi
19. Selçuk Üniversitesi
20. Uludağ Üniversitesi
21. Erciyes Üniversitesi
22. Akdeniz Üniversitesi
23. Dokuz Eylül Üniversitesi
24. Gazi Üniversitesi
25. Marmara Üniversitesi
26. Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi
27. Trakya Üniversitesi

28. Yıldız Teknik Üniversitesi
29. Yüzüncü Yıl Üniversitesi
30. Gaziantep Üniversitesi
31. Abant İzzet Baysal Üniversitesi
32. Adnan Menderes Üniversitesi
33. Afyon Kocatepe Üniversitesi
34. Balıkesir Üniversitesi
35. Celal Bayar Üniversitesi
36. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi
37. Dumlupınar Üniversitesi
38. Gaziosmanpaşa Üniversitesi
39. Gebze İleri Teknoloji Enstitüsü
40. Harran Üniversitesi
41. İzmir İleri Teknoloji Enstitüsü
42. Kafkas Üniversitesi
43. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi
44. Kırıkkale Üniversitesi
45. Kocaeli Üniversitesi
46. Mersin Üniversitesi
47. Muğla Üniversitesi
48. Mustafa Kemal Üniversitesi
49. Niğde Üniversitesi
50. Pamukkale Üniversitesi
51. Sakarya Üniversitesi
52. Süleyman Demirel Üniversitesi
53. Zonguldak Karaelmas Üniversitesi
54. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi
55. Galatasaray Üniversitesi

B. ÖZEL BÜTÇELİ DİĞER İDARELER

1. Savunma Sanayi Müsteşarlığı
2. Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu

3. Türkiye ve Orta-Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
4. Türkiye Bilimsel ve Teknolojik Araştırma Kurumu
5. Türkiye Bilimler Akademisi
6. Türkiye Adalet Akademisi
7. Yüksek Öğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu
8. Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü
9. Devlet Tiyatro Genel Müdürlüğü
10. Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü
11. Orman Genel Müdürlüğü
12. Vakıflar Genel Müdürlüğü
13. Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü
14. Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü
15. Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü
16. Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü
17. Türk Akreditasyon Genel Müdürlüğü
18. Türk Standartları Enstitüsü
19. Milli Prodüktivite Merkezi
20. Türk Patent Enstitüsü
21. Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü
22. Türkiye Atom Enerjisi Kurumu
23. Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı
24. İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi
25. Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı
26. Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı
27. GAP Bölge Kalkınma İdaresi Başkanlığı
28. Özelleştirme Dairesi Başkanlığı
29. Kamu Denetçiliği Kurumu
30. Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu
31. Meslek Yeterlilik Kurumu

EK3- III SAYILI CETVEL

DÜZENLEYİCİ VE DENETLEYİCİ KURUMLAR

1. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu
2. Telekomünikasyon Kurumu
3. Sermaye Piyasası Kurulu
4. Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu
5. Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu
6. Kamu İhale Kurumu
7. Rekabet Kurumu
8. Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

IV SAYILI CETVEL

SOSYAL GÜVENLİK KURUMLARI

1. Sosyal Güvenlik Kurum
2. Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü

EK-4

KURUMSAL SINIFLANDIRMA

01- 37	Genel Bütçe
38-39	Yüksek Öğretim Kurumları
40-41	Özel Bütçeli Kurumlar
42	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
43	Sosyal Güvenlik Kurumları
44-45	İl Özel İdareleri
46-47	Belediyeler
48	Mahalli İdare Birlikleri

FONKSİYONEL SINIFLANDIRMA

01	Genel Kamu Hizmetleri
02	Savunma Hizmetleri
03	Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri
04	Ekonomik İşler ve Hizmetler
05	Çevre Koruma Hizmetleri
06	İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri
07	Sağlık Hizmetleri
08	Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri
09	Eğitim Hizmetleri
10	Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri

FİNANSMAN TİPİ SINIFLANDIRMA

1	Genel Bütçeli İdareler
2	Özel Bütçeleri İdareler
3	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar
4	Sosyal Güvenlik Kurumları
5	Mali İdareler
6	Özel Ödenekler
7	Dış Proje Kredileri
8	Bağış ve Yardımlar

EKONOMİK SINIFLANDIRMA

01	Personel Giderleri
02	Sosyal Güvenlik Kurumlarına Güvenlik Primi Giderleri
03	Mal ve Hizmet Alım Giderleri
04	Faiz Giderleri
05	Cari Transferler
06	Sermaye Giderleri
07	Sermaye Transferleri
08	Borç Verme
09	Yedek Ödenekler

Tablo 23
2000-2006 Dönemi Mali Perspektifi

TAAHHÜT ÖDENEKLERİ	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. TARIM	41.738	43.656	44.778	44.646	43.615	42.768	42.493
Tarım Harcamaları (Kırsal Kalkınma Hariç)	37.352	39.250	40.361	40.219	39.178	38.321	38.036
Kırsal Kalkınma ile İlgili Tadbirler	4.386	4.406	4.417	4.427	4.437	4.447	4.457
2. YAPISAL FAALİYETLER	32.678	32.076	31.474	30.882	30.180	30.180	29.746
Yapısal Fonlar	30.019	29.417	28.815	28.223	27.622	27.622	27.193
Uyum Fonu	2.659	2.659	2.659	2.659	2.558	2.558	2.553
3. İÇ POLİTİKALAR	6.031	6.143	6.255	6.366	6.478	6.590	6.712
4. DIŞ FAALİYETLER	4.627	4.638	4.648	4.658	4.668	4.678	4.688
5. İDARİ HARCAMALAR	4.638	4.678	4.780	4.882	4.983	5.085	5.187
6. REZERVLER	906	906	656	406	406	406	406
Parasal Rezerv	500	500	250	0	0	0	0
Acil Yardım Rezervi	203	203	203	203	203	203	203
Garanti Rezervi	203	203	203	203	203	203	203
7. KATILIM ÖNCESİ YARDIM	3.174	3.174	3.174	3.174	3.174	3.174	3.174
Tarım	529	529	529	529	529	529	529
Katılım Öncesi Yapısal Araçlar	1.058	1.058	1.058	1.058	1.058	1.058	1.058
PHARE (Aday Ülkeler)	1.587	1.587	1.587	1.587	1.587	1.587	1.587
TOPLAM TAAHHÜT ÖDENEKLERİ	93.792	95.271	95.765	95.014	93.504	92.881	92.406
TOPLAM HARCAMA ÖDENEKLERİ	91.322	92.860	96.037	96.714	93.684	91.898	91.347
Harcama Ödeneklerinin GSMG'ye Oranı	1,13%	1,12%	1,13%	1,11%	1,05%	1,01%	0,98%
MEVCUT KAYILIM HARCAMA ÖDENEKLERİ			4.221	6.842	9.065	11.666	14.501
Tarım			1.632	2.071	2.499	2.989	3.468
Diğer Harcamalar			2.589	4.771	6.566	8.677	11.033
HARCAMA ÖDENEKLERİNİN TAVANI	91.322	92.860	100.258	103.556	102.749	103.564	105.848
Harcamaların GSMG'ye Oranı (Tavan)	1,13%	1,12%	1,18%	1,19%	1,16%	1,14%	1,13%
Beklenmedik Harcamalar Marjı	0,14%	0,15%	0,09%	0,08%	0,11%	0,13%	0,14%
Öz Kaynaklar Tavanı	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%	1,27%

Kaynak: "Commission approves financial framework for year 2000" <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/99/385&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, (10.07.2008).

Tablo: 24
2007-2013 Mali Perspektifi (Milyon Euro)

TAAHHÜT ÖDENEKLERİ	Geçerli Fiyatlar							Toplam 2007-2013
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. SÜRDÜRÜLEBİLİR BÜYÜME	54 405	57 275	59 700	61 782	63 614	66 604	69 621	433 001
Büyüme ve İş Olanaklarının Yaratılması İçin Rekabetçilik	8 918	10 386	11 272	12 388	12 987	14 203	15 433	85 587
Büyüme ve İş Olanaklarının Yaratılması İçin Uyum	45 487	46 889	48 428	49 394	50 627	52 401	54 188	347 414
2. DOĞAL KAYNAKLARIN KORUNMASI VE YÖNETİMİ	58 351	58 800	59 252	59 726	60 191	60 663	61 142	418 125
ile İlgili Olarak Pazara Yönelik Harcamalar ve Doğrudan Ödemeler	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. VATANDAŞLIK, ÖZGÜRLÜK, GÜVENLİK VE ADALET	1 273	1 362	1 523	1 693	1 889	2 105	2 376	12 221
Özgürlük, Güvenlik ve Adalet	637	747	872	1 025	1 206	1 406	1 661	7 554
Vatandaşlık	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. KÜRESEL ORTAK OLARAK AB	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. YÖNETİM (1)	7 039	7 380	7 699	8 008	8 334	8 670	9 095	56 225
6. TAZMİNAT	445	207	210					862
TOPLAM TAAHHÜT EDİLEN ÖDENEKLER	126 491	132 026	135 824	139 102	142 458	147 039	151 829	974 769
Taahhüt Ödeneklerinin GSMG'ye Oranı	1,06%	1,06%	1,05%	1,03%	1,01%	1,00%	1,00%	1,03%
TOPLAM HARCAMA ÖDENEKLERİ	122 190	129 681	123 858	133 505	133 452	140 200	142 408	925 294
Harcama Ödeneklerinin GSMG'ye Oranı	1,02%	1,04%	0,95%	0,99%	0,95%	0,96%	0,94%	0,98%
Kullanılabilir Oran	0,22%	0,20%	0,29%	0,25%	0,29%	0,28%	0,30%	0,26%
Öz Kaynaklar Tavanının GSMG'ye Oranı	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%	1.24%

(1) Bu başlık altında olan emekli harcamaları ilgili şemaya olan personel katkılarından hesaplanır, 2007-2013 periyodu için 500 milyon Euro limiti içerisinde.

Kaynak: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2008_en.pdf

KAYNAKÇA

Kitaplar:

- Akdoğan, Abdurrahman. **Kamu Maliyesi**.12. Baskı. Ankara:Gazi, 2007.
- Arın, Tülay, Necdet Kesmez ve İhsan Gören. **Parlamento ve Sayıştay Denetimi**. Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etütler Vakfı. İstanbul: 2000.
- Ataç, Engin ve Tayfun Moğol. **Devlet Bütçesi**. 2. Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını, Yayın no: 1513, 2004.
- Batirel, Ömer Faruk. **Kamu Maliyesi ve Yönetimi**. Gözden Geçirilmiş Yeni Baskı, İstanbul: İstanbul Ticaret Üniversitesi Yay. No:24, 2007.
- Bilici, Nurettin. **Avrupa Birliği Mali Yardımları ve Türkiye**. Birinci Basım. Ankara: Akçağ Basım Yayım Pazarlama A.Ş., 1997.
- Bulutoğlu, Kenan. **Kamu Bütçesi, Kamu Harcamaları, Kamu Borçları**. İstanbul:Batı Türkeli, 2004.
- Bülbül, Duran, Haydar L. Ejder ve Özgür Şahan. **Devlet Bütçesi**. 1. Baskı. Ankara: Gazi, 2005.
- Can, Ergüder. **Avrupa Birliği Bölgesel Politikaları ve Yapısal Fonlar: Uyum Sürecinde Türkiye İçin Bir Değerlendirme**. Birinci Basım. Ankara:Asil Yayın dağıtım Ltd., 2004.
- Coşkun, Gülay. **Devlet Bütçesi- Türk Bütçe Sistemi**. 6. Basım. Ankara: Turhan, 2000.
- Çakmak, Haydar. **Türkiye Avrupa Birliği İlişkileri**. 2. Basım. Ankara: Platin Yayınları, 2007.
- Dinan, Desmond. **Avrupa Birliği Tarihi**. Hale Akay (çev.), 1. Basım, İstanbul: Kitap Yayınevi, 2008.
- Dura,Cihan, Hayriye Atik. **Avrupa Birliği, Gümrük Birliği ve Türkiye**. 3. Baskı. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 2007.
- Edizdoğan, Nihat. **Kamu Bütçesi**. 4. Basım. İstanbul: Ekin, 1998.
- Edizdoğan, Nihat. **Kamu Maliyesi**. 8. Baskı, Bursa:Ekin Kitabevi, 2004.
- Erdem, M. Şükrü, Sibel Mehter Aykın. **Avrupa Birliği ve Türkiye**. Antalya: Ezgi Kitabevi, 2003.
- Falay, Nihat. **Program Bütçe ve Sıfır Esaslı Bütçe Sistemleri**. İstanbul:Filiz Kitabevi, 1995.

- Horvath, Zoltan. **Handbook On The European Union**. Third Edition. Hungarian National Assembly 2007.
- Karluk, Rıdvan. **Avrupa Birliği ve Türkiye**. 9. Baskı, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, 2007.
- Mutluer, M.Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik. **Bütçe Hukuku**. 2. Baskı. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2006.
- Mutluer, M.Kamil, Erdoğan Öner ve Ahmet Kesik. **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**. 1. Basım, İstanbul: Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2007.
- Pehlivan, Osman. **Kamu Maliyesi**. Trabzon:Derya Kitabevi, 2006.
- Seyidoğlu, Halil. **Bütçe**. Ekonomik Terimler Ansiklopedik Sözlük. İstanbul: Güzem Can Yayınları: 16, 2. Baskı, 1999.
- Sönmez, Nezihe. **Bütçe ve Bütçe Politikası**. İzmir: İstiklal Matbaası, 1977.
- Şahin, Ragıp. **Avrupa Birliği Bütçesi, Fonları ve Türkiye'nin Tam Üyeliği**. Ankara: Başbakanlık DPT AB ile ilişkiler Genel Müdürlüğü, Ağustos 1998.
- T.C Başbakanlık Dış Ticaret Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Müdürlüğü. **Avrupa Birliği ve Türkiye**. Ankara: Kasım 2002.
- Tokatlıoğlu, Mircan Yıldız. Avrupa Birliğinde Maliye Politikası ve Türkiye Açısından Bir Değerlendirme. Bursa: ALFA Yayınevi, Mart 2004.
- Uluatam, Özhan. **Kamu Maliyesi**. 7. Basım. Ankara: İmaj, 2001.
- Ulutürk, Süleyman. "Avrupa Birliği Vergi Politikası".**Avrupa Birliği ve Türkiye**, 1. Baskı. Antalya: Ezgi Kitapevi, 2003.
- Uzun, Turgay, Serap Özen. **Avrupa Birliği Sürecinde Türkiye**. 1. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004.
- Yılmaz, Hakan. **Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi**. DPT Yayınları, Ankara, 1999.

Sürekli Yayınlar:

AB’de Anayasa Süreci ve Lizbon Antlaşması, **İKV**,Yayın No:218, İstanbul: Nisan 2008.

Acar, Fatih.“Gelir İdaresinin ve Vergi Denetiminin Yeniden Yapılandırılması”. **Vergi Sorunları**. Sayı: 169 (Ekim 2002).

Aktürk, İsmail.“Plan-Bütçe İlişkileri ve 1980’li Yıllarda Türk Bütçe Politikası”. **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F Dergisi**, C.7, İstanbul, 1990.

Altay, Asuman, Ersin Kaplan. “Türkiye’de Performansa Dayalı Yönetim Uygulamasına Geçiş ve IMF’nin Rolü”. **Maliye**. Sayı:151(Temmuz-Aralık 2006).

Altundemir, Mehmet Emir. “2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Analizi”. **Vergi Sorunları**. Sayı: 211 (Nisan 2006).

Arcagök, Sait. “Yeni Mali Yönetim ve Kontrol Sisteminde Harcama Öncesi Kontrol”. **20. Maliye Sempozyumu: Türkiye’de Yeniden Mali Yapılanma**, Pamukkale Üniversitesi, İİBF, Yayın No:1, (Ağustos 2005).

Aydın, Ali Kemal. “AB Bütçesi: Hazırlanması, Gelir Kaynakları, Gider Kalemleri ve Denetimi”. **Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi**. Sayı 13, Mayıs 2004.

Candan, Ekrem.“Eski ve yeni Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mukayeseli Olarak Değerlendirilmesi ve 5018 Sayılı Kanun ile Öngörülen Esaslar ve Getirilen Yenilikler I-II”. **Vergi Dünyası**. Sayı:294 (Şubat 2006).

Cura, Serkan.“Türkiye’de Mali Şeffaflığı Sağlamaya Yönelik Bir Uygulama: Analitik Bütçe Sınıflandırması”. **İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**. Cilt 18, Sayı 1, İstanbul: 2003.

Çakır, Mehmet Ali. “Türkiye’ de Kayıt Dışı Ekonomi ve Kayıt Dışının Önlenmesinde Vergi Denetiminin Rolü ve Önemi”. **Maliye ve Sigorta Yorumları**. Sayı: 469 (Ağustos 2006).

Çölgezen, Övül. “ 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu Kapsamında Bütçeleme Sisteminde Meydana Gelen Değişikler”. **Vergi Dünyası**. Sayı: 294 (Şubat 2006).

Dartan, Muzaffer, Esra Hatipoğlu ve Mehmet Dikkaya. “ECO Bölgesi: Uluslar arası Aktörlerin Rolü ve Türkiye”, **Marmara Üniversitesi Avrupa Topluluğu Enstitüsü**, 2002, Yayın No:692/7.

- Güngör, Kamil. “AB’de Vergi Uyumlaştırması ve Vergi Uyumlaştırma Politikası”. **Maliye**. Sayı:136 (Ocak-Nisan 2001).
- Irmak, Nuh ve Yasin Bilen. “Türkiye’de Vergi Denetiminin Yeniden Yapılanması ve Bir Öneri”. **Vergi Raporu**. Sayı: 88 (Ocak 2007).
- İktisadi Kalkınma Vakfı. **Avrupa Birliğinin Bütçesi ve Türkiye’deki Bütçe Sisteminin AB’ye Uyum**. İstanbul: Aralık 2004.
- Karabacak, Hakan. “Avrupa Birliği’nde Katma Değer Vergisi’nin Oran Yapısı”. **Maliye**. Sayı:145 (Ocak-Şubat 2005).
- Karaboğa, Çağatay Yasin. “Anayasal İktisat Çerçevesinde 1982 Anayasası ile Yeni Anayasa Taslağının Mali ve Ekonomik Hükümleri ve Avrupa Birliği Anayasası”. **Vergi Dünyası**, Sayı:323 (Temmuz 2008).
- Karaca, Nil. “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi”. **Maliye**. Sayı:141 (Eylül- Aralık 2002).
- Kızılkaya, Eyüp. “Denetimin Yeniden Yapılandırılması Düzenlemeleri Üzerine Değerlendirmeler”. **Mali Kılavuz**. Sayı:23, (Ocak-Mart 2004).
- Kızıлтаş, Emine. “Çok Yıllı Bütçeleme Sistemi”. **Bütçe Dünyası**. Sayı:16 (Sonbahar 2003).
- Özeren, Baran. “İç Denetim, Standartları ve Mesleğin Yeni Açılımları”. **Sayıştay Yayınları**. Araştırma/İnceleme/Çeviri Dizisi:8, 2000.
- Özyıldız, R.Hakan. “Kamu Harcama Politikalarının Denetlenmesi ve Performansa Dayalı Bütçe”. **Hazine**. Sayı:13 (Ocak 2000).
- Söyler, İlhami. “Bütçe Kanunlarının Özellikleri”. **Vergi Raporu**. Sayı:89 (Şubat 2007).
- Tuncer, Selahattin. “5018 Sayılı Yasaya Göre Bütçe Türleri” . **Vergi Dünyası**. Sayı:293 (Ocak 2006).
- Üçbaş, Abdurrahman. “5018 Sayılı Kanunun Kamu Maliyesine Getirdikleri”. **Mali Kılavuz**. Sayı:25, (Temmuz- Eylül 2004).
- Yörük, Bahadır, Esin Oral ve Sait Arcagök, Umut Korkmaz. “ Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Öngörülen Düzenlemeler”. **Bütçe Dünyası**. Sayı: 18 (İlkbahar 2004).

İnternet Kaynakları:

AB, Anayasa Krizini Aştı. <http://turkish.cri.cn/281/2007/12/20/1@85367.htm>, (15.05.2008).

AB Bütçesi ve Mali Perspektifler. http://www.abhaber.com/belgeler/blg_00011.asp, (05.11.2007).

AB Bölgesel Kalkınma Politikaları. <http://www.gap.gov.tr/Turkish/Dergi/D9152001/abbkp.html>, (14.04.2008).

AB' de Tarım Reformu Hazırlığı. http://www.bbc.co.uk/turkish/europe/story/2008/05/080520_eu_cap.shtml, (16.06.2006).

AB' nin Tarihçesi. <http://www.ikv.org.tr/abtarihce.php>, (15.05.2008).

Analitik Bütçe Sınıflandırması. <http://www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAAAF6AA849816B2EFFC29D2305A995420>, (14.06.2008).

Anayasası Antlaşması. <http://www.euractiv.com.tr/abnin-gelecegi/link-dossier/anayasa-antlamasi>, (15.07.2008).

Arslan, Murat. "Orta Vadeli Harcama Sistemi (Çok Yıllı Bütçeleme) ve Türkiye'de Uygulanabilirliği". <http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der54m1.pdf> (20.05.2008).

Atom Enerjisini Kuran Antlaşma. <http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AAETKA.pdf>, (17.04.2008).

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. "Türkiye Avrupa Birliği İlişkilerinin Tarihçesi". <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=111&l=1>, (10.10.2008).

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. "Türkiye 2008 İlerleme Raporu". http://www.abgs.gov.tr/files/AB_Iliskileri/AdaylikSureci/IlerlemeRaporlari/turkiye_ilerleme_rap_2008.pdf, (11.11.2008).

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği. "2008 Yılı Türkiye Ulusal Programı". http://www.abgs.gov.tr/files/UlusalProgram/UP2008/up2008_taslak.pdf, (11.11.2008).

Avrupa Birliği'nin 2006-2013 Mali Perspektifi'nin Oluşumu, Geleneksel Uzmanlık Alanları ve Türkiye Üzerine Olası Etkileri. http://www.tepav.org.tr/tur/admin/dosyabul/upload/AB2006-2013Butcesi_v2.pdf, (16.05.2008).

- Avrupa Kömür Çelik Topluluğunu Kuran Antlaşma.
<http://www.dpt.gov.tr/abigm/Yayinlar/AKCTKA.pdf>, (17.04.2008).
- Avrupa Yatırım Bankası. <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=939>, (20.04.2008).
- Budgetary Principles. “The Principle of Universality”. <http://www.ena.lu/>, (17.09.2008).
- Budgetary Principles. “The Principle of Annuality”. <http://www.ena.lu/>, (18.09.2008).
- Budgetary Principles. “The Principle of Equilibrium”. <http://www.ena.lu/>, (18.09.2008).
- Budgetary Principles. “The Principle of Unit of Account”. <http://www.ena.lu/>, (18.09.2008).
- Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı, “AB Bütçesi, Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği”. <http://ekutup.dpt.gov.tr/ab/sahinr/butcefon.pdf>, (10.01.2008).
- Bütçe Sistemleri. “Klasik Bütçe Sistemi”.
http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/butce_sistemleri_performans_program.html, (25.10.2008).
- Bütçe Hesaplarının Kapatılmasında Kullanılan Yöntemler:Egzersiz ve Jestiyon Yöntemi ve Karşılaştırılması.<http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/jestiyon.pdf>, (4.06.2008).
- Council Regulation (EC) No 133/94 of 24 January 1994 amending Regulation (EEC) No 1785/81 on the common organization of the markets in the sugar sector ,Official Journal L 022 , 27/01/1994 , <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R0133:EN:HTML>, (25.09.2008).
- Durak, Kenan. “1050 ve 5018 Sayılı Kanunların Kapsamı ve Harcama Öncesi Kontrol Süreci”. http://www.alomaliye.com/kenan_durak_1050.htm, (13.06.2008).
- Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013). <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, (11.08.2008).
- Ertuğrul, Cemil. “Gündem 2000 Çerçevesinde AB Ortak Tarım Politikasının Yeniden Yapılandırılması ve Türkiye”.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/planlama/42nciyil/ertugruc.pdf>, (17.03.2008).
- Erüz, Ertan. “Yeni Mali Yönetim Yapısında Performans Esaslı Bütçeleme”.
<http://maliyesempozyumu.pamukkale.edu.tr/eruz.pdf>, (14.06.2008).
- European Union. “The VAT-BASed own Resource”.
http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/070625_webfiche_vat_or_en.pdf, (7.12.2007).

- European Commission, "Consolidated Version of the Treaty Establishing The European Community", http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html#anArt272, (17.09.2008).
- European Commission. "General Budget Of The European Union For The Financial Year 2007". http://ec.europa.eu/budget/library/_publications/budget_in_fig/syntchif_2007_2_en.pdf, (11.07.2008).
- European Commission. Financial Programming and Budget. "The European Union Budget At a Glance". http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/index_en.htm, (14.09.2008).
- European Commission. Financial Programming and Budget. Glossary. http://ec.europa.eu/budget/other_main/glossary_en.htm#E, (18.09.2008).
- European Commission. Financial Programming and Budget. "How is The Budget Decided". http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/how_decided_en.htm, (19.09.2008).
- European Commission. Financial Programming and Budget. "The Current Year", http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/current_year_en.htm, (10.11.2008).
- European Commission. VAT Rates Applied in the Member States of the European Community. DOC.2441/2008-EN. http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/vat/how_vat_works/rates/vat_rates_en.pdf, (11.11.2008).
- Financial Perspectives System and Multiannual Financial Framework. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34012.htm>, (25.10.2008).
- Financial Programming and Budget. "Overview of the Own Resources System". http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/overview_en.htm, (7.02.2008).
- General Budget of the European Union for The Financial Year 2008. http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2008_en.pdf, (10.11.2008).
- Gündem 2000. <http://www.ikv.org.tr/sozluk2.php?ID=1105>, (20.04.2008).
- Güneş, İsmail. "Bütçe Deyimi". <http://idari.cu.edu.tr/igunes/butce/02butce.ppt#4>, (15.05.2008).
- İliaz, Ntilek. "AB Bütçesi ve 2007-2013 Mali Perspektif". <http://www.turkishweekly.net/turkce/makale.php?id=97>, (23.04.2008).

- Interinstitutional Agreement and Financial Framework(2007-2013).
<http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34020.htm>, (25.10.2008).
- İktisadi Kalkınma Vakfı, “Avrupa Birliği’nin Tarihçesi”,
<http://www.ikv.org.tr/abtarihce.php#>, (10.09.2008).
- İngiltere’ye Katkı İadesi Nedir?
http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2005/06/050610_uk-rebate.shtml,
(22.06.2008).
- İrlanda AB Anayasasını Reddetti.
http://www.bbc.co.uk/turkish/news/story/2008/06/080613_ireland_earlyreturns.shtml, (13.06.2008).
- İzbul, Ali İhsan. “Avrupa Birliği’nin Geleceği”, **Sayıştay**, Sayı:49,
<http://www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der49m4.pdf>, (15.05.2008).
- Kaleağası, Bahadır. “Lobicilik Nedir, Ne
Değildir” <http://www.radikal.com.tr/haber.php?haberno=202790>, (13.10.2008).
- Kamu (devlet) Bütçesi.
http://www.ekodialog.com/kamu_maliyesi/butce_nedir_hakki_butce_fonksiyonlari.html, (11.05.2008).
- Kamuda Stratejik Yönetim. <http://www.sp.gov.tr/default.asp>, (13.06.2008).
- Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Klavuzu. <http://www.sp.gov.tr/documents/Sp-Kilavuz2.pdf>, (14.05.2008).
- Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık.
<http://plan8.dpt.gov.tr/kamumali/harcama.html>, (27.05.2008).
- Karaca, Nil. “Avrupa Birliği Bütçe Sistemi”.**Maliye**. Sayı:141(Eylül- Aralık 2002),
http://portal1.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/maliyederigisi.asp?link=2,
(14.12.2007).
- Karakaş, Eser. “AB'de Kriz Yaratın Bütçe Meselesi”.
<http://www.abhaber.com/haber.php?id=5917>, (20.06.2008).
- Kesik, Ahmet. “ Türk Kamu Mali Yönetiminde Yerinden Yönetim İlkesi ve Harcamacı Kuruluşların İdari Kapasitelerinin Geliştirilmesi”. Maliye Bakanlığı, Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi,
www.bumko.gov.tr/PEB/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=5170&DOSYASIM=PEBRehberi.pdf, (13.06.2008).
- Kocaoğlu, Sinan. “Avrupa Anayasası”.<http://www.inisiyatif.net/document/8.asp>,
(10.06.2008).

- Laffineur, Marc. "Finding a New EU Budget Won't be Easy". <http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/78/Default.aspx?Id=a03385f3-72b7-4477-8d57-21c6c08b0f93>, (10.12.2008).
- Lizbon Antlaşması (Reform Antlaşması). http://216.239.59.104/search?q=cache:hE710DWpDRgJ:www.dtm.gov.tr/dtmaadmin/upload/AB/LIZBON_ANTLASMASI.doc+reform+antla%C5%9Fmas%C4%B1&hl=tr&ct=clnk&cd=9&gl=tr, (15.05.2007).
- Maliye Bakanlığı, Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı, Avrupa Topluluğuna İlişkin Belgeler, Cilt:1 Avrupa Topluluğu'nu Kuran Temel Antlaşmalar (AKÇT, AET, AAET), http://www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/AET.pdf, (10.04.2008).
- Maliye Bakanlığı. "Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi", www.bumko.gov.tr/PEB/dosyagoster.aspx?DIL=1&BELGEANAH=5170&DOSYASIM=PEBRehberi.pdf, (13.06.2008).
- Official Journal of The European Union. "Treaty of Lisbon".C 306, Volume 50, 17 Aralık 2007, Article 272, http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2007&serie=C&textfield2=306&Submit=Search&_submit=Search&ihmlang=en, (10.10.2008).
- Okan, Ufuk. "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasası". http://www.akdeniz.edu.tr/sunum3_dosyalar/frame.htm, (12.06.2008).
- Orta Vadeli Program (2007-2009). <http://ekutup.dpt.gov.tr/program/200709.pdf>, (29.05.2008).
- Oktay, Özgür. "Avrupa Birliğinin Mali Kaynakları". http://guncel.biz/gorus/ab.htm#_ftn3, (15.02.2007).
- Own Resources Mechanism. <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34011.htm>, (11.09.2008).
- Reform Antlaşması Üzerine Genel Notlar. <http://www.abgm.adalet.gov.tr/dokumanlar/lizbonan.pdf>, (26.07.2008).
- Sağlık ve Sosyal Güvenlik Sistemi. <http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/bolum9.pdf>, (20.05.2008).
- Sakıncı, Süreyye. "Stratejik Planlama ve Performans Esaslı Bütçeleme". <http://www.tkgm.gov.tr/turkce/dosyalar/diger%5Cicerikdetaydh281.ppt>, (13.06.2008).
- Samsun, Nihal. "Avrupa Birliği Bütçesi". http://www.maliye-abdid.gov.tr/html/ab_turkiye/dokuman/butce.pdf, (11.12.2007).
- Samsun Karabacak, Nihal. "Avrupa Birliği'nin 2007-2013 Dönemi Bütçesi". <http://www.debud.org/Html/dergi/24/nihalk.pdf>, (6.05.2008).

Seviğ, Veysi. “Orta Vadeli Program ve Plan (2009-2011)”. Referans Gazetesi, (26.07.2008).
http://www.referansgazetesi.com/haber.aspx?HBR_KOD=102554&YZR_KOD=157, (15.10.2008).

Sosyal Güvenlik Reformu.
[http://www.csgeb.gov.tr/images/articles/editor/kitap_film\(1\).pdf](http://www.csgeb.gov.tr/images/articles/editor/kitap_film(1).pdf), (17.05.2008).

Tarihçe.
<http://www.bumko.gov.tr/kontrol/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFAA6AA849816B2EFDF36587C4B003136>, (12.06.2008).

The Single European Act. http://europa.eu/scadplus/treaties/singleact_en.htm, (12.09.2008).

Treaty Establishing the European Economic Community, EEC Treaty - original text (non-consolidated version). http://europa.eu/scadplus/treaties/eec_en.htm, (11.09.2008).

Treaty of Maastricht on European Union,
http://europa.eu/scadplus/treaties/maastricht_en.htm, (12.09.2008).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>, (3.06.2008).

Ülger, İrfan Kaya. “AB Bütçesinin Hazırlanmasında Parlamento ve Bakanlar Konseyi Arasında Yetki Çekişmesi”.
<http://www.dtm.gov.tr/dtmadmin/upload/EAD/TanitimKoordinasyonDb/abbut.doc>, (10.05.2008).

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/16%20Ahmet%20Kesik.ppt#1>, (20.05.2008).

Where Does The Money Come From.
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/financial_pub/investing_2007-2013_en.pdf, (7.02.2008).

Yılmaz, Hakan. “Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi”.
<http://ekutup.dpt.gov.tr/kamumali/yilmazh/dunyaba1.doc>, (28.05.2008).

94/728/EC. Euratom: Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources, Official Journal L 293 , 12/11/1994 P. 0009 – 0013.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994D0728:EN:HTML>, (7.11.2008).

- 2007-2013 Mali Perspektifi.
http://ec.europa.eu/budget/library/publications/budget_in_fig/syntchif_2008_en.pdf, (10.10.2008).
- 25.06.2008 Tarih, 2008/13834 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı. “Orta Vadeli Program”
http://www.bumko.gov.tr/TR//Tempdosyalar/Orta_Vadeli_Program_2008_2010.doc, (19.08.2008).
- 2008 General Budget.
http://eur-lex.europa.eu/budget/data/D2008_VOL1/EN/nmc-grseq42960935830-3/index.html ,(10.11.2008).
- 2009-2011 Dönemi Bütçe Çağrısı.
<http://www.bumko.gov.tr/TR/BelgeGoster.aspx?F6E10F8892433CFFA79D6F5E6C1B43FF746C3B612A7B3F4B>, (25.10.2008).
- 1.07.2006 Tarih, 26215 Sayılı TBMM Kararı. “Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007-2013)”. <http://ekutup.dpt.gov.tr/plan/plan9.pdf>, (1.06.2008).
- 15.06.2007 Tarih, 2007/33 Sayılı Yüksek Planlama Kurulu Kararı. “Orta Vadeli Mali Plan (2008-2010)”.
http://www.alomaliye.com/2007/orta_vadeli_maliplan_2008_2010.htm, (01.06.2008).
- http://ec.europa.eu/budget/budget_glance/where_from_en.htm, (7.12.2007).
- <http://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5217.html>, (15.06.2008).

Tezler:

- Bektaş, Bahadır. **Avrupa Birliğinde Ortak Tarım Politikası**. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: 2003.
- Candan, Ekrem. **Türk Bütçe Sisteminde Performans Denetimi**. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul:2006.
- Doğan, Fatih Mehmet. **Türkiye’de Çok Yıllı Bütçelemeye Geçişin Yatırımlar Üzerindeki Olası Etkileri**. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul:2008.
- Ektiren, Burak. **Türk Kamu Bütçe Sisteminin, Avrupa Birliği Bütçe Sistemine Uyum**. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul:2006.
- Gümüşay, Ayça. **Avrupa Birliği Bütçesi ve Türkiye’nin Üyeliğinin Birlik Bütçesine Olası Etkileri**. Yüksek Lisans Tezi, Eskişehir: 2005.
- Kaya, Özlem. **Performans Esaslı Bütçeleme Sisteminin Türkiye’de Değerlendirilmesi**. Yüksek Lisans Tezi, Ankara: 2005.
- Şahin, Ragıp. **Avrupa Topluluklarında Bütçe ve Fon Akışları, Katılma Halinde Konunun Türkiye Açısından Değerlendirilmesi**. Ankara: DPT, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, 1983.
- Şahin, Ragıp. **Avrupa Birliği Bütçesi - Fonları ve Türkiye’nin Tam Üyeliği**, Yayınlanmış Uzmanlık Tezi, Ankara: Başbakanlık DPT AB ile İlişkiler Genel Müdürlüğü, Ağustos 1998.
- Şensoy, Serap. **Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve Bütçenin İdari Denetimi**. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: 2006.