



mayıs eylül
2005

tepav | -epri
yönetişim etütleri programı



mayıs:eylül
2005

tepav | -epri
yönetişimetütleri programı

Mali İzleme

Mayıs - Eylül 2005

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı | Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü
(TEPAV|EPRI)

TEPAV|EPRI yayınıdır. Bu kitaptaki tüm bilgiler kaynak gösterilmesi kaydıyla kullanılabilir.

ISBN 9944-927-01-7

Aralık 2005

Uğur Mumcu Cad. 80/3
Gaziosmanpaşa 06700 Ankara
0312 446 04 09
0312 446 30 06 (f)
tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

Matsa Basımevi
0312 395 20 54
Ankara

İçindekiler

Önsöz	3
Mayıs 2005	5
Özet	7
Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	11
Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	24
Mali Mevzuattaki Gelişmeler	26
Ekler	29
Haziran 2005	33
Özet	34
Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	35
Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	45
Mali Mevzuattaki Gelişmeler	47
Ekler	52
Temmuz 2005	55
Özet	56
Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	58
Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	71
Mali Mevzuattaki Gelişmeler	72
Ekler	77
Ağustos 2005	81
Özet	82
Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	83
Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	93
Ekler	94
Eylül 2005	99
Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	100
Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	108
2006 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Karşılaştırmalı Bazda Değerlendirilmesi	109
Ekler	129

Önsöz...

Bütçe Hakkı en önemli demokratik haklardan birisidir. Tarihsel olarak halktan toplanan kaynakların harcanmasına ilişkin Kralın yetkilerinin sınırlandırılması mücadelesinde ortaya çıkmıştır.

İmkan olsaydı bütün iktidarlar sınırsız harcama yetkilerine sahip olmayı tercih ederlerdi. Bu tercih mutlaka “kötü niyet” gerektirmez. Çoğu zaman iyi niyetlerle harcamalarda ipin ucu kaçır. Ama tarih, hesapsız harcamaların sonucunda ortaya çıkan maliyetlerin çok yüksek olduğunu ve geniş halk kesimleri tarafından üstlenildiğini göstermektedir.

Bunu keşfetmek için çok uzağa gitmek gerekmez. Ülkemizin iktisadi tarihi bunun kanıtlarıyla doludur.

Bütün ülkeler benzer süreçlerden geçmişlerdir. Çağımızda “Mali Disiplin” ve bunun sağladığı istikrar ortamı bir “kamu malı” niteliğindedir. Kamu tarafından ve genel toplumsal menfaatler açısından sağlanması ve korunması gereken temel bir politikadır. Nitekim Avrupa Birliği de mali disipline ilişkin temel göstergeleri Maastricht kriterleri olarak belirlemiştir. Bu kriterler ülkemiz için de üyelik önkoşuludur.

Ancak iktidarlar zaman zaman mali disiplinden daha önemli olduğuna inandıkları politikaları uygulamaya koyabilirler. Bazen kısa vadeli önceliklerle uzun vadeli öncelikler çelişiyormuş gibi gözükebilir. Örneğin bazen emekli maaşlarında bütçede öngörülmeleyen bir artış yapmak mali disiplinden bir miktar özveride bulunmayı gerektirebilir. Emeklilerin durumu dikkate alındığında bu birçok kişiye sempatik gelebilir. Oysa mali disiplinsizliğin yol açtığı problemlerin emeklilerin de dahil olduğu sabit gelirli kesim için çok daha hayati olduğu kanıtlanmıştır.

Ancak bu ilişki her zaman o kadar net gözükmeyebilir. Bütçeler zaman içinde oldukça karmaşık rakam ve politikalar manzumesi haline gelmişlerdir. Bütçe uygulamalarını izlemek, anlamak ve iktisaden anlamlandırmak belli bir uzmanlık gerektirmektedir.

İşte sivil toplum örgütlerinin rolü burada ortaya çıkmaktadır. Bazı sivil toplum örgütleri bütçe uygulamalarını toplum adına izlemek, insanları bütçe uygulamaları hakkında bilgilendirmek/bilinçlendirmek ve gerektiğinde kamuoyunu belli hükümet politikaları konusunda uyarmak gibi kamusal işlevler üstlenmektedirler. Bu gibi sivil toplum örgütlerine “bütçe takipçisi” (budget watchdog) denilmektedir.

Ülkemizde TEPAV|epri “bütçe takipçisi” olma yönünde önemli bir adım atmaktadır.

TEPAV|epri aylık-üç aylık ve yıllık periyotlarla bütçe uygulamasını izlemekte, bütçe sonuçlarını analiz etmekte ve kamuoyunu uygulamalar konusunda bilgilendirmekte ve uyarmaktadır.

Bütçe İzleme üç temel mali politika aracının gerçekleşme rakamları temel alınarak yapılmaktadır: Bütçe gelir ve harcama politikası ile

borçlanma politikaları. Ayrıca çeşitli kanun tasarılarında ve diğer mevzuatta yer alan mali nitelikli hükümler izlenmekte, bunların mali politika açısından önemi anlatılmaktadır.

Mümkün olduğu ölçüde rakamlara boğulmadan, uzman olmayan bir vatandaşın anlayacağı tarzda bir üslup kullanılmakla beraber konuyla ilgili uzman kişileri de tatmin edecek bir bilgi ve analitik içerik sağlanmaya çalışılmaktadır. Genel olarak bütçe uygulamalarının hedeflerle tutarlılığını tartışmanın dışında çok gerekli olmadıkça ileriye yönelik rakamsal tahminlerden kaçınılmaktadır. Zorunlu durumlarda bir tahmin yapıldığında bunun hesaplama tarzı ve gerekçeleri de açıklanmaktadır. Kısa vadeli ve dar kapsamlı bir mali disiplin kavramının ötesine geçilmeye çalışılacak, meselelere daha kapsamlı ve orta/uzun vadeli bir perspektiften bakılmaktadır. Aylık izleme raporları birbirlerinin aynısı sıkıcı metinler olmak yerine belli bir veya iki “tema”nın bir kaç ay takip edildiği, irdelendiği analitik metinler olarak hazırlanmaktadır.

Bu tür çabalar Kamuoyundan gelen yönlendirmelerle mükemmelleşir. Mali İzlemenin değeri ve kalitesi kamuoyunca mali disiplin konusunda ortak bir anlayış oluştuğu ölçüde artar. Beklentimiz kamuoyundan gelen tepki, yorum, öneri, eleştiri gibi katkılarla Mali İzlemeyi dinamik ve kolektif bir sürece dönüştürmektir.

Böylelikle hem demokratik bir hak olan bütçe hakkının kullanımını izlemek hem de kamusal bir mal olan ekonomik istikrarın “mali disiplinsizlik” sonucu yitirilmemesi için TEPAV|epri üzerine düşeni yapmış olacaktır.

Bu kitap Mayıs-Eylül 2005 döneminde yayınlanan beş mali izleme raporu bir araya getirilerek hazırlanmıştır. Bundan sonra yayınlanacak kitaplar çeyrek dönemlere göre üçer aylık olarak hazırlanacaktır.

TEPAV|EPRI

Mayıs 2005

Özet

Bir Kamu Mali Sisteminin üç temel işlevi vardır:

1. Mali Disiplini Sağlamak
2. Kamusal kaynakları stratejik önceliklere yönlendirmek
3. Operasyonel verimliliği sağlamak

Bunlar her ne kadar Kamu Mali sistemi tarafından karşılanması gereken asgari işlevler olsalar da aralarında hiyerarşik bir ilişki vardır. Mali Disiplin olmadan ne stratejik öncelikler ne de verimlilik anlam ifade edebilir. Aynı şekilde öncelikler belirlenmeden verimliliğin de anlamı kalmaz.

Bütçe ve finansmanı kamu mali sisteminin en önemli parçasıdır ve bir iktisat politikası aracı olarak etkinliği yukarıda sayılı üç işlevi de yerine getirmesi ile orantılıdır.

Bugüne kadar uygulanan istikrar programları-halen uygulanmakta olan da- ağırlıklı olarak Mali Disiplinin tesis edilmesine yönelik olmuştur. Bu borç stokunu dizginlemek açısından öncelikli görülmüştür. Mali Disiplinin bu açıdan en önemli hedef göstergesi Faiz Dışı Fazla (FDF) olmuştur.

Geçmiş 4 yıllık uygulamaya baktığımızda Program tanımlı Faiz Dışı Fazla hedeflerine ulaşmada toplam Kamu Sektörü açısından (milli gelire oran olarak) ortalama %5 civarında önemli bir performans sergilendiği göze çarpmaktadır. Bu yılın hedefi de konsolide bütçe bazında %5, Kamu kesimi açısından %6,5'tir.

	Ortalama		
	2000-2004	2000-2002	2003-2004
Toplam Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası	5,10%	4,20%	6,40%

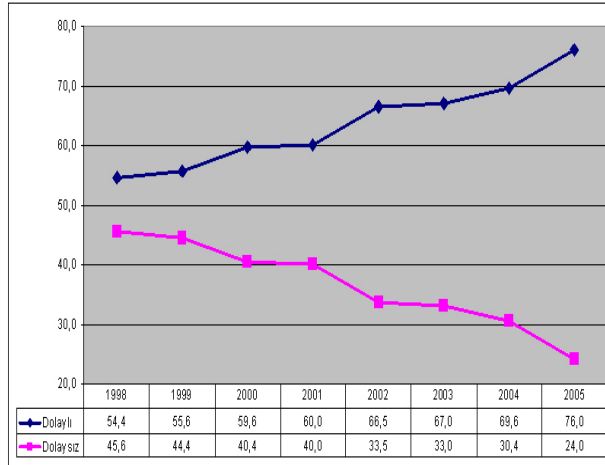
Ancak bu performans kalıcı mıdır? Acaba bu performansın arkasında geçici, bir defalık, kolayca geri döndürülebilir önlemler mi yoksa kalıcı, ve özellikle harcamalar açısından yapısal bir dönüşüm mü var? Bu soruya vereceğimiz cevap, sağlanan Mali Disiplinin kalitesi ve sürdürülebilirliğine ilişkin önemli bir ipucu vermektedir.

Gözüken odur ki 2000-2004 yılları arasında FDF hedefine ulaşmada ağırlıklı olarak bir defalık tedbirler öne çıkmakta olup, harcamalara ilişkin kalıcı bir reform programı yerine gelirlerin artırılması tercih edilmiştir.

	Ortalama	Ortalama	Ortalama
	00-04	00-02	03-04
BİR DEFALIK TEDBİRLER	66,8	68,7	64,0
HARCAMA TASARRUFU SAĞLAYAN	25,3	18,9	34,9
GELİR ARTIŞI SAĞLAYAN TEDBİRLER	41,5	49,8	29,1
BİRDEN FAZLA YILA YANSIYAN TEDBİRLER	33,2	31,3	36,0
HARCAMA TASARRUFU SAĞLAYAN	3,5	1,8	6,0
GELİR ARTIŞI SAĞLAYAN TEDBİRLER	29,7	29,4	30,0
TOPLAM	100,0	100,0	100,0

Bu sağlanan mali disiplinin kalıcılığına ilişkin ciddi bir kaygı oluşturmaktadır. Öte yandan tablodan da görüleceği üzere gelir artışı sağlayan tedbirlerin oranı %70'in üzerindedir. Üstelik bu tedbirlerin önemli bir kısmı dolaylı vergiler artırılmak suretiyle yapılmıştır. Dolaylı vergilerdeki artışın vergi politikası açısından etkinliği iddia edilebilirse de bu durum gelir dağılımını gözetmeyen bir vergi yapısı doğurmuştur.

Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Vergi Ayrımında Oransal Gelişimi



Seçilmiş Ülkelerde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı 2002 (sosyal güvenlik kesintileri hariç)

Ülke	Dolaysız vergiler	Dolaylı vergiler
ABD	76,3	23,7
Belçika	62,2	36,1
İngiltere	60,0	39,4
Avusturya	55,5	44,1
Fransa	53,7	46,0
Almanya	50,7	48,9
Polonya	48,0	52,0
Kore	47,4	52,6
Çek Cumhuriyeti	46,8	53,2
Yunanistan	44,1	55,5
Portekiz	42,5	57,1
Slovakya	39,9	60,1
Meksika	39,1	60,9
Türkiye	34,4	65,6
OECD Ort.	55,4	44,6

Herşeye rağmen Mali Disiplin'in sağlanacağı varsayılsa bile acaba bütçe ikinci işlevini, yani stratejik öncelikleri sağlıklı bir şekilde belirlemekte midir? İleride iktisadi büyüme sürecine katkı yapacak

insani gelişme politikalarına yeterli kaynak ayrılmakta mıdır? Eğitim sektörü açısından bunu söylemek zordur.

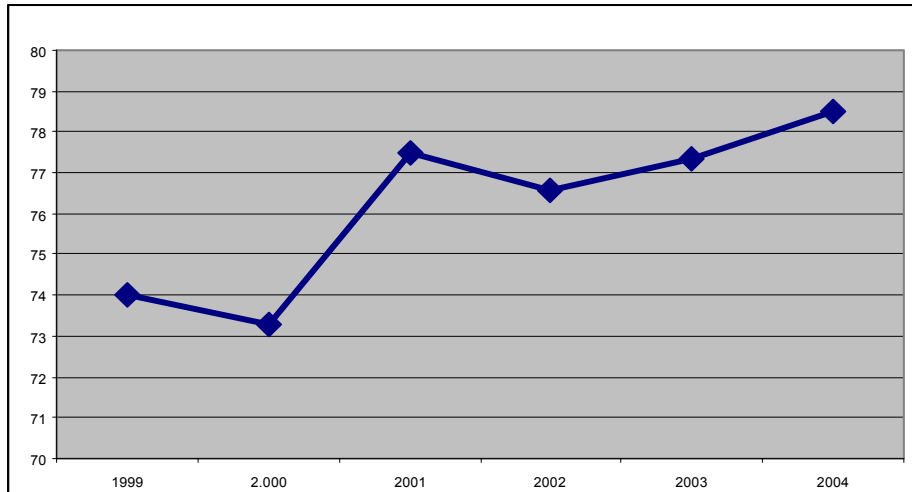
Bütçeden Eğitime Ayrılan Kaynağın Faiz Hariç Harcamalara Oranı (%)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
15,6	20,0	17,8	17,1	16,2	15,3	16,2	16,8

Avrupa Birliği'nde son dört yılın eğitim harcamalarının GSYİH'ye oranının ortalaması %5.1 civarında gerçekleşirken Türkiye'de yine eğitim harcamalarının GSMH'ye oranı 1999'da %4.8 olarak gerçekleşirken 2002'de %4.3'e 2003 yılında %4.2'ye düşmüştür.

Genel olarak bütçe harcamalarının yapısına bakıldığında yukarıda da bahsedildiği gibi kalıcı harcama reformlarının yapılmaması bütçenin bir iktisat politikası aracı olması rolünü kısıtlamaktadır. Düşen Faiz harcamalarına rağmen bütçedeki faiz, personel ve sosyal güvenlik sistemine yapılan transferler gibi zorunlu harcamaların toplamı artmaktadır.

Konsolide Bütçe İçinde Esnekliği Olmayan Harcamaların Payı (%)



Ocak-Mayıs 2005 gelişmeleri

İlk beş aylık konsolide bütçe gerçekleşmesi yukarıda çizilen resimden çok farklı değildir. Gerçekleşmeler mevcut politikaların devamı

halinde bu yıl FDF hedefinin tutturulmasında bir problem yaşanmayacağını göstermektedir.

2005 Yılı Mayıs Sonu Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazla Tablosu

Konsolide Bütçe Faiz Dışı Dengesi / 2005 (Kümülatif, Milyon YTL)						
		Oca	Şub	Mar	Nis	May
		Jan	Feb	Mar	Apr	May
1. Konsolide Bütçe Gelirleri (Kamu Hesapları Bülteni)		10.181	19.067	28.337	37.196	51.064
a. (-) Özelleştirme		0	0	0	0	0
b. (-) Faiz Gelirleri		1.111	1.202	1.378	1.691	2.964
c. (-) TCMB Kâr Transferi & Yeniden Değerleme		0	0	0	0	0
d. (-) Kamu Bankalarından Temettü Gelirleri		0	0	0	0	1.272
e. (-) Darphane Para Basım Gelirleri		319	347	389	401	415
f. (-) KKS Borç Verme - Geri Ödeme		0	0	-29	-29	-29
2. Konsolide Bütçe Gelirleri (Program Tanımlı) (1-a-b-c-d-e-f)		8.751	17.518	26.598	35.133	46.442
3. Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaları (Kamu Hesapları Bülteni)		5.977	12.292	19.390	26.487	34.448
g. (-) Risk Hesabı		41	49	49	65	75
h. (+) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Transferler (Nakit - Tahakkuk Farkı)		63	63	47	-60	63
i. (+) KKS Borç Verme - Geri Ödeme		0	0	0	0	5
4. Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaları (Program Tanımlı) (3-g+h+i)		5.999	12.306	19.388	26.363	34.441
Faiz Dışı Denge (Kamu Hesapları Bülteni) (1-3)		4.204	6.775	8.947	10.709	16.615
Faiz Dışı Denge (Program Tanımlı) (2-4)		2.752	5.212	7.211	8.770	12.000

Mayıs 2005 bütçe performansını olduğundan da iyi gösteren, vergi dışı gelirlerde Hazine'nin TMSF ve Kamu Bankalarına ihraç ettiği tahvillerin faizlerinden elde edilen gelirdir. Bu gelir program amaçlı FDF'nin hesaplanmasında dikkate alınmamaktadır.

Harcamalar açısından dikkati çeken unsur Sosyal Güvenlik sistemine yapılan transferlerin oldukça hızlı bir şekilde artmış olmasıdır.

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

A. Özet Görünüm

Bu yılın başında yürürlüğe giren 2005 yılı bütçesi hükümetin mali politikalarına ilişkin en temel göstergedir. Kamu kesiminin mali dengesinin en önemli göstergesi olan faiz dışı fazla bu yıl da IMF ile varılan mutabakat gereği milli gelirin % 6,5 u tutarında hedeflenmiştir. Bütçenin faiz dışı fazla hedefi milli gelirin %5'i olarak programlanmıştır.

2005 yılı bütçesi hükümetin mali politikalarına ilişkin en temel göstergedir.

Niceliksel olarak bakıldığında 2005 bütçesinin bir bütün olarak bütçe harcamalarında bir önceki yıla oranla reel olarak bir artış öngörmediği (hatta gerileme öngördüğü), buna karşılık gelir kalemlerinde ise önceki yıla oranla reel artışlar öngörerek mali disiplini sağlamaya çalışacağı yani hükümetin tercihinin faiz dışı fazla hedefine esas olarak gelir kanadında tercih ettiği politikalarla ulaşacağı anlaşılmaktadır. Gelir kanadında ise vergi gelirlerinde dolaylı vergilerin* payının dolaysız vergilere oranla çok daha fazla olması (%74 - %26), sosyal nitelikteki harcamalarda reel olarak bir artış sağlanma çabası görülmekle birlikte bu harcamaların hala 2002 yılı düzeylerinde öngörülmesi de 2005 bütçesinin bir sosyal politika aracı olarak kullanımının kısıtlı olacağını göstermektedir.

Hükümetin faiz dışı fazla hedefine esas olarak gelir kanadında tercih ettiği politikalarla ulaşacağı anlaşılmaktadır.

Buradan bütçe uygulamalarının maliye politikasının kalitesi ve esnekliği boyutunun eksik kaldığı sonucuna ulaşmaktayız. Gerçekten de bütçe harcamalarının %70'ten fazlası radikal kararlar alınmadıkça üzerlerinde politika geliştirilme şansı kısıtlı harcama kalemlerinden oluşmaktadır. Bu harcama kalemleri dışında kalan eğitim, sağlık gibi uzun vadede beşeri sermayeyi geliştirecek büyüme dostu alanlara ayrılan kaynaklar yetersiz kalmaktadır. Değindiğimiz gibi son yıllarda hükümetin maliye politikalarında dolaylı vergilere ağırlık vermesi, vergi politikasının da kalitesinin yetersizliğine basit bir örnektir. Bütçe uygulamasının ilk beş ayını bu temel politikalar ışığında değerlendirdiğimizde, sözünü ettiğimiz eksikliklerin bu yılın başından itibaren bu bütçeyi de etkilemeye devam ettiğini görmekteyiz.

2005 bütçesinin bir sosyal politika aracı olarak kullanımı, maliye politikalarının kalitesi ve esnekliği önemli sorun alanlarıdır.

Mali disiplin açısından IMF ile varılan mutabakat çerçevesinde hareket edildiğini ve görmekteyiz.

Meseleye sadece mali disiplin açısından bakılması halinde bütçe performansının bunu yerine getirdiğini ve IMF ile varılan mutabakat çerçevesinde hareket edilerek hedeflerden bir sapma riskinin şimdilik taşınmadığını görmekteyiz. Ancak özellikle Mayıs ayı içinde aylık olarak bütçenin fazla vermesine rağmen bunun aşağıda açıklandığı gibi arazi bir nitelik taşıma olasılığı ile bu türden kalemler hariç tutulduğunda bütçe faiz dışı fazla performansının önceki yılın altında kalması mali disiplin açısından ileriye yönelik bazı soru işaretlerini akla getirmektedir.

Bütçenin ilk beş aylık sonuçları kendisini borç stokunun değişim hızındaki yavaşlamada da göstermektedir.

Bütçe performansının ilk beş aylık sonuçları kendisini borç stokunun değişim hızındaki yavaşlamada da göstermektedir. Stokun vadesinin tahvil borçlanmasına paralel olarak artması, borçlanma faizlerinde görülen nispi azalış ve TL'nin Mart ve Nisan aylarındaki konjonktürel değer kaybı dışında son zamanlarda tekrar değer kazanmasının döviz cinsinden borçlar üzerindeki olumlu etkisi borç stokundaki değişim hızının yavaşlamasına katkı yapmıştır.

B. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı - Maliye Politikalarının Kalitesi Ne Ölçüde Gözetiliyor?

Bu yıl %6,5'lik faiz dışı fazlanın %5'i konsolide bütçe tarafından verilecektir.

2005 yılı bütçesi 2004 yılının devamında %6,5 oranındaki program (IMF) tanımlı faiz dışı hedefine uygun olarak hazırlanmış ve parlamentoya sunulmuştur. Önemli bir değişiklik olmadan parlamentodan geçen 2005 mali yılı bütçesinin ilk beş aylık uygulama sonuçları alınmış bulunmaktadır.

İstikrar programının temel performans kriteri olan faiz dışı fazlanın odak noktası bütçedir. Toplam Konsolide Kamu Sektörü (KKS) faiz dışı fazla hedefinin en büyük yükü bütçe tarafından taşınmaktadır. Bu durum 2005 yılı bütçesinde de devam etmiştir. Toplam KKS faiz dışı fazla hedefinin (GSMH'nın %6,5'u), %77'sine karşılık gelen %5 düzeyindeki faiz dışı fazla hedefi bu yıl da bütçe tarafından verilecektir.

İlk beş ay sonunda toplam bütçe dengesi faiz harcamalarındaki %22 oranındaki düşmenin etkisiyle 3,8 milyar YTL düzeyinde

gerçekleşmiştir. Bu bir önceki yıla göre yaklaşık %70 oranında bir iyileşme anlamına gelmektedir.

Tablo 1. Mayıs 2005 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	Ocak-Mayıs Bütçe Gerçekleşmeleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Mayıs 2004	Ocak-Mayıs 2005	2005 Bütçesi	Artış Oranı (%)	Ocak-Mayıs 2004	Ocak-Mayıs 2005
Bütçe Harcamaları	53.986	54.855	155.628	1,6	36,0	35,2
1. Faiz Dışı Harcamalar	27.897	34.448	99.188	23,5	33,3	34,7
Personel Giderleri	12.263	13.367	31.904	9,0	42,9	41,9
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	1.542	1.784	4.333	15,7	42,5	41,2
Mal ve Hizmet Alımları	2.111	3.116	14.438	47,6	17,5	21,6
Cari Transferler	10.588	13.739	32.499	29,8	38,6	42,3
Sermaye Giderleri	727	1.654	10.071	127,5	11,3	16,4
Sermaye Transferleri	23	243	1.088	955,9	5,7	22,3
Borç Verme	605	545	2.805	-9,9	18,2	19,4
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	26.089	20.406	56.440	-21,8	39,5	36,2
Bütçe Gelirleri	42.555	51.064	126.490	20,0	40,9	40,4
1. Genel Bütçe Gelirleri	41.642	50.056	124.330	20,2	40,3	40,3
Vergi Gelirleri	33.996	40.625	106.617	19,5	38,2	38,1
Vergi Dışı Gelirler	6.999	8.769	17.238	25,3	50,3	50,9
Sermaye Gelirleri	58	82	343	42,5	11,4	23,9
Alınan Bağış ve Yardımlar	590	580	132	-1,6		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	913	1.007	2.160	10,4	114,1	46,6
Bütçe Dengesi	-11.432	-3.791	-29.137	-66,8	24,9	13,0
Faiz Dışı Denge	14.657	16.615	27.303	13,4	72,5	60,9
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	12.917	12.000	24.048	-7,1	61,6	49,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

Not: Alınan bağış ve yardımlarla ilgili rasyolar başlangıç bütçesine göre yüzde 300 binlere ulaşan oranda sapma gösterdiği için tabloya bu oranlar yansıtılmamıştır.

Gerek bütçe dengesindeki gerekse faiz dışı fazla düzeyindeki gelişmeler olumlu görülmekle birlikte, özellikle faiz dışı fazla konusunda bir önceki yıla göre dikkat edilmesi gereken bazı noktalar bulunmaktadır.

Olumlu gelişmelere rağmen FDF konusunda bir önceki yıla göre dikkat edilmesi gereken bazı noktalar bulunmaktadır.

Program tanımlı faiz dışı fazlanın yarısına ilk beş ayda ulaşılmış olmakla beraber geçen yılın performansının altında kalmıştır. 2004 yılında ilk beş ayda yıl sonu hedefinin %61,6'sına ulaşılırken bu oran 2005 yılında %49,9'a düşmüştür. Nitekim nominal olarak da program tanımlı fazla 2004 yılının yaklaşık 1 milyar YTL altında gerçekleşmiştir.

Program tanımlı FDF'de geçen yılın performansının altında kalmıştır

Program tanımlı faiz dışı fazla ile bütçenin maliye tanımlı faiz dışı fazla* tutarları arasındaki fark artmaya devam etmektedir. Bir önceki yıl bu fark 1,7 milyar YTL iken 2005 yılında önemli bir artışla 4,6

milyar YTL'ye çıkmıştır. Bu farkın artmasına bir önceki yıldan farklı olarak daha sonra detaylandıracağımız gibi vergi dışı gelirlerdeki artış neden olmuştur.

Tablo 2. 2005 Faiz Dışı Fazla Hedef ve Gerçekleşmeleri

Gerçekleşmeler / Geçici (Kümülatif YTL)	Oca	Şub	Mar	Nis	Yıl Sonu Hedefi	GSMH'ya Oranları
Faiz Dışı Denge	3,043	6,445	9,178	12,418	31.262	6,5
Faiz Dışı Denge (KIT'ler Hariç)	3,009	6,035	7,742	9,669		
Faiz Dışı Denge Konsolide Bütçe	2,752	5,212	7,211	8,770	24.048	5,0
Faiz Dışı Denge Diğer Kamu	291	1,233	1,967	3,648	7.214	1,5
Bütçe Dışı Fonlar	-48	35	117	326		
KIT'ler (*)	34	410	1,436	2,749		
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	141	525	38	65		
İşsizlik Sigortası Fonu	164	262	377	509		
Toplam Denge	-478	392	-233	-751		
Toplam Denge (KIT'ler Hariç)	-521	-42	-1,733	-3,586		
Konsolide Bütçe (**)	-1,006	-1,296	-2,996	-5,472		
Bütçe Dışı Fonlar	-49	33	113	322		
KIT'ler	43	434	1,500	2,835		
Sosyal Güvenlik Kuruluşları	141	525	38	65		
İşsizlik Sigortası Fonu	393	697	1,112	1,500		

Program Hedefleri(26. 4. 2005 tarihli Niyet Mektubu Ek F)				
Faiz Dışı Denge			8,720	30,460
Faiz Dışı Denge (KIT'ler Hariç)			8,020	26,660
Toplam Denge			-8,180	-19,590

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı (Haziran 2005) ve kendi hesaplamalarımız

Nisan sonu rakamları yılsonu program hedefinin karşılanması konusunda ciddi bir problemle karşılaşıl-mayacağını göstermektedir.

Ancak, bütçe performansına sadece bir hedef tutturma meselesi olarak bakılmamalıdır.

Nisan sonu rakamları bütçe performansının bu şekilde devam etmesi durumunda yılsonu program hedefinin karşılanması konusunda ciddi bir problemle karşılaşıl-mayacağını göstermektedir. Konsolide bütçe ilk beş aylık geçici sonuçları ve Hazine aylık nakit dengesi de bu durumu teyit etmektedir. (Bkz. Ek Tablo 4 ve 5)

Bütçenin ilk beş aylık performansı mali disiplin açısından hedefleri tutturuyormuş gibi gözükmeyle birlikte bu olaya sadece bir hedef tutturma meselesi olarak bakılmamalıdır. Önemli olan bu politikaların ne kadar sürdürülebilir olduğudur. Bir ülkede uygulanan maliye politikalarının sürdürülebilirliği ise bu politikaların kalitesiyle yakından ilgilidir. Son 10 yıl içinde iktisatçılar arasında istikrar programlarının değerlendirilmesine yönelik yapılan tartışmalarda maliye politikasının kalitesi konusunun özellikle öne çıktığı görülmektedir. Maliye politikasının kalitesi genel olarak kamu açıklarının veya bütçe açıklarının düşürülme şekli olarak tanımlanmaktadır.

..Kutu 1:.

2005 Yılı Program (IMF) Tanımlı Faiz Dışı Fazla Hesaplaması

2005 yılı Konsolide Kamu Sektörü (KKS) faiz dışı fazlası hesaplanmasında kurumların faiz ve ikraz gelirlerinin toplam gelirlerden düşürülmesi dışında konsolide bütçe gelir ve harcama kalemlerinden yapılan düzeltmeler şu şekildedir:

Konsolide Bütçe Gelirlerinde Kullanılan Düzeltme Kalemleri:

-Darphane Para Basım Gelirleri (Alınan Bağış ve Yardımlar başlığı altında)

-Kamu Bankaları Temettü Geliri

-TCMB Kârı ve Yeniden Değerleme

-Konsolide Kamu Sektörü Borç Verme (-) Geri Ödeme

Konsolide Bütçe Harcamalarında Kullanılan Düzeltme Kalemleri:

-(-) Risk Hesabı

-(+) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Transferler (Nakit - Tahakkuk Farkı)

Bunların dışında Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun 100 milyon YTL'yi aşan faiz geliri, KKS'nin kapsamındaki herhangi bir bileşenin bilanço dışı harcaması, banka yeniden sermayelendirilmesi ve görev zararlarının menkul kıymete bağlanması, Tarım Satış Kooperatifleri Birliklerinin yeniden yapılandırılması ve dış finansmanlı ask-(-) KKS Borç Verme - Geri Ödeme eri aynı h

arcamaların dışındaki herhangi bir nakit dışı borçlanma durumu da faiz dışı fazla hesaplamasında dikkate alınacaktır. Bu tanımla uyumlu faiz dışı denge hesabı Hazine tarafından bütçe rakamları açıklandıktan bir süre sonra yapılmakta ve Hazine internet sitesinde yayınlanmaktadır.

2005 Yılı Mayıs Sonu Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazla Tablosu

Konsolide Bütçe Faiz Dışı Dengesi / 2005 (Kümülatif, Milyon YTL)					
	Oca	Şub	Mar	Nis	May
	Jan	Feb	Mar	Apr	May
1. Konsolide Bütçe Gelirleri (Kamu Hesapları Bülteni)	10.181	19.067	28.337	37.196	51.064
a. (-) Özelleştirme	0	0	0	0	0
b. (-) Faiz Gelirleri	1.111	1.202	1.378	1.691	2.964
c. (-) TCMB Kâr Transferi & Yeniden Değerleme	0	0	0	0	0
d. (-) Kamu Bankalarından Temettü Gelirleri	0	0	0	0	1.272
e. (-) Darphane Para Basım Gelirleri	319	347	389	401	415
f. (-) KKS Borç Verme - Geri Ödeme	0	0	-29	-29	-29
2. Konsolide Bütçe Gelirleri (Program Tanımlı) (1-a-b-c-d-e-f)	8.751	17.518	26.598	35.133	46.442
3. Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaları (Kamu Hesapları Bülteni)	5.977	12.292	19.390	26.487	34.448
g. (-) Risk Hesabı	41	49	49	65	75
h. (+) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Transferler (Nakit - Tahakkuk Farkı)	63	63	47	-60	63
i. (+) KKS Borç Verme - Geri Ödeme	0	0	0	0	5
4. Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaları (Program Tanımlı) (3-g+h+i)	5.999	12.306	19.388	26.363	34.441
Faiz Dışı Denge (Kamu Hesapları Bülteni) (1-3)	4.204	6.775	8.947	10.709	16.615
Faiz Dışı Denge (Program Tanımlı) (2-4)	2.752	5.212	7.211	8.770	12.000

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Maliye politikasının kalitesi mali disiplinin ileride sürdürülebilmesinin en önemli unsurudur.

Kalite, alınan tedbirlerin yapısı, piyasaya etkisi ve adil bir büyümeye olan katkısı açısından değerlendirilmelidir.

Ekonomide biriken yapısal sorunlar yanında yüksek düzeyde kamu açığı veren ülkeler uyguladıkları mali uyum programları çerçevesinde, öncelikle kamu açıklarını azaltma yoluna gitmektedirler. Programın öngördüğü şekilde bütçe açığını düşürmek ve/veya faiz dışı fazla vermek için harcama azaltıcı ve gelir artırıcı tedbirler, mali uyum programı kapsamında uygulamaya konmaktadır. Bu tedbirlerin yapısı, dağılımı, sürdürülebilirliği ve ekonomik yapıya etkileri maliye politikasının kalitesi bağlamında değerlendirilmektedir.

Mali uyumun kalitesi bu yaklaşımın devamında farklı bütçe kalemlerinin mali uyum sürecine yönelik olarak ortaya koydukları göreceli katkı anlamında ele alınmaktadır. Mali uyumun veya kapsamlı olarak hazırlanan programların başarısı bütçe açıklarının düşürülmesine yönelik olarak öngörülen sürecin programın başından sonuna kadar olan dönemde ve sonrasında ne kadar sürdürülebilir olduğuna göre de tanımlanmaktadır.

Bu tanımlardan hareketle mali uyumun kalitesinde gözetilen belli başlı noktaları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Uygulanan maliye politikası tedbirleri bir defalık mı yoksa sürekli tedbirler niteliğinde midir? (Ek gelir, ek kurumlar vergisi, KDV’de oran yükseltmeleri, ödenek kesintileri gibi belli bir andaki ihtiyacı gidermek için alınan ve her seferinde bumerang etkisi göstererek tekrarlanmak durumunda kalan politikalar bir defalık tedbirlere örnek gösterilebilir. Buna karşılık ücret artışlarının hedeflenen enflasyona endekslenmesi, yapısal tedbirlerle kayıt dışılığın azaltılması yolu ile vergi gelirlerinde sağlanan artışlar süreklilik gösteren tedbirlerdir).
- Bu tedbirlerle piyasada muhtelif üretim faktörlerinin fiyat oluşumu nasıl etkilenmektedir.
- Bu tedbirler gelir dağılımında adaleti büyümeye ve yoksulluğu azaltmaya yönelik unsurları içinde taşımakta mıdır? (örneğin vergi tedbirlerinin dolaylı vergiler, dolaysız vergiler dağılımı, harcamaların içinde eğitim, sağlık adalet ve sosyal koruma gibi kalemlerin payının durumu).

Bu iki husus dikkate alınarak bir ülkede uygulanan maliye politikalarının kalitesi konusunda yaklaşımda bulunmak mümkündür. Ülkemizde son beş yıldır uygulanmakta olan istikrar programlarının maliye politikası bileşeninin bu açıdan değerlendirilmesi pek yapılmamaktadır. Halbuki, reel faizlerde düşme yaşandığı, ekonomik büyümede mesafe kaydedildiği bir ortamda maliye politikalarında da mali disiplinden taviz verilmeden kalite yönünde açılımlarda bulunmanın önemi giderek artmaktadır (Bkz. Kutu 2) .

Maliye politikalarında mali disiplinden taviz verilmeden bu yönde açılımlarda bulunmanın önemi giderek artmaktadır.

..:Kutu 2:.

Türkiye’de Maliye Politikasının Kalitesi Ne Ölçüde Gözetiliyor?

1. Uygulanan Tedbirlerin Kalitesi Yönünden:

Aşağıdaki tablo 2000-2004 yılları arasında faiz dışı fazla hedefini tutturmak amacıyla alınan maliye politikası tedbirlerinin parasal bazda bir değerlendirmesini toplam içindeki oranları açısından vermektedir.

	Ortalama	Ortalama	Ortalama
	00-04	00-02	03-04
BİR DEFALIK TEDBİRLER	66,8	68,7	64,0
HARCAMA TASARRUFU SAĞLAYAN	25,3	18,9	34,9
GELİR ARTIŞI SAĞLAYAN TEDBİRLER	41,5	49,8	29,1
BİRDEN FAZLA YILA YANSIYAN TEDBİRLER	33,2	31,3	36,0
HARCAMA TASARRUFU SAĞLAYAN	3,5	1,8	6,0
GELİR ARTIŞI SAĞLAYAN TEDBİRLER	29,7	29,4	30,0
TOPLAM	100,0	100,0	100,0

Kaynak: H. Hakan Yılmaz, “Maliye Politikalarının kalitesi” Yayınlanmamış Doktora Tez Çalışması.

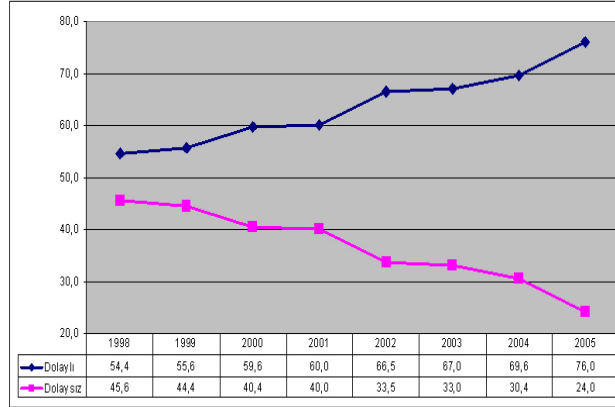
Bu tabloda dikkati çeken en önemli husus bir defalık ve bumerang etkisi yüksek tedbirlerin parasal değerinin (beklenen gelir artışı ve harcamadan yapılacak tasarruf) toplam içindeki payının %70’e yakın olmasıdır. Bu açıdan ülkemizdeki maliye politikası tedbirlerinin yüksek kaliteli olduğunu söylemek mümkün değildir.

Aynı şekilde özellikle son yıllarda ÖTV üzerine konan yüklerle alkolü içki ve tütün mamüllerinin kayıt dışı ve halk sağlığını tehdit eder biçimde üretimi ve ticaretini de bu kapsamda değerlendirebiliriz.

Kutu 2: Türkiye’de Maliye Politikasının Kalitesi Ne Ölçüde Gözetiliyor? (Devamı)

2. Tedbirlerin Adil ve Büyüme Dostu Olması Yönünden:

Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Vergi Ayrımında Oransal Gelişimi



Seçilmiş Ülkelerde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı 2002 (sosyal güvenlik kesintileri hariç)		
Ülke	Dolaysız vergiler	Dolaylı vergiler
ABD	76,3	23,7
Belçika	62,2	36,1
İngiltere	60,0	39,4
Avusturya	55,5	44,1
Fransa	53,7	46,0
Almanya	50,7	48,9
Polonya	48,0	52,0
Kore	47,4	52,6
Çek Cumhuriyeti	46,8	53,2
Yunanistan	44,1	55,5
Portekiz	42,5	57,1
Slovakya	39,9	60,1
Meksika	39,1	60,9
Türkiye	34,4	65,6
OECD Ort.	55,4	44,6

Kaynak: Kendi Hesaplamalarımız (grafik). Revenue Statistics of OECD Member Countries 1965-2003, OECD Paris 2004 Tables 42-71 (tablo)

Grafikten kolayca görüldüğü gibi gelir tedbirleri dolaylı vergilerin payının çok açık bir şekilde dolaysız vergiler aleyhine oluşmasına yol açmaktadır. Vergi politikası açısından harcamalar üzerinden alınacak vergilerin daha etkin olduğu (daha az iktisadi bozucu etki yaptığı) konusu ileri sürülse bile gelir dağılımının bozuk olduğu ülkemizde dolaylı vergilere ağırlık veren bir maliye politikasının kalitesi tartışmalıdır. Bu durum diğer OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında kendisini çok açık bir biçimde göstermektedir. Türkiye benzer ve gelişmiş OECD ülkeleri arasında dolaylı vergilerin en yüksek olduğu ülke konumundadır.

Eğitimin orta vadede büyümeyi olumlu yönde etkilediği bilinmektedir. Aşağıdaki tablo konsolide bütçe içinde eğitime ayrılan payın 2000 yılından itibaren düştüğü, son iki yılda ise bütçe dışında yer alan eğitimle ilgili fonların bütçe içine alınmasının da etkisiyle bir miktar yükseliş görülmekle birlikte program öncesi dönemlerin altında kaldığı görülmektedir.

Eğitim harcamalarının GSMH'ya oranı incelendiğinde ise: AB ortalamasının son 4 yıl ortalaması %5.1 civarında gerçekleşirken Türkiye’de 1999’da %4.8 olan oran 2002’de %4.3’e 2003 yılında %4.2’ye düşmüştür.

Bu anlamda da maliye politikasının kalitesinden söz etmek olası görülmemektedir.

Bütçeden Eğitime Ayrılan Kaynağın Faiz Hariç Harcamalara Oranı (%)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
15,6	20,0	17,8	17,1	16,2	15,3	16,2	16,8

Kaynak: Tarafımızdan hesaplanmıştır.

Not: Sağlık harcamalarındaki durum ise bir sonraki mali izleme raporu kapsamında ele alınacaktır.

C.Bütçe Harcamaları

Toplam bütçe ödeneğinin %35'i ilk beş ayda kullanılmıştır. Personel giderleri ve sosyal güvenlik kurumu prim giderleri ile cari transferlerde ortalama ödenek kullanımının üstüne çıkmıştır.

Bütçe harcamaları bir önceki yılın aynı dönemine göre %1,6 oranında artarken, faiz dışı harcamalar %23,5 oranında artmıştır. Harcamalardaki en büyük oransal artış sermaye giderleri ve sermaye transferlerinde görülmekle birlikte toplam içindeki ağırlığı bakımından harcamalardaki artışı belirleyen esas olarak cari transferler kalemi olmuştur. Faiz dışı harcamaların yılın ilk beş ayında bir önceki döneme göre bu düzeyde artmış olması programın uygulanması açısından izlenmesi gereken bir risk alanı olarak görülmelidir. Cari transferlerin hedefin üzerine çıkıyormuş gibi gözükmesi ise esas olarak sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler ile tarımsal destekleme ödemelerinin artmasından kaynaklanmıştır.

SSK'ya yapılan transferler başlangıç ödeneğinin hemen hemen yarısına ulaşmış bulunmaktadır. Bu kurumlara yapılan transferlerin toplamı (9,5 milyar YTL) başlangıç bütçesinin %44'ünü ilk beş ayda aşmıştır. Sosyal güvenlik harcamalarındaki bu gelişme bütçenin bir maliye politikası aracı olarak esnekliğini önemli ölçüde azaltan bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır (Bkz. Kutu 3).

Toplam bütçe ödeneğinin %35'i ilk beş ayda kullanılmıştır.

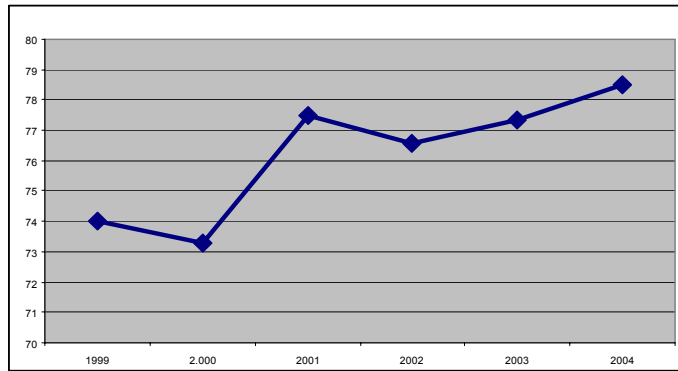
SSK'ya yapılan transferler başlangıç ödeneğinin hemen hemen yarısına ulaşmış bulunmaktadır.

.:Kutu 3:.

Maliye Politikasının Esnekliği Var mı?

Bir ülkede maliye politikasının esnekliğinden bahsedebilmek için özellikle kamu harcamalarının üzerinde hükümetlerin kontrolünün olduğu kalemler ile (discretionary expenditures), hükümetlerin kontrol edemediği harcama kalemleri (non-discretionary items) arasında bir ayrım yapmak gerekmektedir. Ülkemiz açısından faiz harcamaları, personel harcamaları, Sosyal Güvenlik Kurumlarına (SGK) yapılan transferler hükümetlerin genel olarak kontrol edemediği harcamalar (esnekliği olmayan) olarak kabul edilmektedir. Bu tür harcamaların toplam harcamalar içindeki payının büyüklüğü bize maliye politikasının esnekliği konusunda bir fikir verebilir.

Konsolide Bütçe İçinde Esnekliği Olmayan Harcamaların Payı (%)



Bu grafik maliye politikasının esnekliğinin giderek kaybolduğunu göstermektedir. Son yıllarda faiz harcamalarındaki olumlu gelişme borç stokundaki nispi azalış eğilimi dikkate alındığında, maliye politikalarında bir ferahlık olacağı beklenebilirse de harcamaların esnekliğinin olmaması bu konuda önemli bir engel olarak karşımızda durmaktadır. Bunun başlıca nedenleri aşağıdaki tablodan gözlemlenebilir.

Tablo: Esnekliği Olmayan harcama kalemlerinin Toplam Harcamalar İçindeki Payları

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Faiz Harcamaları	39,6	45,1	52,7	46,9	44,1	40,3
SGK'na Transferler	10,2	7,3	6,6	10,1	12,0	13,8
Personel Harcamaları	24,1	20,7	18,2	19,5	21,2	23,5

Görüldüğü gibi son dönemde faiz harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı azaldığı halde başta SGK'na yapılan transferlerdeki hızlı artış ile personel harcamalarının payında sürekli bir artış olmuştur. Bu artışlar faizlerdeki azalışın olumlu etkisini ortadan kaldırarak olası bir tasarrufun eğitim, sağlık, adalet, sosyal koruma gibi alanlara tahsis edilmesi esnekliğini de sınırlamaktadır.

Bütçe esnekliği ve kalitesi konusunda yaptığımız bu saptamaları, bütçenin devletin fonksiyonları açısından yapılan sınıflandırması açısından da yapmamız mümkündür. Mayıs sonu itibarıyla konsolide bütçe harcamalarının yaklaşık yarısı, içinde faiz ödemelerinin de yer aldığı genel kamu hizmetlerine ayrılmıştır. Genel kamu hizmetlerine yapılan harcamaların ise % 90'ı faiz giderlerinden oluşmuştur. Genel kamu hizmetlerini % 18 pay ile sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları izlemiştir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamalarının %98'i ise sosyal güvenlik kurumları ile işsizlik sigortasına yapılan cari transfer niteliğindeki harcamalardır.

SSK'ya yapılan transferler başlangıç ödeneğinin hemen hemen yarısına ulaşmış bulunmaktadır.

Tablo 3. Konsolide Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (Ocak-Mayıs)

	Ocak - Mayıs Toplam		Ocak - Mayıs Faiz Hariç	
	2004	2005	2004	2005
Genel Kamu Hizmetleri	53,6	41,6	10,1	7
Savunma Hizmetleri	4,3	4,8	8,4	7,6
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	4,9	5,6	9,4	8,9
Ekonomik İşler ve Hizmetler	7,8	11,3	15	18
Çevre Koruma Hizmetleri	0	0,1	0,1	0,1
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,1	0,1	0,2	0,2
Sağlık Hizmetleri	3,1	4,5	6	7,2
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,2	1,4	2,3	2,3
Eğitim Hizmetleri	11	12,7	21,2	20,2
Sosyal Güv.ve Sosyal Yardımlar	14,1	17,9	27,4	28,5
TOPLAM	100	100	100	100

Kaynak: Kamu Hesapları Bültenleri (2004-2005)

Eğitim harcamaları sektörel olarak toplam harcamalar içinde üçüncü sırada yer almıştır. Ancak bu sektörde personele ilişkin olarak yapılan harcamalar ile Kredi Yurtlar Kurumu'na yapılan transfer harcamaları ayıklandığında, geride kalan okulların bakım ve onarımı ile işletimi amaçlarına yönelik olarak yapılan harcamaların eğitim harcamaları içindeki payı %11'e düşmektedir. Bu ise eğitimin kalitesine ve sürdürülebilirliğine yönelik harcamaların düşüklüğünü göstermesi açısından önemli görülmelidir.

Harcamaların kalitesi açısından diğer bir önemli konu da bütçe harcamalarının ne düzeyde hizmetin kalitesini ve etkinliğini artırmaya yönelik olarak kullanıldığıdır. İlk beş ay sonunda konsolide bütçe kapsamında yapılan harcama toplamından cari transferler ile faiz

Okulların bakım ve idamesine yönelik olarak yapılan harcamaların eğitim harcamaları içindeki payı %11'e düşmektedir.

İlk beş ay sonunda konsolide bütçe harcamalarından cari transferler ile faiz giderleri ve personel giderleri düşüldüğünde hizmetlere ayrılabilen kaynak toplam harcamaların %8,7'si gibi oldukça düşük bir oranda kalmıştır.

giderleri ve personel giderleri düşüldüğünde bütçe kapsamında yerine getirilmesi öngörülen hizmetlere ayrılabilen kaynak toplam harcamaların % 8,7'si gibi oldukça düşük bir oranda kalmıştır.

Faiz harcamaları hariç bakıldığında ise sosyal güvenlik ve sosyal yardım harcamaları toplam faiz dışı harcamaların %20'nin üzerine çıkarken, bunları %18 ile ekonomik işler ve hizmetler (tarım, ulaştırma gibi kalemler) izlemektedir. 2004 yılına göre faiz hariç harcamaların fonksiyonel dağılımına baktığımızda; ana kalemler içinde yer alan sosyal güvenlik ve sosyal yardımlar, sağlık ile ekonomik işler ve hizmetlerin payı artarken, eğitimin payının 1 puan düştüğü görülmektedir.

D. Bütçe Gelirleri

Mayıs ayı sonu itibarıyla dolaysız vergilerin payı %31,7, dolaylı vergilerin payı ise %68,3 oranında gerçekleşmiştir.

2004 ve 2005 gelir gerçekleştirmeleri başlangıç bütçe tahminleri açısından oldukça benzer bir yapı içinde olmuştur. Gelirlerdeki artışın 2004 yılında olduğu gibi devam etmesi faiz giderlerindeki düşmenin yanında bütçe açığının da azalmasına neden olmuştur.

2005 yılı yeni sınıflandırmaya göre hazırlanan bütçede dolaylı vergilerin payının yılsonunda toplam olarak tahsil edilecek vergilerin %74' ü, dolaysız vergilerin payının ise %26'sı olması öngörülmüştü. Mayıs ayı sonu itibarıyla dolaysız vergilerin payı %31,7, dolaylı vergilerin payı ise %68,3 oranında gerçekleşmiştir.

Dolaysız vergilerin payının yılsonu tahminin üstünde gerçekleşmesinde esas olarak kurumlar vergisi geçici vergi tahsilâtı ile gelir vergisi stopajlarında yaşanan dönemsel artış etkili olmuştur. Bununla birlikte, bir önceki yılın aynı dönemine göre dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı %34,5'ten % 31,7'ye düşmüştür.

Dış ticaret açığının kontrol edilemeyişi artan ithalatın üzerinden alınan vergilerin artmasına yol açtığı için vergi idaresinin bir çaba-sından söz etmek pek olası değildir.

Vergi gelirlerinin bir önceki yılın aynı dönemine göre artış oranı %19,5 olmuştur. Dönemsel olarak dolaysız vergilerin tahsilatının arttığı bir döneme rastlamasına rağmen özellikle kurumlar vergisinin artış oranı %4 ile beklenenin altında çıkmıştır. Gelir vergisindeki artış oranı ise stopajlardaki artışın etkisi ile %12 oranında olmuştur.

Dolaysız vergilerde bir önceki yıla göre artış oranı %9,8 ile sınırlı kalırken, dolaylı vergilerdeki %26,6 oranındaki artışı belirleyen temel vergiler Özel Tüketim Vergisi ile uluslararası ticaretin üzerinden alınan vergilerdir. İthalat üzerinden alınan vergilerin bir önceki yıla göre artış

oranı %17,4 başlangıç bütçe tahminine göre gerçekleşme oranı ise %35,3 oranında olmuştur. Dolaylı vergiler daha önceden de belirttiğimiz gibi sosyal adalet açısından tartışmalı vergilerdir. Öte yandan dış ticaret açığının bir türlü kontrol edilemeyişi artan ithalatın üzerinden alınan vergilerin otomatik olarak artmasına yol açtığı için burada vergi idaresinin bir vergi çabasından söz etmekte pek olası değildir.

Mayıs ayında tahsil edilen vergi gelirleri toplam gelir tahsilâtının %73'ünü oluşturmaktadır. Bu oran geçen senenin aynı dönemi için %87'dir. Dolayısıyla Mayıs ayında toplam gelir tahsilâtındaki performans ağırlıklı olarak vergi dışı gelirlerdeki artıştan kaynaklanmıştır. İlk beş ayda vergi dışı gelirlerde başlangıç bütçe tahmini %50 aşılmıştır (Bkz. Kutu 3).

Sonuç olarak mayıs bütçe gerçekleşmesinin fazla vermesinin arkasında devletin gerçek nitelikte bir gelir toplama çabasını yansıtmayan ve kamu kurumları arasındaki ilişkilerden kaynaklanan gelir rakamları bulunmaktadır. Nitekim IMF tanımlı faiz dışı fazla hesabında da bu kalemlerin çıkarılarak faiz dışı dengenin hesaplanması devletin mali pozisyonunun net bir biçimde görülmesi amacını taşımaktadır. Bu nedenle Maliye Bakanlığının bütçe rakamlarını açıklarken aynı anda IMF tanımlı faiz dışı denge hesabının da verilmesi bu karşılaştırmanın yapılmasını kolaylaştıracaktır. Halen Maliye Bakanlığı resmi bütçe rakamlarını açıklamakta aradan birkaç gün geçtikten sonra Hazine Müsteşarlığı internet sitesinde IMF tanımlı bütçe rakamları yer almaktadır.

Mayıs ayında toplam gelir tahsilâtındaki artış ağırlıklı olarak vergi dışı gelirlerden kaynaklanmıştır.

Maliye Bakanlığı resmi bütçe rakamlarını açıklarken aynı anda IMF tanımlı faiz dışı fazla rakamlarını da açıklamalıdır.

Kutu 3: Mayıs Ayı Vergi Dışı Gelirlerindeki Değişimi Belirleyen Temel Faktörler

Mayıs ayında ortaya çıkan bu gelişmenin temelinde üç unsur yatmaktadır:

- Bunlardan birincisi, kamu bankalarının 2004 yılı karlarından Hazineye ödedikleri yaklaşık 1,3 milyar YTL tutarındaki temettü gelirleridir. 2001 yılından itibaren kamu bankalarının finansal yeniden yapılandırma operasyonu çerçevesi içinde Hazinece bu kurumlara ihraç olunan özel tertip devlet tahvili faizlerinden bu kurumlarca elde edilen gelirler kurum

karlarının artmasına ve buradan Hazineye tahakkuk eden gelirin bütçeye bu türden bir vergi dışı gelir olarak yansımaya yol açmaktadır.

- İkincisi, Hazinece Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu'na borç olarak verilen Hazine kağıtlarının faiz ödemelerinin bütçeye kayıt sisteminden doğan artışlardır. Mayıs ayında 485 milyon YTL, yıl başından bu yana ise 1,5 milyar YTL'ye ulaşan bu kalem (ikrazlardan geri alınanlar) esas olarak Hazinesinin bu kağıtlar için ödediği faizlerin tutarı kadar bir miktarın TMSF'den alacak kaydedilmek üzere bütçeye gelir yazılması suretiyle kayıt edilmektedir. Tahakkuk muhasebesi açısından doğru bir işlem gibi gözükmekle birlikte 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 51 inci maddesinde yer alan "bütçe gelirleri tahsil edildiği yıl, bütçe giderleri ise ödendiği mali yılın hesaplarında gösterilir" hükmü karşısında bütçeye bu türden bir gelir kaydının tartışılması gerektiği açıktır.
- Vergi dışı gelir kalemlerindeki dikkat çeken artışın üçüncü unsuru ise diğer faizler kaleminde yer alan 645 milyon YTL tutarındaki tahsilattır. Bu tahsilat esas olarak TMSF'nin borçları karşılığında Hazineye yaptığı ödemelerin gecikme faizinden oluşmaktadır.

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Mayıs ayı sonuna göre toplam iç borçlanma kâğıtlarının %67'si tahvil satışı suretiyle yapılmıştır.

Bütçenin ilk beş aylık uygulaması sonucunda ortaya çıkan açığın nakit bazda Hazine tarafından finansmanı ekteki bütçe finansmanı tablosunda yer almaktadır (Bkz. Ek Tablo 4). Bu tabloya göz attığımızda ilk dikkati çeken husus bütçenin finansmanının nispeten daha uzun vadeli iç borçlanma tahvilleri ile yapılmış olmasıdır. Mayıs ayı sonuna göre toplam iç borçlanma kâğıtlarının %67'si tahvil satışı suretiyle yapılmıştır. Bu oran geçen senenin aynı döneminde de değişmemiştir. Bu gelişmelerin de etkisi ile vade 20 ay civarlarına çıkmıştır.(Bkz. Ek Tablo 5) . Bu süreçte Şubat ve Mart aylarında dolar ve euro bazında çıkılan tahvil ihraçları ile iç borçlanmaya destek olunmaya çalışılmışsa da dış borçta geri ödeyicilik durumu devam etmiştir.

Borçlanmaya aynı zamanda özellikle son birkaç ayda yoğunluk kazanan özelleştirme gelirlerinden hazineye yapılan tahsilâtlar ve TMSF tarafından hazineye yapılan ödemelerin anaparaları da destek olmuştur.

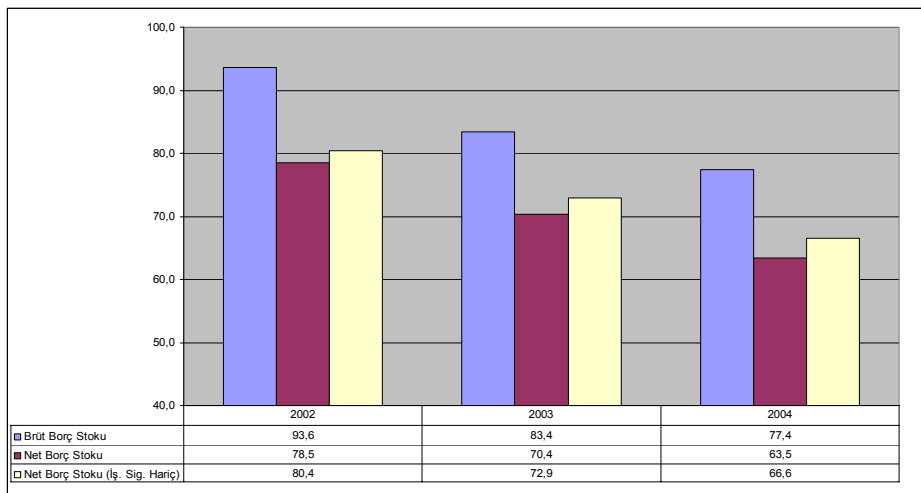
Bu dönem boyunca iskontolu borçlanma faizleri başta olmak üzere hazine borçlanma faizlerindeki düşüşler de yaşanmıştır.

Bu gelişmelerin de bir sonucu olarak yıl başından itibaren borç stokunun değişim hızı %1,7 civarında kalmıştır. Her ne kadar iç borç stoku daha hızlı artmışsa da (% 2.7) TL nin değer kazanmasının dış borç stoku ile iç borç stoku içinde halen % 16 -17 civarında bulunan döviz cinsinden kağıtların üzerindeki etkisi nedeniyle toplam artış daha düşük olmuştur. TL bazından borç stokunun değişim hızını şu anda olumlu etkileyen TL'nin değer kazanma süreci cari açık endişeleri ile birlikte stok üzerinde risk oluşturmaktadır.

Kuşkusuz borç stokunun değişim hızını yavaşlatan bir diğer önemli gelişme de Hazine tarafından izlenen nakit dengesindeki faiz dışı fazla hareketlerinde görülen hızlı değişimdir. Nakit bazlı faiz dışı fazlada yıl başından bu yana gözlemlenen hızlı değişim hem nakit açığındaki hızlı değişimi özellikle Mayıs ayında büyük ölçüde dengelemiş hem de böylelikle borç stokunun değişim hızındaki olumlu gelişmeye önemli bir katkı sağlamıştır.

Ancak yukarıda muhtelif vesilelerle dile getirdiğimiz gibi borç stokundaki bu olumlu gelişmeler maliye politikasının iyileştirilmesine yönelik bir katkıyı şu an için sağlayamamıştır. Kamu net borç stoku 2002 yılında %78,5 olan oranından 2004 yılında %63,5'e düşmüştür.

Grafik 1. Net Borç Stokunun GSMH'ya Oranındaki Gelişme (2002-2004)



Dış borçta geri ödeyicilik durumu ilk beş ayda da devam etmiştir

Hazine borçlanma faizlerindeki düşüşler de yaşanmıştır.

TL bazından borç stokunun değişim hızını şu anda olumlu etkileyen TL'nin değer kazanma süreci cari açık endişeleri ile birlikte stok üzerinde risk oluşturmaktadır.

Borç stokundaki bu olumlu gelişmeler maliye politikasının iyileştirilmesine yönelik bir katkıyı şu an için sağlayamamıştır.

III. Mali Mevzuattaki Gelişmeler...

Bu yılın ilk beş ayında mali mevzuatta da bazı değişiklikler ve düzenlemeler yapılmıştır. Bu değişikliklerin en önemlileri konusundaki değerlendirmelerimiz de şu şekildedir.

5335 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun : Torba Yasa

Kamuoyunda torba yasa diye bilinen 5335 sayılı yasa ile yaklaşık olarak 50'ye yakın kanunda değişiklik öngörülmektedir.

Kamuoyunda torba yasa diye bilinen 5335 sayılı yasa ile yaklaşık olarak 50'ye yakın kanunda değişiklik öngörülmektedir. Bu kanunda yer alan bazı hükümler ile mali mevzuatımızdaki temel ilkelerin bir kısmı bazı durumlara münhasır olmak üzere uygulamadan kaldırılmaktadır. Özellikle ekonomide yaşanan krizler sonrasında alınan derslerle birlikte mali mevzuatımızda yapılan bir kısım temel değişikliklerden 5335 sayılı yasa ile kısmen de olsa saydamlık açısından geri adım atılmıştır.

Gelir İdaresi Başkanlığı Kurulması

20nci stand by görüşmelerinin tamamlanması için öngörülen yapısal koşullar arasında yer alan gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasına yönelik yasal düzenleme 5345 sayılı “Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında” kanun Mayıs ayında yasalaşma sürecini tamamlayıp yürürlüğe girmiştir.

Nisan ayı ortasında 5333 sayılı kanun ile parlamentodan geçen Gelir İdaresi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun sayın Cumhurbaşkanınca Anayasanın 89uncu ve 104üncü maddeleri çerçevesinde bir daha bir daha görüşülmek üzere Parlamento'ya Nisan ayı sonunda geri gönderilmiştir. Parlamento kanunu tekrar ele almış ve hızlı bir yasalaşma süreci ile tekrar kabul etmiş ve sayın Cumhurbaşkanının onayı ile düzenlemenin yasalaşma süreci tamamlanmıştır.

Getirilen düzenleme ile Gelir İdaresi Başkanlığı oluşturulmakta, yeni kuruluşun, teşkilat, görev ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır.

Bu kanun ile Gelir İdaresi Başkanlığı oluşturulmakta, yeni kuruluşun, teşkilat, görev ve sorumluluklarına ilişkin düzenlemeler yapılmaktadır. Getirilen düzenleme ile mevcut gelirler genel müdürlüğü merkez ve taşra teşkilatından oluşan ve esas olarak vergi uygulamasından sorumlu bir özerk idare şeklinde yapılandırılmaya çalışılmıştır.

Gelir idaresinin yeniden yapılandırılmasında temel amaç politika oluşturulması süreci ile vergi uygulaması sürecini birbirinden ayırmak ve bu kapsamda politik etkilerden uzak, etkin çalışan bir özerk vergi idaresi kurmaktır. Bununla birlikte, parlamentodan hızla geçerek yasalaşan yeni düzenleme gelir idaresinin (Gelir İdaresi Başkanlığı) idari ve mali özerkliği konusunda yeterli bir güvence getirmemektedir. Özellikle vergi uygulamasına yönelik olarak Bakan ile Gelir İdaresi Başkanlığı arasındaki yetki ve sorumluluk kullanımının nasıl olacağı konusundaki hükümler açık değildir. Yine farklı kurumsal yapılar tarafından yerine getirilen gümrük vergileri, sosyal güvenlik ödemeleri gibi vergi niteliğinde olan uygulamalar düzenlemenin kapsamında ele alınmamıştır. Gelir İdaresi yasasının diğer ülkelerle karşılaştırmalı bir analizini ilerideki raporlarımızda ele alacağız.

Orta Vadeli Program

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun 16ncı maddesi çerçevesinde Devlet Planlama Teşkilatı'nca hazırlanarak Bakanlar Kurulunca 23.05.2005 tarihinde kabul edilen “Orta Vadeli Program” 31.05.2005 tarihli mükerrer resmi gazetede yayımlanmıştır.

*Orta Vadeli
Program
31.05.2005
tarihli mükerrer
resmi gazetede
yayımlanmıştır.*

Sonuç yerine,

Bütçenin ilk beş aylık uygulama sonuçlarını son yıllarda maliye politikasında gözlemlenen gelişmelerle birlikte ele aldığımızda aşağıdaki değerlendirmeleri yapmak mümkündür:

- Mali disiplin açısından bakıldığında, bütçe uygulama sonuçları ilk altı ay için faiz dışı fazla hedeflerine ulaşılabileceğini göstermektedir.
- Ancak, bu hedeflere ulaşılırken maliye politikasının kalitesi ve esnekliği konusunda önceki yıllarda karşılaşılan sorunların bu yılın ilk beş ayında da devam ettiği görülmektedir.
- Nitekim, faizlerdeki ve borç stoku değişim hızındaki olumlu eğilimlere rağmen, bunun temel kamu hizmetlerine ayrılan kaynaklara yeterince yansıtılamaması bu durumun bir göstergesidir. Ocak-Mayıs 2005 döneminde bütçeden yapılan

toplam harcamaların % 84'ü esnekliğin olmadığı alanlara gitmiş bulunmaktadır.

- Bu gelişmelerin arkasında giderek artan sosyal güvenlik sisteminin açığı ve kamu personel sisteminin herkesçe bilinen sorunları yatmaktadır. Faiz ödemeleri azalmasına rağmen bu harcamaların toplam içinde artması bütçenin bir iktisat politikası aracı olma etkinliğini ve esnekliğini azaltmaktadır.

Ekler

Ek Tablo 1. 2005-2004 Konsolide Bütçe Harcamaları (Ocak-Mayıs)

	Ocak-Mayıs		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2.004	Oranı (%)	Gerç. (%)
Harcamalar	54.854.543	53.986.291	98,4	35,2
Faiz Hariç Harcamalar	34.448.187	27.897.077	81,0	34,7
I. Personel	13.366.957	12.263.035	91,7	41,9
Memur	11.517.163	10.416.298	90,4	43,8
İşçi	1.134.454	1.267.936	111,8	29,6
Sözleşmeli Personel	262.344	302.979	115,5	41,0
Geçici ve Diğer Personel	452.996	275.822	60,9	40,3
II. Sosyal Güvenlik Kurum . Devlet Primi	1.784.272	1.541.989	86,4	41,2
Memur	1.511.112	1.256.303	83,1	43,1
İşçi	199.716	235.669	118,0	30,0
Sözleşmeli Personel	22.608	26.353	116,6	37,3
Geçici ve Diğer Personel	50.836	23.664	46,5	51,7
III. Mal ve Hizmet Alımları	3.116.126	2.111.253	67,8	21,6
Sağlık Harcamaları	1.156.325	598.284	51,7	33,3
MSB (Sağlık Hariç)	688.488	563.210	81,8	11,6
Jandarma (Sağlık Hariç)	140.785	139.856	99,3	15,2
Emniyet (Sağlık Hariç)	93.239	56.238	60,3	19,1
Diğer Kuruluşlar	1.037.289	753.665	72,7	28,8
IV. Faiz Harcamaları	20.406.356	26.089.214	127,8	36,2
İç Borç Faizi	17.444.033	23.349.679	133,9	36,2
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	4.675.108	5.876.212	125,7	46,4
Diğer İç Borç Faizi	12.768.925	17.473.467	136,8	33,5
Dış Borç Faizi	2.881.195	2.716.046	94,3	38,9
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	81.128	23.489	29,0	9,9
V. Cari Transferler	13.739.261	10.588.252	77,1	42,3
KİT Görev Zararları	117.994	79.843	67,7	25,4
Emekli Sandığı'na Transfer	3.770.000	3.348.023	88,8	42,4
BAĞ-KUR'a Transfer	2.629.000	2.037.000	77,5	43,9
SSK'ya Transfer	3.094.000	1.985.003	64,2	46,9
İşsizlik Sigortası Fonu'na Transfer	187.135	168.273	89,9	35,7
SYDTF'na Transfer	0	300		
Özerk Kurumlara Transferler	456.955	383.393	83,9	29,0
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	411.000	389.991	94,9	35,0
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2.090.825	1.226.122	58,6	60,5
Emeklilere Vergi İadeleri	0	451.664		0,0
Yurtdışına Yapılan Transferler	139.889	81.153	58,0	27,6
Diğer Cari Transferler	842.463	437.487	51,9	41,5
VI. Sermaye Giderleri	1.654.260	727.248	44,0	16,4
VII. Sermaye Transferleri	242.512	22.968	9,5	22,3
VIII. Borç Verme	544.799	604.986	111,0	19,4
Yurtiçi Borç Verme	544.799	584.986	107,4	22,0
KİT	459.947	407.023	88,5	51,6
Risk Hesabı	74.962	166.272	221,8	6,8
Diğer	9.890	11.691	118,2	2,0
Yurtdışı Borç Verme	0	20.000		0,0
Kıbrıs	0	0		
Diğer	0	20.000		
IX. Yedek Ödenekler	0	37.346		

Tablo 2. 2005-2004 Konsolide Bütçe Gelirleri (Ocak-Mayıs)

Bin YTL	Ocak-Mayıs		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2004	Oranı (%)	Gerç.(%)
Gelirler	51.063.615	42.554.518	20,0	40,4
Genel Bütçe Gelirleri	50.056.284	41.641.855	20,2	40,3
Vergi Gelirleri	40.625.203	33.995.506	19,5	38,1
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	12.136.092	11.144.297	8,9	46,0
Gelir Vergisi	7.607.207	6.792.384	12,0	41,3
Gelir Vergisi Tevkifatı	6.595.264	5.891.127	12,0	
Kurumlar Vergisi	4.528.721	4.353.388	4,0	56,6
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	259.860	521.360	-50,2	
Kurumlar Geçici Vergisi	4.216.474	3.789.979	11,3	
Gelir, Kar ve Ser. Kaz. Al. Ay. Yapılama. D. V.	164	-1.475	-111,1	
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	749.040	584.815	28,1	59,1
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	718.957	563.446	27,6	60,6
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	18.648.050	14.919.241	25,0	34,8
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	4.681.012	4.504.906	3,9	33,9
Özel Tüketim Vergisi	11.671.488	9.129.082	27,8	33,8
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	7.408.254	5.862.477	26,4	
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	1.293.589	704.571	83,6	
Kolalı Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	2.788.709	2.427.773	14,9	
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	180.936	134.261	34,8	
Mal Kull. Kull. İz. veya Faal. Bul. İz. A. V.	1.040.043	543.018	91,5	49,5
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	1.255.507	742.235	69,2	40,5
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	7.160.810	6.044.086	18,5	35,3
İthalat Vergileri	6.598.249	5.619.254	17,4	35,3
Diğer Vergiler	846.387	571.217	48,2	35,7
Damga Vergisi	848.350	780.253	8,7	36,4
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	-1.963	-209.036	-99,1	-5,5
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Dışı Arizi S.	1.084.824	731.850	48,2	40,6
Vergi Dışı Gelirler	8.768.571	6.999.096	25,3	50,9
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	686.168	461.520	48,7	53,4
Mali Olmayan Teşekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	1.450.551	2.587.151	-43,9	38,4
Devlet Payları	57.965	71.453	-18,9	34,4
Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	1.332.660	1.972.335	-32,4	38,9
KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	59.926	543.363	-89,0	33,1
Diğer Mülkiyet Gelirleri	3.139.599	930.297	237,5	91,9
Gayrimenkul Kiraları	175.387	148.392	18,2	42,4
Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Al.	2.964.210	781.852	279,1	98,7
Menkul Kiraları	2	53	-96,2	
Para Cezaları ve Cezalar	638.920	777.527	-17,8	41,6
Çeşitli Vergi Dışı Gelirler	1.196.634	992.975	20,5	24,9
Kişİ ve Kurumlardan Alınan Paylar	1.437.923	1.070.223	34,4	77,5
GSM İşletmelerinden Alınan Paylar	854.663			
Diğer Paylar	583.260	1.070.223	-45,5	31,4
Değerli Kağıtların Satışı	218.776	179.403	21,9	38,1
Sermaye Gelirleri	82.117	57.612	42,5	23,9
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	9.578	13.538	-29,3	6,4
Diğerleri	72.539	44.074	64,6	37,5
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	580.393	589.641	-1,6	440,3
Katma Bütçe Gelirleri	1.007.331	912.663	10,4	46,6
Vergi Gelirleri	19.210	4.196	357,8	37,1
Vergi Dışı Gelirler	429.378	323.105	32,9	42,4
Sermaye Gelirleri	1.869	1.906	-1,9	4,8
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	556.874	583.456	-4,6	52,6

Tablo 3. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yüzde Dağılımı (Ocak-Mayıs)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,2	0,7	1,5	89,5	1,4	0,2	0,1	0,3	100,0
Savunma Hizmetleri	63,5	7,9	28,4		0,1	0,1			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	73,2	8,2	14,5		0,5	0,8	2,7		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	19,2	3,2	4,0		45,0	19,5	1,5	7,6	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	68,5	10,7	9,2		11,3	0,4	0,0		100,0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	5,9	0,9	0,5		32,2	38,5	22,0		100,0
Sağlık Hizmetleri	62,1	9,1	25,1		0,2	3,5	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	56,2	8,9	10,7		19,3	3,8	1,0		100,0
Eğitim Hizmetleri	68,6	9,6	8,1		10,6	3,0	0,1		100,0
Sosyal Güv.ve Sosyal Yardımlar	0,6	0,1	0,5		98,8	0,1			100,0

Kaynak: Maliye Bakanlığı, Kamu Hesapları Bülteni (Mayıs 2005)

Tablo 4. 2005 Konsolide Bütçe Finansmanı (bin YTL)

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs
FAİZ DIŞI DENGİ	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428
BÜTÇE DENGESİ	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928
BÜTÇE EVANETLERİ	-1.335.349	-1.663.845	-1.900.233	-1.783.456	-2.098.864
DİĞER EVANETLER	-1.060.061	-1.351.017	-918.076	-1.039.694	-575.821
AVANSLAR	798.068	215.018	-894.331	-1.594.288	-1.652.204
Nakit Dengesi	-2.603.431	-4.096.164	-6.698.874	-9.889.693	-8.117.817
Hazine Finansmanı	2.603.431	4.096.164	6.698.874	9.889.693	8.117.817
Toplam Net Borçlanma (Borçlanma eksi geri ödeme)	7.355.579	10.236.041	9.193.723	10.928.274	9.588.942
Yapılan Borçlanmaların toplamı	17.640.826	34.024.380	41.133.251	55.413.362	67.637.553
İç Borçlanma	15.013.276	29.732.560	36.646.408	50.883.774	61.860.352
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570
Dış Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201
Anapara Gari Ödemeleri Toplamı	-10.285.246	-23.788.339	-31.939.529	-44.485.088	-58.048.611
İç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.328	-39.910.718	-50.990.807
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.083	-24.252.355	-31.526.598
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209
Dış Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803
Borçlanma Dışı Diğer Finansman	28.827	43.078	762.735	1.266.343	1.959.899
Önceden Verilen Borçlardan Yapılan Anapara Tahsilatı	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671
Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228
Kasa hareketi (- giriş, + çıkış)	-4.780.975	-6.182.955	-3.257.584	-2.304.924	-3.431.024

Kaynak : Hazine Müsteşarlığı www.hazine.gov.tr

Tablo 5. Konsolide Bütçe Borç Stoku ve Yapısı (milyon YTL)

Ocak - Mayıs 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	Şubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%
İç Borç Stokunun Yapısı	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>										
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.684	34,6	80.614	34,3
Piyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.450	65,7
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>										
Sabit Faizliler	118.290	51,7	117.411	50,8	116.081	49,9	117.204	49,6	118.859	50,6
Değişken Faizliler	110.502	48,3	113.908	49,8	116.408	50,9	118.981	50,4	116.205	49,8
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>										
Türk Lirası Cinsinden	190.139	83,1	193.803	83,8	193.444	83,2	196.937	83,4	197.096	83,8
Döviz Cinsinden	29.546	12,9	29.075	12,7	30.863	13,5	31.166	13,6	30.592	13,4
Döviz Endeksli TL	9.108	4,0	8.441	3,6	8.192	3,5	8.083	3,4	7.376	3,1
Dış Borç Stokunun Yapısı	90.777	100,0	89.205	100,0	93.988	100,0	93.255	100,0	89.853	100,0
<i>Faiz Yapısı açısından</i>										
Sabit Faizliler	54.520	60,1	53.944	60,5	56.768	60,4	55.776	59,8	54.142	60,3
Değişken Faizliler	36.257	39,9	35.260	39,5	37.220	39,6	37.479	40,2	35.711	39,7
Toplam Borç Stokunun Yapısı	319.569	100,0	320.524	100,0	326.478	100,0	329.440	100,0	324.917	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>										
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,83	81.977	25,11	81.684	24,79	80.614	24,81
Piyasaya (1)	236.165	73,9	237.744	74,17	244.501	74,89	247.756	75,21	244.303	75,19
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>										
Sabit Faizliler	172.811	54,08	171.355	53,46	172.849	52,94	172.980	52,51	173.001	53,24
Değişken Faizliler	146.759	45,92	149.168	46,54	153.629	47,06	156.460	47,49	151.916	46,76
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>										
Türk Lirası Cinsinden	190.139	59,5	193.803	60,46	193.444	59,25	196.937	59,78	197.096	60,66
Döviz Cinsinden	120.323	37,7	118.280	36,9	124.841	38,2	124.420	37,8	120.445	37,1
Döviz Endeksli TL	9.108	2,8	8.441	2,6	8.192	2,5	8.083	2,5	7.376	2,3
<i>İç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)</i>	<i>20,2</i>		<i>21,1</i>		<i>20,9</i>		<i>20,9</i>		<i>20</i>	
<i>İç Borçlarının Ortalama Vadesi (Ay)</i>	<i>16,0</i>		<i>44,0</i>		<i>32,0</i>		<i>21,9</i>		<i>23,1</i>	
<i>İç Borç İhaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)</i>	<i>19,43</i>		<i>17,58</i>		<i>17,01</i>		<i>17,17</i>		<i>17,31</i>	
Yurt Dışına Yapılan Tahvil İhraçları	1.5 Milyar \$		1 Milyar Euro							
Hazine Nakit Dengesi	-1808		-4557		-5813		-9125		-7684	
Faiz Dışı Nakit Dengesi	3406		3605		6117		7045		12799	
Toplam Konsolide Borç Stokundaki Değişim (t1 başından itibaren %)			0,30		2,16		3,09		1,67	
İç Borç Stokundaki % Değişim			1,10		1,62		3,23		2,74	
Dış Borç Stokundaki % Değişim			-1,73		3,54		2,73		-1,02	
Faiz Dışı Nakit Dengesindeki % Değişim			2,91		79,59		106,84		275,78	
Hazine Nakit Dengesindeki Değişim (Yılı başından itibaren %)			152,05		221,52		404,70		325,00	
(1) Dış Borç Stokunun tamamının piyasaya olduğu varsayılmıştır.										
(2) İskontolu Satışlar										
Kaynak: www.hazine.gov.tr										

Haziran 2005

Özet

İlk altı aylık konsolide bütçe verileri, toplam kamu sektörü açısından program tanımlı faiz dışı fazla rakamının tutturulabileceğini göstermektedir.

Ancak dikkati çeken bir husus bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki farkın giderek açılmasıdır. İlk altı aylık kümülatif harcamaların 4.4 Milyar YTL'si bütçeye gider yazılmadan nakit olarak harcanmıştır.

Diğer bir gelişme ise işçi ücretleri ve emeklilere vergi iadesi gibi harcamaların normalin altında oldukça düşük gerçekleşmiş olmasıdır. Bunların ne kadarının gerçek bir tasarruf ne kadarının ise “kaydı” olduğu bu aşamada bilinmemektedir.

Bu gibi gelişmeler mali performansa ilişkin olumlu değerlendirmeyi zayıflatmaktadır.

Harcamaların kalitesine ilişkin olarak bu ay yaptığımız analizde sağlık harcamalarının incelenmesinden, sağlık harcamalarının Gayrisafi Milli Hasılaya oranının arttığı anlaşılmaktadır. Ancak daha detaylı incelemeden artışın tamamının tedavi amaçlı sağlık harcamalarında olduğu, koruyucu sağlık harcamalarının ise artmadığı ortaya çıkmaktadır. Bu durum sosyal politikaların gerekleriyle ve sağlık politikasının açıklanan hedefleriyle uyumlu değildir.

Bu raporda “yapısal açık” kavramı tanıtılmakta ve 1990 yılından bu yana faiz dışı fazlanın yapısal kısmı hesaplanmaya çalışılmıştır. Faiz dışı fazlanın bu dönem boyunca yapısal olarak iyileştiği gözlenmektedir.

Çok yıllık bütçe uygulamasına geçişin ilk adımı olarak Orta Vadeli Plan ve Orta Vadeli Mali Plan resmi gazetede yayımlanmıştır. Bazı eksikliklerine rağmen bütçe uygulamasının kökten değişmesi açısından bunlar önemli ve olumlu bir başlangıç olarak değerlendirilmektedir.

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

A. Özet Görünüm

Bu yılın ilk altı aylık kümülatif uygulama sonuçları konsolide bütçenin Mayıs ayındaki gibi cüzi bir açık verdiğini ve mali disiplin cephesinde ilk altı ayda bir sorun yaşanmadığını göstermektedir. Ancak Haziran raporumuzda da değindiğimiz gibi mali disiplin konusundaki gelişmeler esas olarak gelirlerdeki artışın harcamalardaki artıştan daha hızlı gerçekleşmesi sayesinde ortaya çıkmaktadır. Gelirlerdeki artış ise temel olarak dolaylı vergiler ve vergi dışı gelirlerden kaynaklanmaktadır.

Program tanımlı faiz dışı fazla da ilk altı ay sonunda yıl sonu hedefinin yaklaşık % 60'ına ulaşmış bulunmaktadır. Buna rağmen faiz dışı fazla performansında geçmiş yıl gerçekleştirmelerinin altında kalmıştır. Bir önceki yılın aynı dönemine göre gelirlerdeki artış faiz dışı fazlaya katkı yaparken; faiz harcamalarında bir önceki yıla göre sağlanan tasarruf yerel yönetimler, tarımsal destekleme, sosyal güvenlik ile sağlık ve yatırım harcamalarının finansmanına katkıda bulunmuştur. Harcamalarda bir önceki yıla göre artışın daha hızlı olmasını frenleyen unsurlar arasında ise emeklilere vergi iadesi, işçi ücretleri gibi kalemler sayılabilir. Bu “azalışların” ne kadarının gerçek tasarruf ne kadarının ise kaydı olduğu çok net değildir. Bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki farkın açılması (4.4 milyar YTL) harcamaların bir kısmının bütçeye gider kaydedilmeden yapıldığı anlamına gelmektedir. Bu nedenle faiz dışı fazla performansı konusuna biraz daha dikkatli yaklaşmak gereklidir.

Raporun diğer bölümlerinde maliye politikasının kalitesi ve esnekliği konusuna iki analizle devam edilecektir. Birinci analiz sağlık harcamalarının ülkemizdeki gelişimi ile kompozisyonunda yaşanan olumsuzlukların bütçe kalitesine olan etkisi üzerinedir. Sağlık harcamaları artarken bunun pek az bir bölümü önleyici sağlık hizmetlerine ayrılmaktadır. İlaç başta olmak üzere tedavi edici hizmetlerin payındaki hızlı yükseliş sağlığa ayrılan kaynakların ilan edilen önceliklere göre kullanılmadığını göstermektedir. İkinci analiz “yapısal açık” konusunun tanıtılmasına ayrılmıştır.

Bu yılın ilk altı aylık kümülatif uygulama sonuçları konsolide bütçenin Mayıs ayında olduğu gibi cüzi bir açık verdiğini ve mali disiplin cephesinde ilk altı ayda bir sorun yaşanmadığını göstermektedir.

B. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı: Maliye Politikasının Kalitesi Sorunu II

Bütçe dengesi ilk altı ayın sonunda 3,9 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir.

Maliye Bakanlığı tarafından 14 Temmuz 2005 tarihinde açıklanan Konsolide Bütçe rakamlarıyla bütçe uygulamasının ilk altı aylık sonuçları elde edilmiş bulunmaktadır. Vergi dışı gelirler bir önceki yılın aynı dönemine göre %33,6 oranında artmıştır. Faiz giderleri ise bir önceki yılın aynı dönemine göre %21 oranında düşmüştür. Özellikle bu iki kalemtedeki gelişmeler sonucunda Konsolide Bütçe dengesi ilk altı ayın sonunda sadece 3,9 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir. Bu açık düzeyi bir önceki yılın aynı dönemine göre % 73,5 oranında bir iyileşmeye karşılık gelmektedir.

Tablo 1. Haziran 2005 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	Ocak-Haziran Bütçe Gerçekleşmeleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Haziran 2004	Ocak-Haziran 2005	2005 Bütçesi	Artış Oranı (%)	Ocak-Haziran 2004	Ocak-Haziran 2005
Bütçe Harcamaları	64.391	65.379	155.628	1,5	42,9	42,0
1. Faiz Dışı Harcamalar	34.766	41.975	99.188	20,7	41,4	42,3
Personel Giderleri	14.602	15.729	31.904	7,7	51,1	49,3
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	1.848	2.087	4.333	13,0	50,9	48,2
Mal ve Hizmet Alımları	2.878	4.127	14.438	43,4	23,9	28,6
Cari Transferler	13.348	16.382	32.499	22,7	48,6	50,4
Sermaye Giderleri	1.256	2.428	10.071	93,3	19,6	24,1
Sermaye Transferleri	45	491	1.088	1.001,1	11,0	45,1
Borç Verme	754	732	2.805	-2,9	22,6	26,1
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	29.625	23.404	56.440	-21,0	44,9	41,5
Bütçe Gelirleri	49.806	61.511	126.490	23,5	47,8	48,6
1. Genel Bütçe Gelirleri	48.777	60.396	124.330	23,8	47,2	48,6
Vergi Gelirleri	39.839	48.570	106.617	21,9	44,8	45,6
Vergi Dışı Gelirler	8.308	11.101	17.238	33,6	59,7	64,4
Sermaye Gelirleri	73	108	343	48,1	14,5	31,5
Alınan Bağış ve Yardımlar	558	616	132	10,5		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	1.029	1.115	2.160	8,4	128,6	51,6
Bütçe Dengesi	-14.585	-3.868	-29.137	-73,5	31,8	13,3
Faiz Dışı Denge	15.040	19.535	27.303	29,9	74,4	71,6
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	13.304	14.309	24.048	7,6	63,4	59,5

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

Not: Alınan bağış ve yardımlarla ilgili rasyolar başlangıç bütçesine göre çok yüksek oranda değişim gösterdiği için tabloya bu oranlar yansıtılmamıştır.

İlk altı aylık sonuçlara göre program tanımlı faiz dışı fazla 14,3 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Bir önceki yılın aynı dönemine göre faiz dışı fazla performansında %7,6 oranında bir iyileşme görülmektedir. Bu iyileşmede belirleyici olan esas olarak dolaylı vergi gelirlerindeki artış oranının kamu harcamalarındaki artış oranının üzerinde gerçekleşmiş olmasıdır. Böylelikle, Haziran Raporunda vurgulandığı gibi yılın ilk beş ayında geçen yılın aynı dönemine göre düşük kalan program tanımlı faiz dışı fazla performansının Haziran ayında bu durumunu telafi ettiği gözlemlenmektedir. 2005 yılında

program tanımlı faiz dışı fazla hedefinin %59,5'i ilk altı ay sonunda gerçekleşmiştir. 2004 yılında bu oran % 62,5 düzeyinde idi.

Bununla birlikte, bir sonraki bölümde değinileceği üzere emeklilere vergi iadesi ve işçi ücretleri ödemelerinde olduğu gibi bir önceki yılın aynı dönemine göre gözlemlenen düşüşlerin herhangi bir şekilde bütçeye gider yazılmayan işlemlerden kaynaklanması halinde Haziran sonu itibarıyla faiz dışı fazla performansının olduğundan daha düşük çıkacağı gözden uzak tutulmamalıdır.

Program tanımlı faiz dışı fazla ile bütçenin Maliye tanımlı faiz dışı fazla büyüklükleri arasındaki farklılık Haziran sonunda da devam etmiştir. 2004 yılında 1,7 milyar YTL olan fark 2005 yılında % 201 oranında artarak 5,2 milyar YTL'ye çıkmıştır.*

İlk altı aylık sonuçların program hedefleri açısından değerlendirilmesinde dikkati çeken bir unsur Haziran sonu itibarıyla özellikle avans kullanımındaki artışla birlikte bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki farkın önemli bir büyüklüğe ulaşmış olmasıdır. Haziran sonunda 3,9 milyar YTL olarak gözüken bütçe açığı nakit bazında 8,3 milyar YTL'ye çıkmaktadır. Geçen yılın aynı döneminde bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki fark 2,6 milyar YTL iken bu sene bu fark 4,4 milyar YTL'ye çıkmıştır. Avans olarak gözüken rakamlar bütçe gideri olarak kaydedilmeyen ama nakit olarak devletin kasasından çıkan paraları göstermektedir. Bu durum bütçe giderlerinin dönemsel olarak düşük görünmesine de neden olmaktadır. Dolayısıyla faiz dışı fazla rakamı da gerçekte olduğundan daha iyi gözükmektedir. Sonraki aylarda avans olarak yapılan nakit harcamaların bütçe gideri olarak kaydedilmesiyle bu durum düzelecektir.

Diğer yandan mali uyumun yapısı ve kalitesi konusundaki problemler ilk altı aylık uygulama sonuçlarında da kendisini göstermektedir. Haziran raporunda kalite sorununa ve eğitim harcamalarının durumuna kısaca değinilmişti. Bu raporda ise sağlık harcamalarının durumu mercek altına alınacak. (Bkz. Kutu 1)

Haziran sonu itibarıyla özellikle avans kullanımındaki artışla birlikte bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki fark önemli bir büyüklüğe ulaşmıştır.

Avans olarak gözüken rakamlar bütçe giderlerinin dönemsel olarak düşük görünmesine de neden olmaktadır.

* Bu konudaki ayrıntılı değerlendirmeler için Haziran 2005 Mali İzleme Raporuna bakılabilir.

..Kutu 1:..
Türkiye’de Maliye Politikasının Kalitesi Ne Ölçüde Gözetiliyor:
Sağlık Harcamaları

Sağlık harcamaları eğitim harcamalarında olduğu gibi bir ekonomide büyüme ve verimliliği arttıran harcamalar olarak değerlendirilmektedir. Sağlık harcamalarının miktar ve kalitesinin artması yaşam süresini uzatması nedeniyle istihdam süresini uzattığı gibi koruyucu sağlık hizmetleri yolu ile yarattığı pozitif dışsallık nedeniyle büyüme üzerinde olumlu bir etki ortaya koymaktadır.

Sağlık harcamalarının büyümeye katkısı ve kalitesi konusunda değerlendirilmesi gereken bir husus bizzat bu sektörün içindeki önceliklendirme meselesidir. Özellikle önleyici ve temel sağlık hizmetleri ile daha yüksek maliyetli tedavi edici sağlık hizmetleri arasındaki tercih, birincisinin sosyal faydasının maliyetinden daha yüksek olmasının beklendiği bir ortamda daha bir önem kazanmaktadır (Emil, Yılmaz, Kamu Borçlanması, İstikrar Programları ve Maliye Politikasının Kalitesi Üzerine Gözlemler, ERC 2003).

Kamu Sağlık Harcamalarının GSMH’ya Oranlarının Gelişimi (Yüzde Pay)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Yönetim-Destek	0,30	0,28	0,29	0,30	0,24	0,24
Koruyucu	0,17	0,13	0,14	0,15	0,14	0,14
Tedavi Edici	3,42	3,43	4,05	4,30	4,65	4,98
Toplam Sağlık Harcamaları	3,89	3,84	4,48	4,76	5,02	5,36

Kaynak: Emil, Yılmaz 2003 (tablonun güncelleştirilmiş hali) Muhtelif Sağlık Hesaplarından ve İstatistiklerinden Kendi Hesaplamalarımız

Bu tablodan da görüleceği üzere GSMH içindeki payında artış olmayan koruyucu sağlık hizmetlerinin aynı zamanda toplam sağlık harcamaları içindeki payı da 1990’ların sonunda yaklaşık % 5-6 oranında iken, bu oran 2004 yılında % 3’ün altına düşmüştür. Bu durum sağlık sektörüne yönelik olarak kamunun yapmış olduğu harcamalardaki reel artışın aslında harcamaların kalitesine yansımadığının somut bir göstergesidir.

2006-2008 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda ise “Sağlık” başlıklı bölümde koruyucu sağlık hizmetlerine öncelik verileceği ve koruyucu sağlık hizmetlerinin etkinleştirilerek yaygınlaştırılacağı açık bir şekilde yer almıştır. Ancak, sağlık alanında ortaya konan bu politika önceliğinin Orta Vadeli Mali Programda nasıl bir kaynak tahsisi süreciyle yerine getirileceği ve bu alana ne kadar kaynak aktarılacağı belli değildir.

Seçilmiş OECD ve AB Bölgesi Ülkelerinin Sağlık Harcamalarının GSYİH’ya Oranları

	1999			2003		
	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
Çek Cumhuriyeti	6,0	0,6	6,6	6,8	0,7	7,5
Finlandiya	5,2	1,7	6,9	5,7	1,7	7,4
Fransa	7,1	2,2	9,3	7,7	2,4	10,1
Almanya	8,4	2,2	10,6	8,6	2,5	11,1
Yunanistan	5,2	4,4	9,6	5,1	4,8	9,9
Macaristan (2002)	5,3	2,1	7,4	5,5	2,3	7,8
İtalya	5,6	2,1	7,7	6,3	2,1	8,4
Japonya (2002)	6,0	1,4	7,4	6,4	1,5	7,9
Meksika	2,7	2,9	5,6	2,9	3,3	6,2
Hollanda	5,2	3,2	8,4	6,1	3,7	9,8
Norveç	7,3	1,2	8,5	8,6	1,7	10,3
Polonya	4,2	1,7	5,9	4,4	1,6	6,0
Portekiz	5,9	2,8	8,7	6,7	2,9	9,6
İspanya	5,4	2,1	7,5	5,5	2,2	7,7
İsveç	7,2	1,2	8,4	7,9	1,3	9,2
Türkiye	3,9	2,5	6,4	4,4	2,6	7,0
İngiltere	5,8	1,4	7,2	6,4	1,3	7,7
Amerika Birleşik Devletleri	5,7	7,3	13,0	6,6	8,3	15,0
OECD Ülke Ortalamaları	5,7	2,4	8,1	6,2	2,6	8,8

Kaynak: OECD Health Data 2005

Kamu sektörü sağlık harcamaları diğer ülkelerin altında kalmakla birlikte, program dönemi boyunca GSMH’ya oran olarak bir yükselme içinde olmuştur. Bununla birlikte, bu harcamaların alt fonksiyonel dağılımına bakıldığında, kamunun topluma sunması gereken ve büyüme üzerinde etkili olan sağlık harcamalarının düştüğü görülmektedir. Bu durumun en iyi göstergelerinden bir tanesi koruyucu sağlık hizmetlerinin azalması ve diğer ülkelerin çok gerisinde kalmasıdır. OECD ve AB Bölgesi ülkelerinde kişi başına koruyucu sağlık hizmetlerine yönelik harcama ortalaması yaklaşık 71 dolar düzeyinde iken (Meksika, Türkiye gibi ülkeler ayıklandığında bu tutar 90 dolara yaklaşmaktadır), Türkiye’de ise kişi başına 5 doların altındadır.

C. Bütçe Giderleri

Haziran ayı sonunda toplam bütçe ödeneğinin % 42'si kullanılmıştır. Bu oran personel harcamalarına %49 olurken, cari transferlerde %50,4 oranında gerçekleşmiştir. Bir önceki yıla göre artış kendisini esas olarak mal ve hizmet alımı ile cari transferler kalemlerinde göstermiştir.

Toplam bütçe giderleri bir önceki yıla göre %1,5 oranında artarken, faiz hariç harcamalarda bu oran %20,7 düzeyine çıkmıştır.

Tablo 2. Konsolide Bütçe Seçilmiş Harcama Kalemlerinde Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları

	Artış Oranı (%)
Toplam Bütçe Harcamaları	1,5
Faiz Hariç Harcamalar	20,7
Personel	7,7
İşçi*	-27,0
Sağlık Harcamaları	91,8
Emniyet (Diğer Cari)	57,0
Sosyal Güvenlik Kurumları	24,9
Tarımsal Destekleme Ödemeleri.	58,4
KİT Görev Zararları	-48,1
Emeklilere Vergi İadeleri*	-100,0
Sermaye Giderleri	93,3
Mahalli İdarelere Transferler	539,2
Faiz Harcamaları	-21,0

Harcamalar içinde bir önceki yıla göre önemli artış gösteren kalemlere bakıldığında;

- Sağlık harcamalarının % 91 arttığı görülmektedir. Sağlık hizmetlerinin fiyatlama politikasının değişmediği bir ortamda sağlık harcamalarının bu düzeyde artması iki nedenden kaynaklanmış olabilir; ya sağlık hizmetlerine olan talep önemli düzeyde artmıştır ya da geçen senenin ilk altı ayında sağlık harcamalarının tam tahakkuk ettirilmemesiyle birlikte geçmiş dönemin harcamaları “torba kanun” diye bilinen 5335 sayılı Kanunun ikinci maddesi çerçevesinde bu sene tahakkuk ettirilip ödenmektedir.
- Güvenlik sektörüne yönelik diğer cari nitelikteki harcamalar bu sene %60’a yakın oranda artmıştır.

Sağlık harcamalarındaki artış sağlık hizmetlere olan talep artışından veya “torba kanun”un harcamaların bu sene tahakkuk edilmesiyle ilgili hükümlerinden kaynaklanmaktadır.

Üç sosyal güvenlik kurumunun harcamaları geçen yıla göre %25,2 oranında artmıştır.

Yerel yönetimlere yapılan ödenek aktarmaları bir önceki yıla göre % 500'ü aşan oranda artmıştır.

Bir önceki yıla göre gerçekleşme düzeyi çok düşük çıkan harcamaların gerçekten yapıp yapılmadığının veya mali raporlamada yapılan değişikliklerle mi rakamların bu şekilde çıktığının açıklığa kavuşması gerekmektedir.

- Üç Sosyal Güvenlik Kurumunun (SGK) harcamaları zaten yüksek olan bir önceki yıl harcamasına göre % 25,2 oranında artmıştır. SGK'daki harcama ertelemeleri veya dönemsel kaydırmalarla birlikte bu oran çok daha yüksek bir düzeye gelmektedir. SSK'na yapılan transferlerdeki artış oranı % 51 oranına çıkmıştır. Bu üç kurumun da başlangıç bütçe ödeneklerinin yarısından fazlası ilk altı ay sonunda kullanılmıştır.
- Yatırım harcamalarında (sermaye giderleri) bir önceki yıla göre % 100 oranında bir artış olmuştur. Bu artışta yatırım ödeneklerinin serbest bırakılması kadar önceki dönemde gerçekleşip şimdi tahakkuk ettirilen harcamaların da payının olduğu düşünülmektedir.
- Benzer şekilde yerel yönetimlere sermaye ve cari transferler başlığı altında yapılan ödenek aktarmaları bir önceki yıla göre % 500'ü aşan oranda artmıştır.
- Aynı şekilde tarımsal destekleme ödemelerinde de % 60'a yakın oranda artış olmuştur.

Bu artışları bir ölçüde dengeleyen harcama kalemleri ise esas olarak:

- Faiz giderleri 2004 yılına göre % 20 azalmıştır.
- İşçi ücretleri ödemeleri bir önceki döneme göre gerilemiştir. Bu harcama kaleminin normalde artış göstermesi beklenirken nominal olarak azalmasının toplu sözleşmelerin bu dönemde bağatlanmamış olmasından dolayı işçilere yapılan ödemelerin ödenek karşılığı bütçeye gider yazılması yoluyla değil avans olarak yapılmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Bu azalışın bir bölümü emekliye ayrılan işçilerden kaynaklanıyor olabilir. Ancak, daha önemli bir bölümü muhtemelen Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün İl Özel İdarelerine devri nedeniyle bu işçilerin ücretlerinin bütçe dışında İl Özel İdareleri tarafından ödenmesinden kaynaklanmaktadır. Maliye Bakanlığının genel eğilimler haricinde ortaya çıkan bu türden değişikliklerin nedenini kamuoyuna açıklaması mali saydamlık açısından son derece gereklidir.
- Aynı şekilde diğer bazı harcama kalemlerinde de bir önceki yıla göre gerçekleşme düzeyi çok düşük çıkmaktadır. Bu harcamaların gerçekten yapıp yapılmadığının veya mali raporlamada yapılan değişikliklerle mi rakamların bu şekilde çıktığının açıklığa kavuşması

gerekmektedir. Bu duruma en iyi örnekler “emeklilere vergi iadesi” ile Kıbrıs’a yapılan transfer kalemleridir. 2005 bütçe gerçekleştirmelerinde emeklilere vergi iadesi ödemesi gözükmemektedir. Aslında emeklilere avans olarak bu ödeme tıpkı geçen sene olduğu gibi bu sene de yapılmaktadır. 2004 yılında bu nitelikteki ödemenin 451 milyon YTL olduğu dikkate alındığında bu sene 500 milyon YTL’yi aşan bir tutarın bütçe harcamaları arasında gösterilmediği sonucun çıkarılabilir. Aynı örnek başta Kıbrıs olmak üzere bazı harcama kalemleri için de söz konusu olabilmektedir.

Bütçede esnekliğin olmadığı harcamaların payı %82,2 oranında gerçekleşmiştir.

Öte yandan Haziran sonu itibarıyla bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı % 82,2, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 17,8 oranında gerçekleşmiştir.

Kamu açığının konjonktürel ve yapısal özellikleri seçilecek ekonomi ve maliye politikalarında önemli bir rol oynamaktadır.

Kamu açığının ne kadarının konjonktürel ne kadarının yapısal özellikler taşıdığı seçilecek ekonomi ve maliye politikalarının bileşimi üzerinde önemli bir rol oynamaktadır. Bunu ölçmenin bir yolu kamu açığının yapısal unsurlarını konjonktürel unsurlardan ayırmamızı sağlayan “yapısal açık” (structural deficit) kavramıdır.

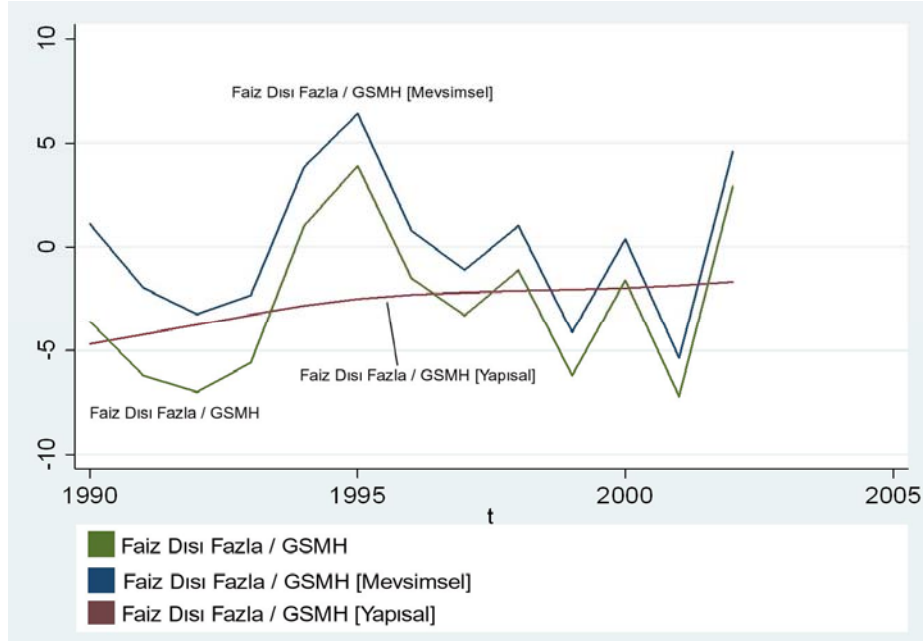
..Kutu 2:.

Yapısal Açık Nedir?

Gerek bu raporda gerekse bir önceki raporda mali disiplinin en önemli göstergesi olan Faiz Dışı Fazla hedefine ulaşmada kısa dönemde çok fazla bir sorunla karşılaşılmayabileceği ancak alınan önlemlerin ağırlıklı olarak dolaylı vergi niteliğinde olması ve kalıcı önlemler yerine bir kerelik tedbirlerle yetinilmesi sonucu bütçe harcamalarının esnekliğinin azaldığı, eğitim ve sağlık gibi sosyal politikalara yeterli kaynak ayrılmadığı vurgulanmaktadır.

Maliye politikalarının esnekliği yapısal açık kavramıyla daha iyi anlaşılabilir. Yapısal açık bütçeyi mevsimsel etkilerden arındırdıktan sonra ortaya çıkan bütçe açığıdır. Bütçe gelirleri ve harcamalarının bir kısmı ülkedeki iktisadi faaliyetlerle yakından ilgilidir. İktisadi faaliyetler ise mevsimsel etkilere göre artıp azalabilir ve bütçe gelir ve harcamaları da otomatik olarak etkilenebilirler. Bu etkilere özellikle dolaylı vergiler çok açıktır. Örneğin Katma Değer Vergisi (KDV) doğrudan iktisadi faaliyet üzerinden alınan bir vergidir. Ekonominin bir süre için durgunluğa girmesi KDV tahsilâtının düşmesine yol açabilir. Bu mevsimsel ilişki bütçenin vergi gelirleri kısmında doğal olarak daha belirgindir. Oysa harcamalarda bu ölçüde bir esneklik payı olmayabilir. Dolayısıyla iktisadi daralma dönemlerinde vergi gelirleri azalırken harcamalar azalmayabilir. Hatta eğer bizdeki gibi zorunlu nitelikteki harcamalar çoğunlukta ise bütçe açığı tehlikeli bir şekilde artabilir. İktisadi büyüme sürecinde de bunun tersi bir durum ortaya çıkabilir. Oysa daha orta uzun vadeli bir analiz yapabilmek için bütçe verilerini bu tür mevsimsel etkilerden arındırarak incelemek gerekir. İşte yapısal açık burada işe yarar.

Yapısal açık birkaç şekilde hesaplanmakla birlikte, en kısa yol bütçe verilerinin GSMH'ye oranının mevsimsellikten arındırılmasıdır. Her ne kadar Türkiye gibi krizlere girip ertesinde sık sık mali (vergi-bütçe uygulaması-muhasebe) mevzuat değişikliği yapan ülkelerde hesaplanması problem yaratsa da "yapısal açık" kavramı mali politikalar konusunda fikir vermesi açısından önemlidir.



Yukarıdaki grafikte İMF tanımlı faiz dışı fazla rakamının* GSMH'ya oranının HP filtresiyle mevsimsel etkilerden arındırılmış hali görülmektedir. Görüldüğü gibi bu değişken zaman içinde az da olsa artan bir trend göstermektedir. Ancak bu grafiğe yukarıda bahsedilen nedenlerle dikkatli yaklaşmak gerekmektedir.

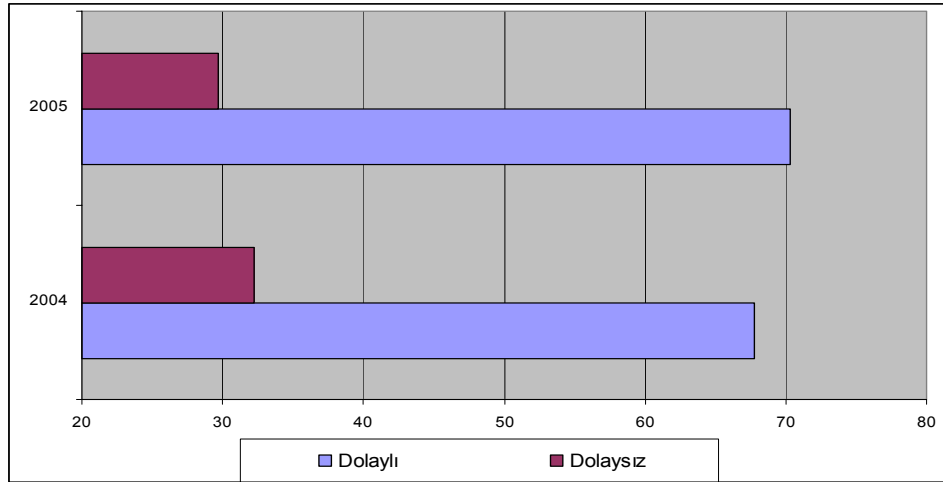
* Buradaki faiz dışı fazla rakamı toplam kamu kesimi için olup Caroline Van Rijckeghem'in "Turkish Debt 1990-2002: How Did We Get Here?" adlı çalışmasının 7. tablosundan alınmıştır. TESEV 2005 Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu.

D. Bütçe Gelirleri

Haziran ayı sonunda konsolide bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre % 23,5 oranında bir artış göstermiştir. Toplam gelirlerin yaklaşık % 80'i vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Program tanımlı toplam gelirler (düzeltilmiş) açısından bakıldığında, vergi gelirlerinin toplam gelirler içindeki payı % 86'ya çıkmaktadır. Bir başka deyişle Maliye Bakanlığınca açıklanan bütçe performansının önemli bir bölümünün vergi dışı gelirlerden kaynaklandığı bunlar dışta bırakılarak hesaplanan program tanımlı bütçe dengesinin ise ağırlıklı olarak vergi gelirlerine bunun içinde de dolaylı vergilere dayandığını göstermektedir.

Haziran sonu itibarıyla toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı % 70,3'e çıkmıştır. Geçen yılın aynı dönemine göre dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2,5 puan daha artmıştır. Aylık bazda baktığımızda ise Haziran ayında dönemsel etkiyle birlikte dolaylı vergilerin payı % 80'i aşmış bulunmaktadır.

Grafik 1. 2004-2005 Ocak-Haziran Dönemi Toplam Vergi Gelirleri İçinde Dolaylı ve Dolaysız Vergilerin Payı



Dolaylı vergilerde yaşanan artışı belirleyen temel vergiler ÖTV ve ithalattan alınan KDV'dir. ÖTV içinde ise ağırlık itibarıyla artışı belirleyen temel kalem ise petrol ve doğalgaz ürünlerine ilişkin ÖTV tahsilatıdır. Toplam vergi gelirleri içinde ÖTV'nin payı bir önceki yıla göre 1,8 puan artarak % 30'a çıkmıştır. İthalattan alınan KDV ile ÖTV'den elde edilen vergi gelirleri toplamı toplam vergi tahsilâtının % 47'sine ulaşmış bulunmaktadır. Bunun anlamı, aslında toplam vergi tahsilâtının yaklaşık yarısının vergi idaresinin özel bir çaba

Konsolide bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre % 23,5 oranında artış göstermiştir. Toplam gelirlerin yaklaşık %80'i vergi gelirlerinden oluşmaktadır.

Toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı %70,3'e çıkmıştır.

göstermesine gerek kalmadan bu iki temel vergiden elde ediliyor olmasıdır.

Dolaysız vergilerin artış oranlarındaki azalma, başta kurumlar vergisi olmak üzere, devam etmektedir.

Dolaysız vergilerin artış oranlarındaki azalma, başta kurumlar vergisi olmak üzere, devam etmektedir. Kurumlar vergisinin bir önceki yılın aynı dönemine göre artış oranı % 1,4 ile sınırlanmış bulunmaktadır. Gelir vergisi tahsilâtındaki düşmeyi yavaşlatan ise gelir vergisi tevkifatındaki artış oranının % 18,4 oranında gerçekleşmiş olmasıdır.

Vergi dışı gelirlerde ise bir önceki yılın aynı dönemine göre artış oranı % 33,6 oranında gerçekleşmiş olmakla birlikte program tanımlı gelire ulaşmak için gerekli ayıklamalar yapıldığında artış oranı negatife (-1,8) yani nominal düzeyde bile bir azalışa dönüşmektedir. Bir önceki raporda ayrıntılı bir şekilde vergi dışı gelirlerde yaşanan artışı belirleyen kalemlere ve bunların neden program tanımlı faiz dışı hesaplamada dikkate alınmadığına değinilmişti. Haziran ayında da bütçe dengesinin iyi görünmesinde yaklaşık 5,3 milyar YTL düzeyine ulaşan, devletin aslında gerçek bir geliri niteliğinde olmayan veya kamu kurumları arasındaki mali ilişkiden kaynaklanan vergi dışı gelir rakamlarının ağırlığı bulunmaktadır.

Bütçe dengesinin iyi görünmesinde yaklaşık 5,3 milyar YTL düzeyine ulaşan, vergi dışı gelir rakamlarının ağırlığı bulunmaktadır.

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

İlk altı aylık bütçe uygulaması sonucunda ortaya çıkan açığın finansmanı 4 numaralı tabloda yer almaktadır. Açığın finansmanında tahvil ihraçlarının payı daha önceki aylarda olduğu gibi ağırlık taşımaya devam etmiştir. Haziran ayında yapılan 3 ve 5 yıllık iç borç tahvil ihraçlarının da etkisiyle iç borç stokunun ortalama vadesi 20 aydan 21,4 aya çıkmıştır. Buna karşılık ilk beş ayda gözlemlenen dış borçlanmadaki geri ödeyicilik durumu Haziran ayında yapılan kullanımlarla nispeten dengelenerek net dış borç kullanımında cüzi bir artış olmuştur.

Bu dönem boyunca iskontolu iç borçlanma faizlerinde nispi bir düşüşün devam ettiği görülmektedir. Bütçe finansmanı ve borçlanma kanunundaki detayları ekteki 4 ve 5 numaralı tablolarda bulmak mümkündür.

Bütçe finansmanı ve borç stoku arasındaki ilişkiler zaman zaman tartışma konusu olmaktadır. Bu tartışmanın odak noktasını bütçenin finansmanı için yapılan borçlanma ile borç stokundaki net artış arasındaki ilişki oluşturmaktadır. Literatürde stok akım tutarlılığı / tutarsızlığı olarak değerlendirilen bu durum esas olarak iki dönem arasında borç stokunda ortaya çıkan artışın (azalışın) bütçe açığına (fazlasına) kavram olarak eşit olması gerektiği noktasından hareket eder. Bu iki değişken arasında ortaya çıkacak olan tutarsızlık bütçe dışı nedenlerden dolayı borçlanmanın artıp artmadığına dolayısıyla halı altına süpürülen bir işlem olup olmadığına dair bir gösterge olarak kullanılabilir. Geçmişte özellikle kamu bankaları görev zararları, tahkim uygulamaları ve kur farkları gibi nedenlerle ortaya çıkan bu durum borç stoku üzerinde beklenmeyen etkiler yaratmıştır.¹ Daha sonra çıkartılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ve diğer mevzuat ile bu konu geniş ölçüde kontrol altına alınmıştır. Ele almış olduğumuz ilk altı aylık dönemde bu durumun tersine yorumlanabilecek bir işlem olup olmadığını basitçe aşağıdaki test ile görme imkânı vardır.

Haziran ayında yapılan 3 ve 5 yıllık iç borç tahvil ihraçlarının da etkisiyle iç borç stokunun ortalama vadesi 20 aydan 21,4 aya çıkmıştır.

Bütçe finansmanı ve borç stoku arasındaki ilişkilerin odak noktasını bütçenin finansmanı için yapılan borçlanma ile borç stokundaki net artış arasındaki ilişki oluşturmaktadır.

¹ Bu konuda kapsamlı bir analiz için bkz Emil, Yılmaz, Rijckeghem, "Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu? Turkish Debt 1990-2002 How did we get here?", TESEV Aralık 2004.

Tablo 3. Stok Akım Tutarlılığı

(milyon YTL)	2004 Sonu	2005 Haziran	Değişim
Hazine Toplam Borç Stoku - İç+Dış (1)	316.471	323.512	7.041
Bütçe Dengesi (2)			-3.868
Fark I (1-2)			3.173
Hazine Nakit Dengesi (3)			-8.260
Fark II (1-3)			-1.219

Bu tabloda görüleceği gibi Hazine'nin toplam borç stoku bütçe açığının yaklaşık bir katı daha fazla gibi gözükmektedir. Sadece bütçe açığına bakıldığında sanki Hazine bütçe açığı dışındaki nedenlerden dolayı borçlanmış gibi görünmektedir. Ancak, burada asıl bakılması gereken büyüklük Hazine'nin finanse ettiği nakit açığıdır. Bu açık ise Hazine'nin borç stokundaki artışın üzerindedir. Bir başka deyişle nakit açığı esas alındığında borçlanma dışındaki imkânlarla (Özelleştirme ve TMSF'den tahsilâtlar) nakit açığının finanse edildiği anlaşılmaktadır.

Kur farkı ve muhasebe kayıtları nedeniyle bu hesapların birebir örtüşmesi genellikle mümkün olmayabilir. Ancak, ilk altı aylık uygulamalar stok akım tutarsızlığı açısından henüz ciddi bir büyüklüğün oluşmadığını buna karşılık bütçe açığının 3,8 milyar YTL olarak açıklanmış olmasına rağmen yılbaşından bu yana ciddi bir emanet ve avans ödemesi nedeniyle nakit açığının bütçe açığının oldukça üzerine çıktığını göstermektedir. Hazine bu açığın finansmanı için borçlanmasının yanı sıra borçlanma dışı finansman kaynaklarını da kullanmış (bkz tablo 4) ve dönem sonu itibarıyla kasasındaki nakit rezervleri artırma imkânı bulmuştur. Burada dikkat çekmek istediğimiz husus esas olarak her ay Maliye Bakanlığınca açıklanan bütçe dengesi rakamlarının yanı sıra Hazine nakit dengesindeki değişimlere de bakılması gerektiğidir.²

İlk altı aylık uygulamalar bütçe açığının 3,8 milyar YTL olarak açıklanmış olmasına rağmen yıl başından bu yana nakit açığının bütçe açığının oldukça üzerine çıktığını göstermektedir.

² Bu konuda örneğin ANKA Haber Ajansının 25 Temmuz 2005 tarihinde 3 üncü sayfasında yapmış olduğu analizde Hazine nakit dengesi yerine bütçe açığının kullanılmasının yöntem açısından doğru olmadığı düşünülmektedir.

III. Mali Mevzuattaki Gelişmeler

Çok Yıllı Yayılı Bütçeler: Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan

Haziran ayında mali mevzuatla ilgili en dikkat çekici gelişme Orta Vadeli Mali Planın YPK kararıyla açıklanmasıdır. Bir önceki raporda orta vadeli mali plana ilişkin değerlendirmelerin bu raporda yapılacağı belirtilmişti. Aşağıda buna ilişkin değerlendirmeleri yer almaktadır.

Yeni kamu maliyesi yaklaşımı devletin kaynak kullanımının üç boyutunun birlikte ele alınmasını gerekli kılar. Buna göre önce mali disiplinin benimsenmesi, bu disiplinin altında kullanılacak kaynakların toplumun önceliklerine göre dağıtımı, daha sonra da bu şekilde dağıtılmış kaynakların dağıtım amaçlarına uygun kullanılmasının sağlanması gerekir. Mali disiplin ile kaynakların önceliklere göre dağıtılması bütçelerin hükümetçe hazırlanması (hazırlık süreci) ve parlamentoda görüşülmesi ve onaylanması (bütçenin parlamentoya sunulması ve onaylanması süreci) aşamalarını kapsarken, kaynakların amacına uygun kullanılması esas olarak bütçelerin uygulanması sürecinde ortaya çıkar.

Bütçelerin bu anlamda yerine getirdiği işlev hükümetlerin seçmene verdiği sözlerin hayata geçirilmesi için gerekli kaynakları toplayıp belli bir disiplin içinde kullanıma sunulmasıdır. Daha önceden sadece bir yıl için yapılan bu faaliyet, bir bütçe yılı içinde alınan kararların gelecek yıllara olan etkilerinin (maliyetinin) görülmesinin de giderek önem kazanması nedeni ile çok yılla yayılan (orta vadeli) bütçe sistemlerine (3 veya 5 yıl) doğru evrilmiştir. Bugün AB ülkeleri de dâhil olmak üzere birçok ülkede bu anlayışa yatkın bütçe uygulamaları yaygınlık kazanmıştır. Bu bütçe sistemi kendi içinde de ikiye ayrılabilir. Bir bölüm ülkede orta vadeli bütçe sistemi üç ya da beş yıllık bütçelerin parlamentoda kabul edilmesi şeklinde uygulanırken, diğer bir kısmında ise bütçeler birinci yılı ait olduğu bütçe yılında uygulanmak üzere, takip eden yılları ise gösterge niteliğinde ve her yıl yenilenen bir içerikte (rolling budgets) hazırlanır.

Ülkemiz kamu mali yönetimi sistemini yeniden düzenleyen ve bir yıllık bir ertelemeden sonra 2006 yılından itibaren yürürlüğe girecek olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun (KMYK) 16ıncı maddesi de esas olarak 3 yıllık bütçe sistemini (birinci yılı bütçe yılı

Bütçelerin yerine getirdiği işlev hükümetlerin seçmene verdiği sözlerin hayata geçirilmesi için gerekli kaynakları toplayıp belli bir disiplin içinde kullanıma sunulmasıdır.

Ülkemiz 3 yıllık bütçe sistemini benimsemiştir.

kalan yıllar gösterge niteliğinde) benimsemiştir. Bu doğrultuda 16ıncı madde bu ilkenin uygulanması amacı ile hükümetçe iki doküman hazırlanmasını düzenlemektedir.

- **Orta Vadeli Program (OVP)**; bu program esas olarak bütçe ve takip eden iki yıla ait tahminlerin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri içerir. Bu anlamda kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin neler olacağı konusundaki hükümet tercihlerini göstermesi beklenir. Bu anlamda bütçenin beynidir.
- **Orta Vadeli Mali Plan (OVMP)**; bu plan ise temel olarak orta vadeli programda konulan hedeflerin ve önceliklerin hayata geçirilmesinde gerekli kaynakların ilgili kuruluşlara tahsis edilmesine imkan veren dolayısı ile orta vadeli programa (yani bütçenin beynine) kan veren bir özellik taşır.

Sonuç olarak bu iki dokümanın politikaların ortaya konulması, bunların önceliklendirilmesi, bunlara ne düzeyde kaynak ayrıldığıının net olarak görülmesini sağlayacak bazı özelliklere sahip olması beklenmelidir. Örneğin OVP’de ileriye yönelik önceliklerin somut bir şekilde ortaya konması, önceliklerin seçimine ilişkin yaklaşımların, varsayımların açık bir biçimde belirtilmesi gerekmektedir. Ayrıca program boyunca karşılaşılabilecek risklerin ve bunların önlenmesi ile ilgili açıklamaların da metinde yer alması arzu edilir. Bakanlar Kurulunca 30 Mayıs 2005 tarihinde kabul edilerek Resmi Gazetede yayınlanan OVP’de öncelikler konusunda genel bir yaklaşım sergilenmekte, bunların arasında bir hiyerarşi gözetilmemekte ve programın riskleri konusunda bir değerlendirmede bulunulmamaktadır.

OVMP’nin ise gelir gider tahminleri ve borçlanma ile ilgili varsayımları, risk senaryolarını içermesi, geçmişle karşılaştırma yapma imkanı verecek bir data setini sunması ve OVP’deki önceliklerle ilgili olarak hangi bakanlığa ne kadar kaynak ayrıldığıının, program önceliklerinin ödenek tavanlarına ne kadar yansıtıldığıının açıklanması beklenir. OVMP’nin bu açıdan doyurucu bilgi içermemektedir.

OVP açısından dikkat çekici bulunan bir diğer nokta ise 2005 yılında GSYİH’na oranının % 35,5 olması hedeflenen genel devlet faiz dışı harcamaları oranının 2008 yılında % 35,7 olarak gerçekleşmesinin beklenmesidir. Bu orana ise 2006 yılında beklenen % 37’lik bir orandan

Resmi Gazetede yayınlanan Orta Vadeli Programda öncelikler arasında bir hiyerarşi gözetilmemekte ve programın riskleri konusunda bir değerlendirmede bulunulmamaktadır.

Orta Vadeli Mali Plan’ın doyurucu bilgi içerdiğini söylemek mümkün değildir.

inileceği anlaşılmaktadır. Dolayısı ile 2005 yılından 2006 yılına doğru faiz dışında kalan genel devlet harcamalarında bir artış sonrasında ise bir iniş beklenmektedir. Bu artışın hangi neden ve politika tercihinden kaynaklandığı, sonraki yıllardaki düşüşün ise hangi kalemlerden kesinti yapılarak sağlanacağı konusunda bir açıklama yoktur.

OVMP’de görülen en önemli eksiklik; bütçe ödenek tavanlarının OVP ile uyumu konusunda net bir fikre sahip olmanın mümkün olmamasıdır. OVP’de sayılan önceliklerin ne tarihsel olarak ne de mevcut kaynak dağılımından ne kadar pay aldığı/alacağı belli değildir. Geçmiş yıllara oranla bütçe büyüklüklerindeki farklılıkların açıklaması da yapılmamıştır. (Bkz. Kutu 3)

Orta Vadeli Mali Plan’da görülen en önemli eksiklik; bütçe ödenek tavanlarının Orta Vadeli Program ile uyumu konusunda net bir fikre sahip olmanın mümkün olmamasıdır.

.:Kutu 3:.

OVMP Kurum Bütçe Örnekleri

1. Milli Eğitim Bakanlığı bütçe büyüklüklerine baktığımızda Kredi Yurtlar Kurumu ile Bakanlık bütçesinin ilişkisini yıllar boyunca takip etmek mümkün olmamaktadır. Zira Kredi ve Yurtlar Kurumu daha önce döner sermayeli kuruluş olarak bütçe dışında yer alırken gelecek yıl özel bütçeli kuruluş olarak bütçe içinde yer alacaktır. Böyle bir durumda toplam eğitim harcamalarındaki değişimi geçmiş yıl bütçe verileri ile karşılaştırıp bütçede eğitime ne kadar kaynak ayrıldığını sağlıklı bir bazda görmek mümkün değildir.
2. Benzer şekilde, Sağlık Bakanlığı bütçe ödenek tavanında 2005 yılına göre 2006 yılında ortaya çıkan % 20 tutarındaki artışın ne olduğu konusunda bilgi verilmemiştir. Halbuki bu artış geçen sene Sağlık bakanlığı bütçesinde yer almayan SSK hastanelerinin bu bakanlığa devri nedeni ile sosyal güvenlik kurumları dengesindeki rakamların bu sefer konsolide bütçe dengesine yansıtılmasından kaynaklanmakta olduğu düşünülmektedir.
3. Aynı şekilde Savunma Sanayi Müsteşarlığı bütçesinin gelecek yıl özel bütçeli kuruluş statüsünde yer alacaktır. Ancak bu kuruluşun bütçe ödenek tavanı geçmiş yıllara oranla önemli ölçüde düşmüş gözükmektedir. Bu ödenek büyüklüğündeki değişimin Milli Savunma Bakanlığı bütçesinden yapılan aktarmaların Müsteşarlık yerine MSB bütçesinde yer almasından mı (yani bir gösterim farkından mı?) yoksa savunma politikasında bir değişiklikten mi kaynaklandığı açık değildir.

Açıklanan OVP ve OVMP de bu tür eksiklikler bir ilk olması, 2006'nın geçiş yılı olarak Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planının ilk yılı olmaktan çıkarılması ve böylelikle daha uzun vadeli plan ile OVP arasındaki bağın henüz tam kurulamamış olması gibi nedenlerle anlayışla karşılanabilir. Ancak Türk Bütçe sistemi açısından oldukça önemli bir araç olarak gördüğümüz bu dokümanların fazla vakit geçirilmeden Dünyadaki örnekleri ile uyumlu bir hale getirilmesinde de sayısız yarar vardır. (Bkz. Kutu 4)

.:Kutu 4:.

Bütçe Sürecinde Orta Vadeli Ekonomik Programlar ve Çok Yıllı Bütçe Uygulamaları

Orta vadeli ekonomik program uygulaması ile ülkeler esas olarak karar alıcıların ekonomide orta vadede ekonomik ve mali politikaları öngörmelerine yardımcı olmak ve öngörülen makro mali parametreler çerçevesinde kamu sektörünün gelir politikalarıyla, harcama politikalarını geliştirmeye yönelik bir süreç yaratmaya çalışılmaktadır.

Bu çerçevede başta Yeni Zelanda, İngiltere, Güney Afrika, Avustralya gibi ülkeler olmak üzere orta vadeli bir program içinde ele alınan konu başlıkları şu şekilde sıralanabilir:

-Makro istikrarın ve büyümenin sürdürülebilirliğine yönelik temel politikaların orta vadeli perspektifte geliştirilmesi ve buna yönelik somut önceliklerin tespit edilmesi.

-Gerçekçi ve tutarlı bir kamu kaynak yapısı geliştirmek suretiyle makroekonomik dengenin iyileştirilmesi.

-Ekonomik ve mali yapıyla ilgili risklerin iyi bir şekilde tanımlanması, farklı büyüme senaryolarının bunların üzerine inşa edilmesi.

-Özel mali risklerin net bir şekilde ortaya konulması ve kapsamlı bir şekilde bunların değerlendirilmesi.

-Hem politikaların hem de bunlara ayrılan kaynakların tahmin edilebilirliğinin artırılması ve bunun sonucunda da kurumların/bakanlıkların planlarını daha ileriye götürebilmeleri ile uygulanan programların devamlılığının sağlanması.

-Sektörler arasında ve sektör içinde kaynakların stratejik önceliklere göre dağılımının geliştirilmesi.

Makro çerçevenin belirleyiciliğinde ülkeler bütçe sürecinde ayrıca değişik adlarla (bütçe politikası beyanı, mali strateji dokümanı gibi) çıkardıkları raporlar ve siyasi dokümanlarla kamu maliyesine yönelik olarak daha ayrıntılı hedefleri ve öncelikleri somutlaştırmaktadırlar. Bu kapsamda, gelecek iki veya üç yıl için harcama, gelir, borçlanma projeksiyonları geliştirilen mali stratejiler ve önceliklerle açık bir şekilde ortaya konmaktadır. Aşağıda, çeşitli ülkelerin bütçe uygulamalarındaki orta vadeli bütçeleme ve planlamaya ilişkin süreç ve mekanizmalar verilmektedir.

Kutu 4 (Devamı)			
Ülkeler	Bütçe Dönemi	Orta Vadeli Projeksiyonlar	Diğer Planlar
Kanada	İki Yıllık Döner Bütçe	Beş Yıllık Projeksiyonlar	
Çek Cumhuriyeti	Yıllık	Üç Yıllık Projeksiyonlar (bütçe sunulduktan sonra)	Seçilmiş yatırım projeleri için çok yıla yayılan fonlama
Danimarka	Yıllık	Üç yıllık projeksiyonlar ve daha uzun vadeli projeksiyonlar	Seçilmiş belli projeler için çok yıla yayılan fonlama (savunma, güvenlik gibi)
Fransa	Yıllık	Devlet bütçesine ekli orta vadeli projeksiyonlar	
Almanya	Yıllık	Beş yıllık projeksiyonlar	
Yunanistan	Yıllık	İki yıllık projeksiyonlar	
İrlanda	Yıllık	İki yıllık projeksiyonlar	Ulaştırma sektörü için beş yıllık bir kaynak planı
İtalya	Yıllık	Üç yıllık projeksiyonlar	
Japonya	Yıllık	Reform programı çerçevesinde orta vadeli projeksiyonlar	Karayolu ve demiryolu için beş yıllık bir yatırım planı
Meksika	Yıllık		
Yeni Zelanda	Yıllık	Bütçe için ayrıntılı beş yıllık, temel bütçe büyüklükler için 10-15 yıllık projeksiyonlar	
Norveç	Yıllık	2005'den itibaren üç yıllık bütçe projeksiyonları	Özel alanlara yönelik olarak orta vadeli programlar
Polonya	Yıllık	Toplulaştırılmış gelir ve gider büyüklüklerine yönelik olarak üç yıllık projeksiyonlar	
Portekiz	Yıllık	Bütçe yılından sonraki üç yıl için gösterge niteliğindeki projeksiyonlar	
İsveç	Toplam bütçe tavanı ve 27 sektör için harcama tavanları döner üç yıllık bütçeler şeklinde belirleniyor		
İngiltere	Esnekliğin olduğu harcamalar için üç yıllık harcama planları. Diğer harcamalar için ise yıllık		
Türkiye*	Yıllık	İki yıllık projeksiyonlar	Beş yıllık kalkınma planları
Kaynak: OECD, Enhancing The Effectiveness of Public Spending: Experience in OECD Countries, 2004			
* 5018 sayılı kanun hükümleri dikkate alınarak tarafımızdan ilave edilmiştir,			

Ekler

Ek Tablo 1. 2005-2004 Konsolide Bütçe Harcamaları (Ocak-Haziran)

	Ocak-Haziran		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2004	Oranı (%)	Gerç. (%)
Harcamalar	65.379.150	64.391.353	1,5	42,0
Faiz Hariç Harcamalar	41.975.279	34.766.186	20,7	42,3
I. Personel	15.729.012	14.601.547	7,7	49,3
Memur	13.710.201	12.314.157	11,3	52,1
İşçi	1.157.310	1.586.236	-27,0	30,2
Diğer	861.501	701.154	22,9	48,8
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	2.087.291	1.847.713	13,0	48,2
Memur	1.790.061	1.498.147	19,5	51,0
İşçi	207.582	287.997	-27,9	31,2
Diğer	89.648	61.569	45,6	56,4
III. Mal ve Hizmet Alımları	4.126.554	2.877.632	43,4	28,6
Sağlık Harcamaları	1.523.252	794.378	91,8	43,9
Yeşil Kart	684.586	161.071	325,0	59,5
İlaç	390.863	383.863	1,8	34,7
MSB (Sağlık Hariç)	996.101	829.359	20,1	16,7
Jandarma (Sağlık Hariç)	190.640	182.649	4,4	20,6
Emniyet (Sağlık Hariç)	121.956	77.670	57,0	25,0
Diğer Kuruluşlar	1.294.605	993.576	30,3	35,9
IV. Faiz Harcamaları	23.403.871	29.625.167	-21,0	41,5
İç Borç Faizi	19.988.362	26.433.404	-24,4	41,5
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	5.167.714	6.687.786	-22,7	51,3
Diğer İç Borç Faizi	14.820.648	19.745.618	-24,9	38,8
Dış Borç Faizi	3.305.088	3.124.559	5,8	44,7
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	110.421	67.204	64,3	13,5
V. Cari Transferler	16.381.686	13.347.664	22,7	50,4
KİT Görev Zararları	128.543	247.643	-48,1	27,6
Emekli Sandığı'na Transfer	4.645.000	4.252.035	9,2	52,3
BAĞ-KUR'a Transfer	3.175.000	2.484.000	27,8	53,0
SSK'ya Transfer	3.604.000	2.385.003	51,1	54,7
İşsizlik Sigortası Fonu'na Transfer	222.131	205.914	7,9	42,4
SYDTF'na Transfer	0	51.300	-100,0	0,0
Özerk Kurumlara Transferler	553.765	466.677	18,7	35,1
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	511.000	599.991	-14,8	43,5
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2.340.493	1.477.122	58,4	67,7
Emeklilere Vergi İadeleri	0	451.664	-100,0	0,0
Yurtdışına Yapılan Transferler	166.446	121.014	37,5	32,9
Diğer Cari Transferler	1.035.308	605.301	71,0	51,1
VI. Sermaye Giderleri	2.427.623	1.255.772	93,3	24,1
VII. Sermaye Transferleri	490.681	44.563	1.001,1	45,1
VIII. Borç Verme	732.432	754.039	-2,9	26,1
Yurtiçi Borç Verme	732.432	711.239	3,0	29,6
KİT	548.146	438.715	24,9	61,5
Risk Hesabı	120.759	239.757	-49,6	11,0
Yurtdışı Borç Verme	0	42.800	-100,0	0,0
Kıbrıs	0	42.800	-100,0	0,0
Diğer	0	0		
IX. Yedek Ödenekler	0	37.256	-100	0

Ek Tablo 2. 2005-2004 Konsolide Bütçe Gelirleri (Ocak-Haziran)

	Ocak-Haziran		Artış	Bütçeye Göre
Bin YTL	2005	2004	Oran (%)	Gerç. (%)
Gelirler	61.510.732	49.806.057	23,5	48,6
Genel Bütçe Gelirleri	60.395.504	48.777.366	23,8	48,6
Vergi Gelirleri	48.570.453	39.838.651	21,9	45,6
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	13.534.753	12.136.257	11,5	51,3
Gelir Vergisi	9.052.781	7.719.388	17,3	49,2
Gelir Vergisi Tevkifatı	7.994.103	6.749.296	18,4	
Kurumlar Vergisi	4.481.818	4.418.344	1,4	56,1
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	222.507	538.457	-58,7	
Kurumlar Geçici Vergisi	4.199.828	3.830.000	9,7	
Gelir, Kar ve Ser. Kaz. Al. Ay. Yapılama D.V.	154	-1.475	-110,4	
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	887.197	699.177	26,9	70,0
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	851.977	673.058	26,6	71,8
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	22.986.322	17.740.521	29,6	42,9
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	5.773.090	5.013.526	15,2	41,8
Özel Tüketim Vergisi	14.559.582	11.233.981	29,6	42,1
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	9.130.656	7.058.916	29,3	
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	1.618.524	926.439	74,7	
Kolalı Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	3.568.474	3.074.067	16,1	
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	241.928	174.559	38,6	
Mal Kull. Kull. İz. veya Faal. Bul. İz. A.V.	1.098.160	588.346	86,7	52,3
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	1.555.490	904.668	71,9	50,2
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	8.813.734	7.666.177	15,0	43,4
İthalat Vergileri	8.135.889	7.114.820	14,4	43,5
Diğer Vergiler	1.008.566	697.776	44,5	42,6
Damga Vergisi	1.009.343	907.728	11,2	43,3
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	-777	-209.952	-99,6	-2,2
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Dışı Arızı S.	1.339.881	898.743	49,1	50,1
Vergi Dışı Gelirler	11.100.584	8.307.738	33,6	64,4
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	780.513	549.719	42,0	60,8
Mali Olmayan Teşekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	1.870.059	2.817.266	-33,6	49,5
Devlet Payları	78.667	79.403	-0,9	46,7
Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	1.720.127	2.095.487	-17,9	50,2
KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	71.265	642.376	-88,9	39,4
Diğer Mülkiyet Gelirleri	3.814.698	1.035.503	268,4	111,7
Gayrimenkul Kiralan	212.472	184.606	15,1	51,4
Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Al.	3.602.224	850.848	323,4	120,0
Menkul Kiraları	2	49	-95,9	
Para Cezaları ve Cezalar	782.813	1.072.935	-27,0	51,0
Çeşitli Vergi Dışı Gelirler	1.445.223	1.286.285	12,4	30,1
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	2.138.067	1.325.950	61,2	115,2
Değerli Kağıtların Satışı	269.211	220.080	22,3	46,9
Sermaye Gelirleri	108.177	73.064	48,1	31,5
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	14.263	16.439	-13,2	9,6
Diğerleri	93.914	56.625	65,9	48,5
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	616.290	557.913	10,5	467,5
Katma Bütçe Gelirleri	1.115.228	1.028.691	8,4	51,6
Vergi Gelirleri	25.129	9.021	178,6	48,5
Vergi Dışı Gelirler	482.839	375.978	28,4	47,7
Sermaye Gelirleri	2.123	2.236	-5,1	5,5
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	605.137	641.456	-5,7	57,2

Ek Tablo 3. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yüzde Dağılımı (Ocak-Haziran)

	Personel Gid.	SGK Prim Od.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,3	0,7	1,7	88,8	1,4	0,3	0,3	0,5	100,0
Savunma Hizmetleri	60,0	7,5	32,4		0,0	0,1			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	72,0	8,0	15,6		0,5	1,0	2,7		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	15,9	2,7	3,9		43,2	23,8	2,7	7,9	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	40,8	6,4	5,9		7,8	0,8	38,4		100,0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,7	0,4	0,3		21,4	28,6	46,5		100,0
Sağlık Hizmetleri	59,7	8,7	27,4		0,2	3,9	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	54,2	8,6	10,9		20,1	4,7	1,4		100,0
Eğitim Hizmetleri	68,0	9,4	8,3		10,4	3,8	0,1		100,0
Sosyal GÜV.ve Sosyal Yardımlar	0,6	0,1	0,5		98,7	0,1			100,0

Ek Tablo 4. 2005 Konsolide Bütçe Finansmanı (binYTL)

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran
FAİZ DIŞI DENGİ	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428	19.535.453
BÜTÇE DENGESİ	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928	-3.868.418
BÜTÇE EMANETLERİ	-1.336.349	-1.663.845	-1.900.233	-1.783.456	-2.098.864	-1.724.514
DİĞER EMANETLER	-1.060.061	-1.351.017	-918.076	-1.039.694	-575.821	-891.322
AVANSLAR	798.068	215.018	-884.331	-1.594.288	-1.652.204	-1.779.587
Nakit Dengesi	-2.603.431	-4.096.164	-6.698.874	-9.889.693	-8.117.817	-8.263.841
Hazine Finansmanı	2.603.431	4.096.164	6.698.874	9.889.693	8.117.817	8.263.841
Toplam Net Borçlanma (Borçlanma eksi geri ödeme)	7.355.579	10.236.041	9.193.723	10.928.274	9.588.942	11.561.605
Yapılan Borçlanmaların toplamı	17.640.826	34.024.380	41.133.251	55.413.362	67.637.553	80.599.746
İç Borçlanma	15.013.276	29.732.560	36.646.408	50.883.774	61.860.352	73.052.889
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781	49.764.150
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570	23.288.739
Diş Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201	7.546.857
Anapara Geri Ödemeleri Toplamı	-10.285.246	-23.788.339	-31.939.529	-44.485.088	-58.048.611	-69.038.141
İç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.328	-39.910.718	-50.990.807	-61.651.661
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.083	-24.252.355	-31.526.596	-38.202.242
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209	-23.449.419
Diş Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803	-7.386.480
Borçlanma Dışı Diğer Finansman	28.827	43.078	762.735	1.266.343	1.959.899	2.743.520
Önceden Verilen Borçlardan Yapılan Anapara Tahsilatı	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671	1.431.292
Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228	1.312.228
Kasa hareketi (- giriş, + çıkış)	-4.780.975	-6.182.955	-3.257.584	-2.304.924	-3.431.024	-6.041.284

Ek Tablo 5. Konsolide Bütçe Borç Stoku ve Yapısı (milyon YTL)

Ocak - Haziran 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	Şubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%	Haziran	%
İç Borç Stokunun Yapısı	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0
Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından												
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.684	34,6	80.907	34,4	79.026	33,7
Piyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.158	65,6	155.773	66,3
Faiz Yapısı Açısından	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0
Sabit Faizliler	118.290	51,7	117.411	50,8	116.081	49,9	117.204	49,6	118.859	50,6	112.245	47,8
Değişken Faizliler	110.502	48,3	113.908	49,2	116.408	50,1	118.981	50,4	116.205	49,4	122.554	52,2
Döviz Kompozisyonu açısından	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0
Türk Lirası Cinsinden	190.139	83,1	193.803	83,8	193.444	83,2	196.937	83,4	197.096	83,8	196.804	83,8
Döviz Cinsinden	29.546	12,9	29.075	12,6	30.853	13,3	31.166	13,2	30.592	13,0	31.199	13,3
Döviz Endeksli TL	9.108	4,0	8.441	3,6	8.192	3,5	8.083	3,4	7.376	3,1	6.795	2,9
Diş Borç Stokunun Yapısı	90.781	100,0	89.209	100,0	93.992	100,0	93.323	100,0	89.998	100,0	88.713	100,0
Faiz Yapısı açısından	90.781	100,0	89.209	100,0	93.992	100,0	93.323	100,0	89.998	100,0	88.713	100,0
Sabit Faizliler	54.520	60,1	53.945	60,5	56.770	60,4	55.842	59,8	54.237	60,3	53.978	60,9
Değişken Faizliler	36.261	39,9	35.264	39,5	37.223	39,6	37.481	40,2	35.761	39,7	34.736	39,2
Toplam Borç Stokunun Yapısı	319.573	100,0	320.528	100,0	326.482	100,0	329.508	100,0	325.062	100,0	323.512	100,0
Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından												
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,83	81.977	25,11	81.684	24,79	80.907	24,89	79.026	24,43
Piyasaya (1)	236.168	73,9	237.748	74,17	244.505	74,89	247.825	75,21	244.155	75,11	244.486	75,57
Faiz Yapısı Açısından	319.569	100,0	320.524	100,0	326.478	100,0	329.440	100,0	325.062	100,0	323.512	100,0
Sabit Faizliler	172.811	54,08	171.355	53,46	172.849	52,94	172.980	52,51	173.096	53,25	166.223	51,38
Değişken Faizliler	146.759	45,92	149.168	46,54	153.629	47,06	156.460	47,49	151.966	46,75	157.289	48,62
Döviz Kompozisyonu açısından	319.569	100	320.524	100	326.478	100	329.440	100	325.062	100	323.512	100
Türk Lirası Cinsinden	190.139	59,5	193.803	60,46	193.444	59,25	196.937	59,78	197.096	60,63	196.804	60,83
Döviz Cinsinden	120.323	37,7	118.280	36,9	124.841	38,2	124.420	37,8	120.580	37,1	119.912	37,1
Döviz Endeksli TL	9.108	2,8	8.441	2,6	8.192	2,5	8.083	2,5	7.376	2,3	6.795	2,1
İç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)	20,2		21,1		20,9		20,9		20		21,4	
İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay)	18,0		44,0		32,0		21,9		23,1		32,5	
İç Borç İhtaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)	19,43		17,58		17,01		17,17		17,31		15,61	
Yurt Dışına Yapılan Tahvil İhraçları	2,0 Milyar \$		1 Milyar €								1,25 Milyar \$	
Hazine Nakit Dengesi	-1808		-4557		-5813		-9125		-7437		-8260	
Faiz Dışı Nakit Dengesi	3406		3505		6117		7045		12876		15029	
Toplam Konsolide Borç Stokundaki Değişim (yıl başından itibaren %)			0,30		2,16		3,11		1,72		1,23	
İç Borç Stokundaki % Değişim			1,10		1,62		3,23		2,74		2,63	
Diş Borç Stokundaki % Değişim			-1,73		3,54		2,80		-0,86		-2,28	
Faiz Dışı Nakit Dengesindeki % Değişim			2,91		79,59		106,84		278,04		341,20	
Hazine Nakit Dengesindeki Değişim (Yılbaşından itibaren %)			152,05		221,52		404,70		311,34		356,84	

(1) Diş Borç Stokunun tamamının piyasaya

olduğu varsayılmıştır.

(2) İskontolu Satışlar

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Temmuz 2005

Özet

Temmuz ayı sonu itibariyle konsolide bütçe verileri resmi tanımlı rakamlar açısından sorunsuz gözüktü de IMF tanımlı faiz dışı fazla rakamları açısından geçen senenin altında bir performans izlemeye devam etmektedir.

Bütçeden yapılan faiz ödemelerinin öngörülenin altında kalması; Sosyal Güvenlik, Personel, sağlık harcamaları gibi zorunlu harcamalarda öngörülenin üzerinde artış olması nedeniyle Maliye Politikasında elle tutulur bir rahatlamaya yol açmamaktadır.

2000/2001 krizlerinden sonra uygulanmaya başlanan “kriz yönetimi” türü bir kereye mahsus, gelir ağırlıklı tedbirler, kriz üzerinden neredeyse 5 yıl geçtikten sonra bile hala sürdürülmektedir. Hükümetin yapısal önlemleri bu süre zarfında erteleme ve maliye politikasında geçmişini anımsatan uygulamalara başvurusu mali politikanın uzun dönemli güvenilirliğini azaltmaktadır. Bu durumun reel faizlerin görece yüksek seviyesine katkı yaptığı düşünülmektedir.

Gerek avans/emanet uygulaması nedeniyle bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki farkın açılması ve buna ilişkin keyfi muhasebeleştirme pratiği, gerek yedek ödenek kullanımına ilişkin belirsizlikler ve gerekse de İMF programı kapsamında tanımlanan açık ile resmi açığın (özellikle vergi dışı gelirlerdeki farklılaşma nedeniyle) artması bütçe rakamlarının saydamlığını ve güvenilirliğini zedelemektedir.

Mali saydamlığı zedeleyen diğer bir husus torba kanun olarak bilinen 5335 sayılı kanunun 2 nci maddesinin yılın geri kalan kısmında ne şekilde uygulanacağı ve bunun bütçe rakamlarını nasıl etkileyeceği konusundaki belirsizliklerdir. Bu madde İdareye ödeneksiz harcama yapma imkanı sağlamaktadır.

Maliye politikasında görece bir rahatlamanın hissedildiği alan kamu yatırımlarıdır. 2005 yılı programında kamu yatırımları geçen yıla oranla GSMH’nin 0,6’sı oranında artmıştır.

Bununla birlikte Kamu yatırım politikasında son yıllarda yapılan rasyonelleştirme çalışmaları sonucunda proje sayıları azaltılmış, yatırım tamamlama süreleri kısaltılmıştır. Buna rağmen kamu yatırımlarına ayrılan kaynak toplam yatırım stoku dikkate alındığında yetersiz kalmaktadır.

Öte yandan Temmuz ayı başında yayımlanan bütçe çağrısının ekinde yer alan Bütçe Hazırlama Rehberi'ndeki yerel yönetimlere aktarılan vergi paylarının hesaplara yansıtılması konusunda 5018 sayılı kanun ve uluslararası standartlarla bağdaşmayan bir düzenleme dikkat çekmektedir.

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

A. Özet Görünüm

Temmuz ayı ilk yedi ay sonunda gerçekleşen toplam açığın %44 nün gerçekleştiği bir ay olma özelliği taşımaktadır.

Bazı ödenek türlerinde (Personel, Sosyal Güvenli, sağlık - yeşil kart, yatırım) ödenek aşımı riski gözlemlenmektedir. Bunun ne kadarının yedek ödenekler yolu ile karşılanacağı belirsizdir.

Gelir kalemlerinde giderek daha fazla bir biçimde dolaylı vergilere bel bağlandığı görülmektedir. Geçen ayların eğilimi hızlanarak sürmektedir.

Temmuz ayında bütçe nakit açığı yaklaşık 1 milyar YTL civarında aşağı doğru revize edilmiş, buna karşılık emeklilere vergi iadesi kalemi Temmuz ayında tek kalemde 1 milyar YTL civarında arttırılmıştır. Bu tür uygulamaların giderek artması ve özellikle Torba yasanın ikinci maddesi ile ödeneksiz gider yapılma uygulamalarının yılsonuna doğru artma eğilimine girme riskini mali saydamlık adına olumsuz birer gelişme olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bölümde maliye politikasının kalitesi konusunda yatırım harcamalarının kalitesine ve yatırım rasyonalizasyonu konusundaki sorunlara değinilmektedir.

B. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı: Maliye Politikasının Kalitesi Sorunu III

Temmuz sonu itibarıyla ilk 7 aylık bütçe sonuçları beklenenden önce 9 Temmuz 2005 tarihinde Maliye Bakanlığı tarafından açıklanmıştır. Bu sonuçlara göre Konsolide Bütçe dengesi ilk yedi ayın sonunda toplam bütçe gelirlerinin %18,6 oranında artması ve faiz giderlerinin bir önceki yılın aynı dönemine göre %22,2 oranında düşmesi nedeniyle 6,95 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir. İlk yedi ay sonunda gerçekleşen toplam açığın %44'ü Temmuz ayında verilen açıktan kaynaklanmıştır. Buna yol açan en önemli faktör aşağıda da değineceğimiz gibi daha önce avans olarak yapılan bazı harcamaların (örneğin, emeklilere vergi iadesi) Temmuz ayında bütçe gideri olarak yansıtılmasıdır.

Bütçe dengesi ilk yedi ayın sonunda 6,95 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir. İlk yedi ay sonunda gerçekleşen toplam açığın % 44'ü Temmuz ayında verilen açıktan kaynaklanmıştır.

Tablo 1. Temmuz 2005 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	Ocak-Temmuz Bütçe Gerçekleşmeleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Temmuz 2004	Ocak-Temmuz 2005	2005 Bütçesi	Artış Oranı (%)	Ocak-Temmuz 2004	Ocak-Temmuz 2005
Bütçe Harcamaları	76.588	78.868	155.628	3,0	51,1	50,7
1. Faiz Dışı Harcamalar	41.550	51.595	99.188	24,2	49,5	52,0
Personel Giderleri	17.090	18.768	31.904	9,8	59,8	58,8
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	2.169	2.482	4.333	14,4	59,8	57,3
Mal ve Hizmet Alımları	3.728	5.284	14.438	41,7	30,9	36,6
Cari Transferler	15.539	20.032	32.499	28,9	56,6	61,6
Sermaye Giderleri	1.952	3.478	10.071	78,1	30,5	34,5
Sermaye Transferleri	133	667	1.088	399,5	33,0	61,3
Borç Verme	900	885	2.805	-1,7	27,0	31,5
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	35.037	27.273	56.440	-22,2	53,0	48,3
Bütçe Gelirleri	60.659	71.917	126.490	18,6	58,3	56,9
1. Genel Bütçe Gelirleri	59.513	70.618	124.330	18,7	57,6	56,8
Vergi Gelirleri	48.305	57.211	106.617	18,4	54,3	53,7
Vergi Dışı Gelirler	10.636	12.632	17.238	18,8	76,4	73,3
Sermaye Gelirleri	86	130	343	51,0	17,1	37,8
Alınan Bağış ve Yardımlar	487	645	132	32,5		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	1.146	1.299	2.160	13,4	143,3	60,2
Bütçe Dengesi	-15.929	-6.951	-29.137	-56,4	34,8	23,9
Faiz Dışı Denge	19.109	20.322	27.303	6,4	94,5	74,4
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	16.320	14.829	24.048	-9,1	77,8	61,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

Not: Alınan bağış ve yardımlarla ilgili rasyolar başlangıç bütçesine göre çok yüksek oranda değişim gösterdiği için tabloya bu oranlar yansıtılmamıştır.

Bütçe performansı açısından asıl izlenmesi gereken gösterge niteliğini taşıyan program tanımlı faiz dışı fazla ilk yedi ay sonunda 14,8 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Bunun sonucunda bir önceki yılın aynı dönemine göre faiz dışı fazla performansında %9,1 oranında düşme gözlemlenmektedir.

Bu yılbaşından itibaren genel olarak gözlemlenen bir eğilimin devamı niteliğinde olmak üzere nominal düzeyde 2004 yılı performansının altında bir faiz dışı fazla elde edilmiştir. Bu düşmede esas olarak belirleyici olan, başta mal ve hizmet alımları, sermaye giderleri (yatırım harcamaları) ile cari transferlerdeki artıştan kaynaklı olarak faiz dışı harcamaların Temmuz ayında hızlanmasıdır. 2005 yılında program tanımlı faiz dışı fazla hedefinin %61,7'si ilk yedi ay sonunda gerçekleşmiştir. 2004 yılında ise bu oran %77,8 olarak gerçekleşmişti. Ancak, gelirler bölümünde ayrıntısıyla açıkladığımız gibi program tanımlı bütçe gelirleri kalemi (TMSF dahil faiz, taviz ve ikrazlardan geri alınanlar, kamu bankaları temettü gelirleri ve madeni para basım gelirleri düşülerek hesaplanan) toplam olarak geçen senenin aynı dönemine oranla %15 oranında artmıştır. Gelir kalemindeki bu artış hızının gider kalemindeki artışın altında kalması program tanımlı faiz dışı dengenin geçen yılın yaklaşık 1,5 milyar YTL altında kalmasına neden olmuştur. Giderlerdeki artış ise, raporlarımızda sürekli vurguladığımız gibi zorunlu nitelikteki harcamalarda tahminin üzerindeki artışlardan kaynaklanmaktadır.

Program tanımlı faiz dışı fazla ile bütçenin Maliye tanımlı faiz dışı fazla büyüklükleri arasındaki farklılık ve bunun performans rasyolarına yansımaları Temmuz ayı sonunda da devam etmiştir. 2004 Temmuz sonunda 2,8 milyar YTL olan fark 2005 yılında %97 oranındaki artışla 5,5 milyar YTL'ye çıkmıştır. Sonuç olarak Maliye tanımlı resmi rakamların kullanılması halinde ortaya çıkan tablo ile program tanımlı rakamlara dayalı tablo arasında oldukça önemli farklılıklar dikkati çekmektedir. Bu farklılıklar ise daha önceki raporlarımızda da belirttiğimiz gibi ağırlıklı olarak kamu kuruluşları arası mali ilişkilerden kaynaklanan bazı işlemlerin bütçe'ye gelir olarak yazılmasından kaynaklanmaktadır.

İlk yedi aylık sonuçlar önceki raporlarımızda vurguladığımız gibi mevcut politikaların devamı halinde resmi tanımlı Konsolide Bütçe açısından faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasında bir problemle karşılaşılmayacağını göstermektedir. Ancak, konuya program tanımlı faiz dışı hedefleri açısından bakıldığında, özellikle faiz dışı harcamaların artış oranlarındaki yükseklik ve yıl sonu ödeneklerin kullanım oranlarındaki dönemsel artış ile gelir performansının şu ana kadar harcama eğilimlerini yakalayamaması gelecek 5 ay için bu

Bu yıl başından itibaren genel olarak gözlemlenen bir eğilimin devamı niteliğinde olmak üzere nominal düzeyde 2004 yılı performansının altında bir faiz dışı fazla elde edilmiştir.

Maliye tanımlı resmi rakamların kullanılması halinde ortaya çıkan tablo ile program tanımlı rakamlara dayalı tablo arasında oldukça önemli farklılıklar dikkati çekmektedir.

konuda daha dikkatli olunması gerektiğini bize göstermektedir. Bir başka deyişle önümüzdeki aylar ve özellikle yılın son ayları harcama eğilimlerinin artabileceği, avans mahsupları ile birlikte bütçe giderlerinin artış gösterebileceği dönemler özelliğini gösterebilir. İlerde mevzuat değerlendirmesi kısmında ayrıntılı olarak belirttiğimiz gibi; torba yasanın 2 nci maddesi ile ödeneksiz harcama yapma imkanının kullanılması bir risk olarak ortaya çıkabilir. Bütün bunların ileriye yönelik harcama artış trendinin hız kazanması açısından dikkatle izlenmesi gerekmektedir.

Bu tespitlerin dikkate alınması gereken bir başka gelişme ise, Temmuz sonu itibarıyla özellikle avans kullanımındaki artışla birlikte bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki farkın artmaya devam etmesidir. Temmuz sonunda 6,95 milyar YTL olarak gözüken bütçe açığı nakit bazında 10,7 milyar YTL'ye çıkmıştır. Konsolide bütçe hesapları içinde emanet ve avans olarak gözüken rakamlar bütçe gideri olarak kaydedilmeyen ama nakit olarak devletin kasasından çıkan paraları göstermektedir. Bu işlemlerdeki dönemsel artış (sıçrama) bütçe giderlerinin dönemsel olarak aslında düşük görünmesine de neden olmaktadır.

Temmuz ayında nakit açığı konusunda ortaya çıkan birkaç gelişmeyi de konu ile ilgilenenlerin dikkatine sunmak istiyoruz. Bir müddetten beri bütçe açığı ile nakit açığı arasında farkın açıldığını bunun özellikle bütçe emanetleri ve diğer emanetler kalemindeki oynamalardan kaynaklandığına işaret etmekteydik. Temmuz ayı Bütçe rakamları açıklandıktan ancak iki hafta geçtikten sonra Hazine Müsteşarlığınca 23 Ağustos tarihinde bütçe finansmanı ve nakit dengesi verileri Hazine web sitesine konmuş bulunmaktadır.

Bu verilere göz attığımızda daha önce geçmiş aylara ilişkin olarak açıklanan Bütçe nakit açığı rakamlarının emanet kalemlerinin revize edilerek yaklaşık 1 milyar YTL civarında aşağı çekildiği görülmektedir. Buna karşılık Temmuz ayı bütçe rakamları içinde yılın başından bu yana sıfır olarak gözüken emeklilere vergi iadesi rakamının da hemen hemen aynı büyüklükte ve tek kalemde gider yazılarak bütçeleştirildiği görülmektedir.

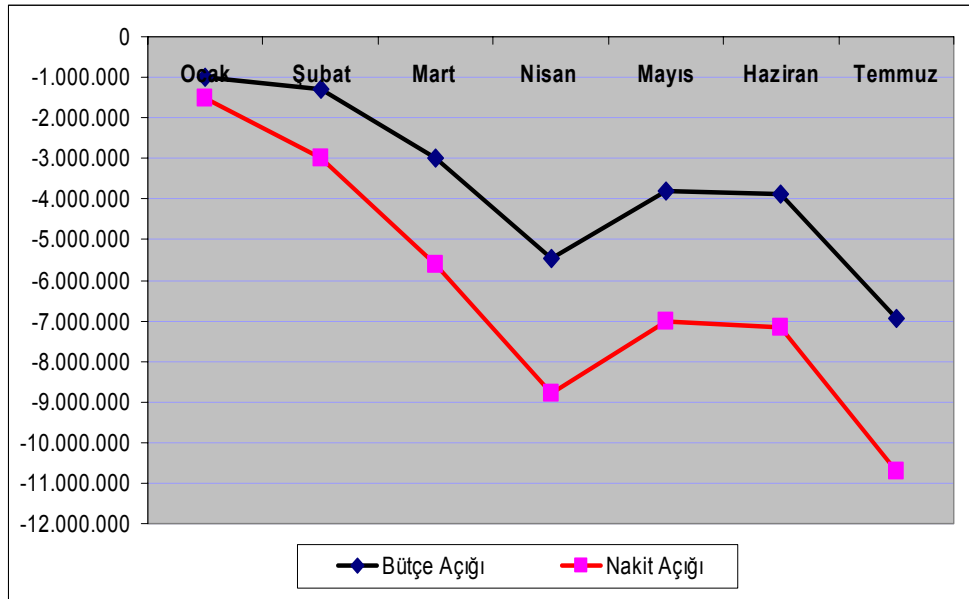
Temmuz sonu itibarıyla avans kullanımındaki artışla birlikte bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki fark artmaya devam etmektedir.

Bütçe nakit açığı rakamlarının emanet kalemlerinin revize edilerek yaklaşık 1 milyar YTL civarında aşağı çekildiği görülmektedir.

Şimdiye kadar açıklanan bütçe ve nakit açığı rakamlarının güvenilirliği bu tür muhasebe düzenlemeleri ile zedelenmektedir.

Böylece şimdiye kadar açıklanan bütçe ve nakit açığı rakamlarının güvenilirliği bu tür muhasebe düzenlemeleri ile ciddi bir biçimde zedelenmektedir. Gerek Maliye Bakanlığı gerek Hazine Müsteşarlığından beklenen, bu tür geçmişe yönelik ve büyük çaplı revizyonlar yapıldığında bunun gerekçelerini kamuoyuna açıklamaktır. Bu mali saydamlık bağlamında hesap verme sorumluluğunun da bir gereğidir.

Grafik 1. Bütçe Açığı ile Nakit Açığındaki Gelişmeler (revize edilmiş verilere göre)



Mali uyumun yapısı ve kalitesi konusundaki problemlere değinmemiz bu rapor kapsamında da devam etmektedir. Önceki raporlarımızda sırasıyla eğitim ve sağlık harcamalarında kalite sorununa değinmiştik. Bu raporumuzda ise kamu yatırımlarındaki düşme ile yatırımların sektörel değişimini ele alacağız (Bkz. Kutu 1).

..: Kutu 1 ..
Türkiye’de Maliye Politikasının Kalitesi Ne Ölçüde Gözetiliyor:
Kamu Yatırım Harcamaları

İstikrar programları uygulayan ülkelerin ortak özelliklerinden bir tanesi de harcama tedbirlerinin özellikle kısa dönemde kesinti yapmaya uygun olması nedeniyle de daha çok kamu yatırım harcamaları üzerinde olmasıdır. Yatırım harcamaları ekonomik açıdan iki başlık altında ele alınabilir; birincisi ülkenin mevcut sermaye/varlık stokuna yapılan ilaveler, ikincisi ise toplam sermaye stokunun dönem başındaki değerini (aşınma-yıpranma) korumaya yönelik olarak yapılan bakım onarım harcamalarıdır. Dolayısı ile programın uygulandığı dönemde mevcut sermaye stokuna yapılan ilavelerle sermaye stokunun aşınma ve yıpranması için yapılan harcamalar yatırım stokundaki değişmeyi başka bir deyişle bir yatırım çözülmesi olup olmadığını göstermektedir.

Programın uygulamasında ortaya çıkan mali baskı yatırım harcamaları üzerindeki kaynak baskısını da artırmaktadır. Bu durum Türkiye açısından özellikle 2003 ve 2004 yılları için daha çok söz konusu olmuştur. Kamu yatırımlarına yönelik geliştirilen harcama tedbirleri hem yatırım düzeyinin reel olarak düşmesine hem de mevcut öncelikler çerçevesinde yapısının değişmesine yol açmaktadır. Özellikle hükümetlerin kamu yatırımlarına yönelik özel politikaları olması durumunda kamu yatırımlarının sektörel dağılımı, konulara göre dağılımı (bakım onarım, yeni yatırım gibi), proje stoku, projelerin tamamlanma süreleri gibi yapısını ve kalitesini belirleyen alanlarda ortaya çıkacak olumsuz gelişme çok daha fazla olabilmektedir.

Kamu Yatırımlarının 1999-2005 Arası Gelişimi (% GSMH)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TARIM	0,55	0,60	0,64	0,58	0,38	0,37	0,36
MADENCİLİK	0,10	0,08	0,10	0,04	0,05	0,08	0,11
İMALAT	0,17	0,20	0,25	0,20	0,12	0,15	0,13
ENERJİ	1,02	1,04	0,88	1,31	0,93	0,75	0,78
ULAŞTIRMA	2,44	2,41	1,74	1,73	1,29	1,46	1,71
TURİZM	0,03	0,03	0,04	0,05	0,04	0,03	0,03
KONUT	0,09	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,07
EGİTİM	0,78	0,81	0,88	0,77	0,69	0,54	0,59
SAGLIK	0,25	0,31	0,38	0,32	0,27	0,26	0,33
DİĞER HİZMETLER	1,18	1,32	1,44	1,24	1,11	0,98	1,18
TOPLAM	6,61	6,85	6,40	6,29	4,94	4,67	5,29

Kamu Yatırımlarının 1999-2005 Arası Sektörel Dağılımı (%)

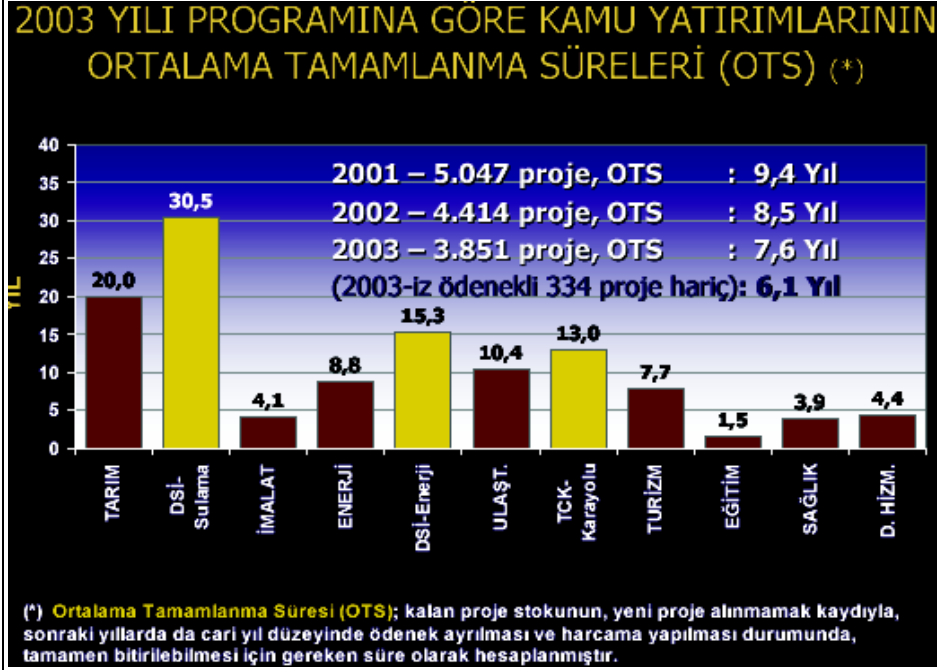
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TARIM	8,4	8,7	10,0	9,2	7,7	8,0	6,8
MADENCİLİK	1,5	1,2	1,5	0,7	1,0	1,7	2,0
İMALAT	2,6	2,9	4,0	3,2	2,5	3,3	2,4
ENERJİ	15,4	15,2	13,7	20,8	18,8	16,0	14,8
ULAŞTIRMA	36,9	35,2	27,1	27,4	26,1	31,3	32,4
TURİZM	0,5	0,5	0,6	0,8	0,7	0,6	0,5
KONUT	1,3	0,8	0,9	0,8	1,0	1,1	1,3
EGİTİM	11,8	11,9	13,7	12,3	14,0	11,5	11,1
SAGLIK	3,8	4,5	5,9	5,1	5,6	5,7	6,3
DİĞER HİZMETLER	17,9	19,2	22,5	19,7	22,6	21,0	22,4
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT 1950-2003 Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler; DPT2005 Yılı Programı

Kamu yatırımları program öncesi GSMH’ya oran olarak % 6-7 arası değişen orandan 2004 yılında %4,7’ye kadar düşmüştür. Düşme reel bazda yaklaşık olarak %30 oranında gerçekleşmiştir. Kamu yatırımları düşerken ulaştırma sektöründe olduğu gibi toplam içinde bazı sektörlerin payı ise bu düşmeden aynı düzeyde etkilenmemektedir. Eğitim ve sağlık sektörü ile enerji sektörlerine ayrılan kaynakların düşüklüğü (GSMH’nın %1’inden az) yanında program dönemi içinde bu sektörlerdeki yatırım harcamalarındaki reel düşme dikkat çekicidir. 2005 yılı programına göre yatırımların GSMH’ya oranı %5.2’ye çıkmaktadır.

2005 yılında toplam kamu yatırım portföyü için 16.274 milyon YTL ödenek ayrılmış bulunmaktadır. Bu miktarın 2.960 milyon YTL'lik kısmı (% 18'i) 2005 yılı içinde programa yeni alınıp yıl içinde bitirilmesi planlanmış yeni proje yatırımlarından oluşmaktadır.

Kamu yatırımlarının bugün ortalama tamamlanma süresi son iki yıl gelişmeleri çerçevesinde 8-10 yıl arasında değişmektedir. Tamamlanma süresindeki asıl sorun kendisini sektörel dağılımda göstermektedir. Tarım sektöründe kamu yatırım projelerinin ortalama tamamlanma süresi 20 yılın üzerine çıkmakta, hatta sulama da bu süre 30 yılı aşmaktadır. Tamamlanma sürelerinin normların üzerinde uzaması ekonomik anlamda bu yatırımların getirisini düşürmektedir.



Kaynak: DPT 2004 Yüksek Planlama Kurumu Sunumu

Kamu yatırım stoku büyüklüğü ile bu stok büyüklüğüne ayrılan ödenek arasındaki farkın büyüklüğü de artmaktadır. 1990'lı yılların başında her yıl ayrılan ödenek toplam stokun %20'sine yaklaşırken bu oran bugün 2005 yılı yatırım programında % 10'un altına düşmüştür. Bu hem kamu yatırım stokunun büyümesi hem de yatırıma ayrılan kaynakların azalmasının bir sonucudur.

Kamu yatırım programında önceliği olmayan, fizibilitesi yapılmayan, bütçe kısıtı öngörülmemeyen, seçim öncesi ve sonrası siyasi kaygılar sonucu konulan birçok proje yer almaktadır. Kamu yatırımlarının ortalama tamamlanma sürelerindeki yükseklik bunun temel göstergesi olmaktadır. Ortalama tamamlanma süresi bazı sektörlerde 30 yılı aşan projelerin gerçekten yatırım projesi olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Bu durum ise doğal olarak bir sürü yarım kalmış projenin oluşmasına neden olmaktadır. Bu projelere sağlanan dış finansmanın geri ödeme süresi çoğu kez projelerin zamanında hayata geçirilememesi nedeniyle projenin katma değerinden finanse edilememekte dolayısı ile proje kredilerinin geri ödemeleri de büyük ölçüde yeniden borçlanılarak yapılmaktadır.

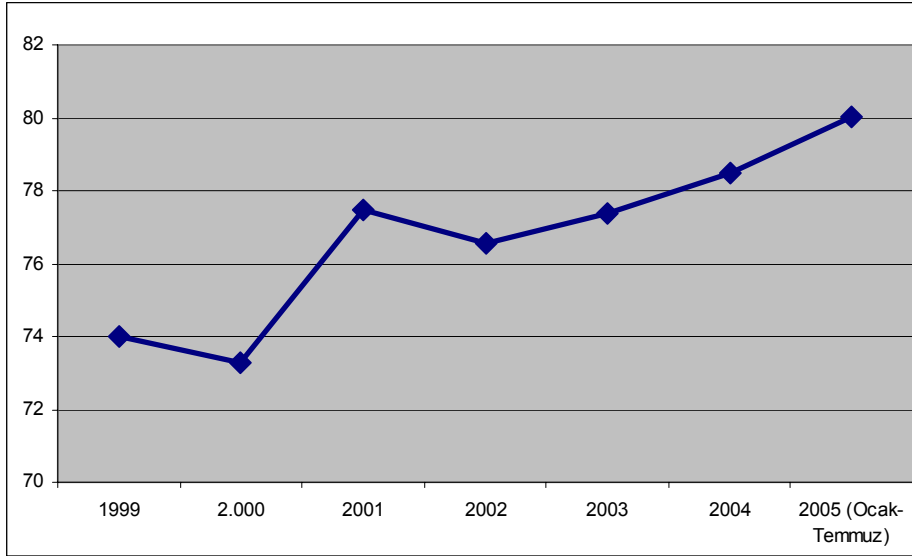
2001 yılsonundan başlamak üzere DPT bünyesinde Dünya Bankasının desteğiyle (PFPSAL kredilerinin kullanım şartlarının bir sonucu olarak) yatırımların rasyonalizasyonu çalışması başlatılmıştır. Kamu yatırım programının rasyonalizasyonu çalışmaları çerçevesinde 2001 ve 2002 yılları yatırım programında devam eden projeler gözden geçirilmiş, önceliğini ve yapılabilirliğini yitirmiş projeler tespit edilmiştir. 2000 yılı programında 5321 olan proje sayısı her yıl azaltılarak 2004 yılında 3555'e 2005 yılı programında ise 2627 ye düşürülmüştür

C. Bütçe Giderleri

Toplam bütçe giderleri bir önceki yıla göre % 3 oranında artarken, faiz dışı harcamaların oranı ise %8,68 oranındaki ortalama enflasyonun oldukça üstünde bir artışla %24,2 oranında gerçekleşmiştir.

Temmuz ayı sonunda toplam bütçe ödeneğinin % 50,7'si kullanılmıştır. Bir önceki yıl Temmuz ayı sonunda gerçekleşen harcama revize bütçe ödeneğinin %51,1'i oranında çıkmıştı. Ödeneklerin kullanım oranı personel harcamalarında %58,8, mal ve hizmet alımları içinde yer alan sağlık harcamalarında %54,4 olurken, cari transferlerde ise %61,6 gibi oldukça yüksek bir oranda gerçekleşmiştir.

Grafik 2. Bütçe İçinde Esnekliği Olmayan Harcamaların Payı (%)



Temmuz sonu itibarıyla bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı % 80, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 20 oranında gerçekleşmiştir. Önceki raporlarımızda vurguladığımız şekilde bütçenin esnekliğini belirleyen kontrol edilebilir harcamaların oransal düşüklüğü bütçenin bir maliye politikası aracı olarak esnekliğini azaltmaktadır.

Temmuz sonu itibarıyla bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı %80, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 20 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 2. Konsolide Bütçe Seçilmiş Harcama Kalemlerinde Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları

	Artış Oranı
Toplam Bütçe Harcamaları	3,0
Faiz Hariç Harcamalar	24,2
Personel	9,8
- İşçi	-12,3
Sağlık Harcamaları	91,1
Mill Savunma Bakanlığı (Sağlık Dışı Mal ve Hizmet Alımı)	33,8
Faiz Harcamaları	-22,2
Sosyal Güvenlik Kurumları	23,1
- SSK	43,5
Tarımsal Destekleme Ödemeleri.	39,6
KİT Görev Zararları	-48,8
Emeklilere Vergi İadeleri	146,4
Sermaye Giderleri	78,1
Mahalli İdarelere Transferler	1.649,2
Cari	3.308,9
Sermaye	930,4

Faiz dışı harcamalardaki artış bütçe giderleri açısından yılsonuna doğru program hedefi içinde kalınıp kalınmayacağı konusundaki riski artırmaya başlamıştır. Faiz dışı harcamalar içinde bir önceki yıla ve başlangıç ödeneğine göre önemli artışlar gösteren kalemlere ilk yedi aylık uygulama sonuçları çerçevesinde bakıldığında:

- Personel harcamalarında bir önceki yılın eğilimi devam etmektedir. Bunun anlamı bütçe ödeneğinin aşılabilecek olmasıdır. Personel harcamalarında bütçe ödeneğinin aşılmasını artıracak olan temel kalem işçi ücretlerinde öngörülen artışın yılın geri kalan kısmına ilave olarak yansıtılacak olmasıdır.
- Mal ve hizmet alımları altında yer alan sağlık harcamaları özellikle yeşil kart harcamalarındaki artışın (%315,8) hızlandırıcı etkisiyle bir önceki yılın aynı dönemine göre %91,1 oranında çıkmıştır. Programlanan ödeneğin ise %54,4'ü (yeşil kartta %76,2si) kullanılmış gözükmektedir. Geçen yıl bu oranların %30 civarında olduğu düşünüldüğünde artışın boyutu ve gelecek aylara taşıdığı harcama riski daha iyi anlaşılacaktır.

- Sosyal Güvenlik Kurumlarına (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) yapılan cari transferlerde bir önceki yılın aynı dönemine göre artış ilk yedi ay sonunda %23,1 oranında çıkmıştır. Artış oranında kurumsal olarak en çarpıcı şekilde öne çıkan SSK olmuştur. Bu kuruma yapılan transfer harcamaları toplamı %43,5 gibi oldukça yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumları için bütçeye konan ödeneğin %61,7'si ilk yedi ay sonunda kullanılmıştır. Bu oran SSK'da %63,8 oranında çıkmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarındaki harcama artışı faiz harcamalarındaki düşmeden kaynaklı mali rahatlamayı azaltan en önemli unsurlardan birisi olmaya devam etmektedir.
- Tarımsal destekleme ödemelerinde artış %39,6 oranında gerçekleşmiştir. Yılın ilk yedi ayı sonunda toplam ödeneğin %73,2'si kullanılmış gözükmektedir. Gelecek dönemde girdi desteği yönündeki tarımsal transferlerin hızlanmaya başlamasıyla mevcut ödeneğin aşılma riski bulunmaktadır. Buradaki temel sorun alanlarının başında doğrudan gelir ödemelerinde faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulması için her sene ödenmeyerek ertesi yıla devreden tutarlarının artarak devam etmesi gelmektedir.
- Yatırım harcamaları ilk yedi ay sonunda bir önceki yılın aynı dönemine göre %78,1 oranında artmıştır. Bu artışı belirleyen temel sektör ekonomik işler ve hizmetler başlığı (analitik bütçe kodlaması çerçevesinde) altında yer alan ulaştırma hizmetleri olmuştur. Aylık artış hızının bu şekilde devam etmesi durumunda (veya yapılan ihalelerle birlikte üstlenilen yükümlülüklerin yıl içinde yerine getirilmesi durumunda) ödeneğin yetmeyebileceği açık bir şekilde görülmektedir. Ödenek aşımının ağırlıklı bir biçimde yedek ödenek, yatırımları hızlandırma ödeneği ve özel ödenek kullanımı ile karşılanması kaçınılmaz görünmektedir. Ancak, yedek ödeneklerin halen ne kadarının kullanıldığı konusunda bir bilgi mevcut değildir. Her yılın başlangıç bütçe ödeneklerinde Maliye Bakanlığı kurumsal kodu altında yedek ödeneklerin miktarı ve nereye kullanılacakları belirtilmekle birlikte yıl içinde bütçe uygulamasının raporlanmasında yedek ödeneklerin ne kadarının hangi bütçe kalemlerine kullanıldığı konusunda hiçbir bilgi yer almamaktadır. Bu ise yılın geri kalan

Ödenek aşımının ağırlıklı bir biçimde yedek ödenek, yatırımları hızlandırma ödeneği ve özel ödenek kullanımı ile karşılanması kaçınılmaz görünmektedir.

kısımında muhtemel ödenek aşımının yedek ödeneklerden mi yoksak ek bütçeye başvurularak mı karşılanabileceği konusunda belirsizliğe yol açmaktadır.

Tablo 3. Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaların Yüzde Dağılımı ve Faiz Dışı Harcamalardaki Artışa Katkı yapan Temel

	FDH'm Yüzde	Artış Oranına
	Dağılımı	Katkı
Faiz Dışı Harcamalar (FDH)	100,0	24,2
Personel	41,2	10,0
Mal ve Hizmet Alımları	10,2	2,5
Sağlık	3,7	0,9
Cari Transferler	38,8	9,4
Sosyal Güvenlik Kurumları	25,7	6,2
Tarımsal Destekleme	4,9	1,2
Sermaye Giderleri	6,7	1,6
Diğer	3,0	0,7

Konsolide Bütçe faiz dışı harcamalarındaki artışa en büyük katkı personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamalarından gelmektedir. Faiz dışı harcamalarda yaşanan yüzde 24,2 oranındaki artışın yaklaşık yüzde 70'i bu iki kalemden kaynaklanmıştır.

*Konsolide Bütçe
faiz dışı
harcamalarındaki
artışa en büyük
katkı personel
harcamaları ile
sosyal güvenlik
kurumlarına yapılan
transfer
harcamalarından*

D. Bütçe Gelirleri

İlk yedi ay sonunda konsolide bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre %18,6 oranında bir artış göstermiştir. İlk altı aya göre artış hızında bir yavaşlama olmuştur. Tahsil edilen gelirlerin %79,6'sı vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Bir önceki yılda bu rasyo aynı oranda gerçekleşmişti. Program tanımlı gelir açısından bakıldığında vergi gelirleri toplam gelirler içinde ilk altı ayda sahip olduğu %86 oranını Temmuz ayı gerçekleştirmeleri çerçevesinde de korumuştur.

Dolaylı vergilerdeki artış oranı Temmuz ayında da devam etmiştir. Temmuz sonu itibarıyla toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı ilk altı aylık döneme göre 1 puan artarak %71,3'e çıkmıştır. Bu artışta dolaysız vergilerdeki performans düşüklüğünün rolü büyüktür. Geçen yılın aynı dönemine göre ise dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2,4 puan daha artmıştır. ÖTV ve ithalat artışına paralel olarak ithalattan alınan KDV tahsilatlarındaki artış ile Kurumlar Vergisi tahsilatındaki azalış dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının artmasında temel belirleyici olan kalemlerdir.

Dolaysız vergilerde bir önceki yılın aynı dönemine göre artış hızındaki azalış Temmuz ayı sonu itibarıyla daha belirgin bir hal almaya başlamıştır. Gelir vergisi tahsilatındaki artış oranı %8,2'ye kurumlar vergisinde ise %1,1'e düşmüştür. Bu iki oran da vergi gelirlerinde yaşanan %18,4 oranındaki genel artışın oldukça altındadır. Gelir vergisi tahsilatındaki düşmeyi hızlandıran ise gelir vergisi tevkifatındaki artış oranının %11,9 oranında gerçekleşmiş olmasıdır. İlk altı ayda bu oran %18,4 düzeyinde gerçekleşmişti.

Vergi dışında kalan gelirler toplamında ise bir önceki yılın aynı dönemine göre artış oranı %19 oranında gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, program tanımlı gelire ulaşmak için gerekli ayıklamalar yapıldığında artış oranı eksi 1,5 çıkmaktadır. Bunun anlamı, program tanımlı vergi dışı gelirlerin bir önceki yılın aynı dönemine göre nominal olarak da düşmüş olmasıdır. Temmuz ayında da resmi tanımlı bütçe dengesinin daha da kötüleşmesinin önüne geçen kümülatif olarak 5,3 milyar YTL düzeyine ulaşan ve aslında devletin gerçek bir geliri niteliğinde olmayan, kamu kurumları arasındaki mali ilişkiden kaynaklanan vergi dışı gelir büyüklüğü olmuştur.

İlk yedi ay sonunda bütçe gelirleri bir önceki yıla göre %18,6 oranında artmıştır. Tahsil edilen gelirlerin %79,6'sı vergi gelirlerinden oluşmaktadır.

Geçen yılın aynı dönemine göre dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2,4 puan daha artmıştır.

Gelir vergisi ve kurumlar vergisi tahsilatındaki artış oranı vergi gelirlerinde yaşanan % 18,4 oranındaki genel artışın oldukça altındadır.

Temmuz ayında da resmi tanımlı bütçe dengesinin daha da kötüleşmesine yol açan 5,3 milyar YTL düzeyindeki kamu kurumları arasındaki mali ilişkiden kaynaklanan vergi dışı gelir büyüklüğü olmuştur.

İlk yedi ay gelir gerçekleşmeleri açısından olaya bakıldığında; yavaş yavaş ortaya çıkan tablonun dolaysız vergi tahsilatında yaşanan artış hızının yavaşlaması vergi hedeflerine ulaşabilmek açısından dolaylı vergilere ağırlık verilmesinin hız kazanması (en son Ağustos ayında sigaradan alınan ÖTV oran ve miktarının artırılması gibi) vergi politikalarının bu çerçevede çok da sağlıklı olmayan bir yapı içinde şekillenmeye devam etmesidir.

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Bütçe finansmanında Temmuz ayı sonu itibariyle yaşanan gelişmeler ekteki 4 ve 5 numaralı tablolarda yer almaktadır. Bütçenin iç borçlanma ile finansmanında tahvil finansmanının ağırlığı bir miktar azalmakla beraber devam etmektedir. Nitekim iç borç stokunun ortalama vadesi bir miktar azalmakla beraber, Temmuz ayında iç borçlanmanın vadesi bir önceki ay kümülatif sonuçlarına göre azalmıştır. Temmuz ayında iskontolu senetlerin ağırlıklı ortalama faiz oranlarında da bir önceki aya göre nispi bir artış gözlemlenmektedir. Dış borçlanmada net dış borç kullanımı önceki aylarda yapılan tahvil ihraçları sayesinde devam etmektedir.

Borçlanma alanındaki bu gelişmeler kendisini hazine nakit rezerv hareketlerinde de göstermiş ve nakit rezervlerdeki artışı Temmuz ayı sonunda kümülatif rakamlara göre bir önceki aya göre azalış eğilimine girmiştir. Bir başka deyişle Hazine Temmuz ayında borçlanma faizleri ile vadede görülen nispi bozulmayı rezerv kullanarak dengelemeye çalışmış gibi gözükmektedir.

Buna karşılık hazine faiz dışı nakit dengesindeki olumlu yöndeki hızlı değişim kendisini göstermeye devam etmektedir. Ancak hazine nakit açığında da artışın hızlandığı görülmektedir. Ancak Temmuz ayında da TL kurundaki değer kazanma sürecinin de etkisi ile dış borç stokunun değişim hızı borç stokunun hızını kesici yönde işlemiş sürdürmüş ve iç borç stokunun değişim hızını dengeleyerek toplam borç stokunun yılbaşına oranla %1,16 oranında artmasına neden olmuştur.

Temmuz ayında iç borçlanmanın vadesi bir önceki ay kümülatif sonuçlarına göre ciddi bir azalış içine girmiştir.

III. Mali Mevzuattaki Gelişmeler

A. 5335 Sayılı Kanunun (Torba Kanun) İkinci Maddesi Uygulaması ve Bunun Bütçe Rakamlarına Yansıması

5335 sayılı kanunun 2 nci maddesinin yılın geri kalan kısmında ne şekilde uygulanacağı ve bunun bütçe rakamlarını nasıl etkileyeceği belirsizliğini korumaktadır.

Bundan önceki raporlarımızda kısmen değindiğimiz kamuoyunda torba kanun olarak bilinen 5335 sayılı kanunun 2 inci maddesinin yılın geri kalan kısmında ne şekilde uygulanacağı ve bunun bütçe rakamlarını nasıl etkileyeceği belirsizliğini korumaktadır. Bütçenin mali saydamlığını önemli ölçüde ve olumsuz biçimde artırmasından endişe edilen bu maddenin içeriği ve yaratabileceği komplikasyonlar aşağıda kısaca değerlendirilmeye çalışılmıştır.

5335 sayılı kanunun ikinci maddesi ile 1050 sayılı Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir¹

“EK MADDE 12.- Maliye Bakanlığınca belirlenen ekonomik kodlardan Devletin zimmetinde gerçekleşip, bütçe tertibi bulunmakla birlikte masrafın olduğu yer ve zamanda ödeneği bulunmayan harcama tutarları; dayanağını oluşturan harcama belgeleri de eklenmek suretiyle usulüne göre tahakkuk ettirilir. Bu harcama tutarları, “Ödeneğine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabına” yazılarak “Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına” kaydedilir. Bu şekilde hesaba alınan tutarlar, ödeneğinin gelmesini müteakip bütçeleştirilmiş borçlar hesabından ödenir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığınca belirlenir.”

Bu düzenleme ile fiziki olarak gerçekleştirilen bir harcama ile onun bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmesinin farklı tarihlerde yapılmasına imkan tanınmaktadır. Daha başka bir deyişle bütçe uygulamasında ödeneksiz harcama yapılmasının yolu açılmaktadır. Ödeneği olmadan yapılan bir harcama geçici bir “borç” hesabına alınarak daha sonra ödenek temin edildiğinde bütçe gideri olarak muhasebeleştirilecektir.

Buradaki temel sorun ilk tahakkuk işlemi sırasında (mal ve hizmetin teslim alındığı) oluşan bütçe giderinin mali raporlara ne şekilde yansıtacağıdır. Tahakkuk işlemi sonrasında (ödenegi olup olmadığına

¹ Hatırlanacağı üzere 2005 yılı Bütçe Kanununa konan bir hükümle 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanunun uygulaması bir yıl ertelenmiş, bu çerçevede 2005 yılında uygulamaya girecek olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun uygulaması esas olarak 2006 yılı başına ertelenmişti.

bakılmaksızın) eğer tahakkuk eden harcama gider olarak mali raporlara yansıtılmazsa yansıtılmayan tutar kadar aslında gerçekleşmiş gider bütçe kayıtlarında görülmemiş olacaktır. Geçmişte bu durumun en iyi örneği Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı uygulamasıdır. Bu uygulamaların özellikle yılın son aylarında yoğunlaşıp yoğunlaşmadığı kendisini en çok elektrik, su vb faturalı ödemeler ile müteahhit alacaklarında gösterebilir. Bu tür hesaplar kullanılarak borcun gerçekleştiği ancak bütçe açığını etkileyecek şekilde yılı bütçesine gider yazılmayarak ve borç hesaplarında bekletilerek ödeme kayıtlarının gelecek bütçe yılı hesaplarına aktarımların yapıldığı uygulamalarla mali saydamlık bozulabilir. Bu nedenle konu ile ilgilenenlerin bütçe hesaplarının özellikle yılsonundaki uygulamalarını dikkatle izlemeleri (özellikle performans kriterleri açısından) yararlı olabilir. Maliye Bakanlığı bu maddenin uygulaması ile ilgili olarak kamuoyuna gerekli açıklamaları yapmalıdır.

B. Yeni Bütçe Yaklaşımına Uygun Bir Şekilde Bütçe Çağrısının Yapılması ve Bütçe Hazırlık Rehberlerinin Kuruluşlara Gönderilmesi

2006 yılı Bütçe Çağrısı Temmuz ayı başında Maliye Bakanının imzasıyla kurumlara gönderilmiştir. Bütçe çağrısının ekinde bütçe tasarılarını hazırlayacak olan kurumların çok yıllık bütçe uygulamasına uygun bir şekilde ödenek tekliflerini hazırlarken uymaları gereken genel ilkeler ile analitik bütçe sistemi uygulamasına ilişkin düzenlemeleri içeren ayrıntılı Bütçe Hazırlama Rehberi de bu kapsamda kuruluşlara gönderilmiştir. DPT de aynı çerçevede 2006-2008 dönemine ilişkin Yatırım Programı Hazırlama genelgesi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberini kuruluşlara 8.7.2005 tarihinde göndermiştir.

5018 sayılı yasanın gelecekte etkin bir şekilde uygulamaya konması açısından ilk yıl deneyimi oldukça önemli görülmektedir. Bu deneyimi bütçe sürecine taraf olan tüm kesimlerin aynı hassasiyetle algılaması ve dersler çıkarması, gelecek sürecin daha kolay ve daha az sorunlu yaşanmasına neden olacaktır. Bu kapsamda, yeni bütçe sürecine katkı sağlamak amacıyla bir önceki sayıda “Orta Vadeli Plan” ile “Orta Vadeli Mali Plan” için yaptığımız değerlendirmenin devamında Bütçe

2006 yılı Bütçe Çağrısı Temmuz ayı başında Maliye Bakanının imzasıyla kurumlara gönderilmiştir.

5018 sayılı yasanın gelecekte etkin bir şekilde uygulamaya konması açısından ilk yıl deneyimi oldukça önemlidir.

Hazırlama Rehberine yer alan bir düzenlemeye ilişkin olarak görüşümüzü de bu sayı kapsamında yapmaktayız.

Bütçe hazırlama Rehberinin ekinde getirilen açıklamalarda, yönetimler arası gelir transferine konu olan ve merkez tarafından toplanan (bütçe) vergi paylarının bütçeden yerel yönetimlere aktarılmasına ilişkin olarak muhasebe ve bütçeleme sürecinin mevcut uygulamanın devamı şeklinde olması şeklinde düzenlendiği görülmektedir. 5018 sayılı KMYKK'nun 37 inci maddesinin üçüncü fıkrası yönetimler arası gelir transferlerinin bütçede ne şekilde gösterileceğine ilişkin olarak aşağıdaki şekilde bir hüküm getirmektedir.

“... ”

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 karşılanır. Malî yıl içinde kullanılabilecek ödenek miktarı, ilgili kanun hükümleri uyarınca tahsil edilen miktar dikkate alınarak hesaplanacak pay miktarını geçemez. Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla tahsis edilen ödenek tutarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir

....”

2006 yılı Bütçe Hazırlama Rehberinin ekinde yer alan “Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberin” “V. Gelirin Ekonomik Kodlarının Açıklamaları” bölümü altında yer alan “01- Vergi Gelirleri” alt başlığında diğer yönetimlere aktarılacak vergi gelirlerinin tahsili ve bunun mali raporlarda gösterimi konusunda aşağıdaki ifade yer almaktadır.

“Devletin bir yönetim kademesi tarafından tahsil edilen ve diğer kademelere kısmen veya tamamen aktarılan vergiler söz konusu olduğunda, vergi gelirinin nasıl kaydedileceği problemi şu kriterlere göre çözümlenmelidir.

- Vergiden yararlanan diğer bir ifadeyle toplanan vergiyi kullanan yönetim organının, verginin nasıl kullanılacağına belirlenmesinde belirli bir etkiye ya da takdir hakkına sahip olmaları veya,
- Vergiden yararlanan diğer bir ifadeyle toplanan vergiyi kullanan yönetim organının ilgili mevzuatı gereğince tahakkuk eden veya tahsil edilen vergilerin belli bir %sine veya maktu bir miktarına otomatikman hak kazanmaları veya,
- İlgili mevzuatı çerçevesinde vergileri tahsil eden yönetim organına paylaşım hususunda herhangi bir takdir hakkı bırakmayacak şekilde vergilerin toplanması, durumunda

Devletin bir yönetim organı tarafından (örneğin merkezi idare) tahsil edilerek kısmen veya tamamen diğer yönetim organlarına (örneğin mahalli idarelere) aktarılan vergiler, vergiyi tahsil eden değil kullanan yönetim organlarının geliri olarak kaydedilmelidir.

Bir yönetim kademesinin aracı konumunda tahsil ettiği ve kısmen veya tamamen başka yönetim kademelerine aktardığı vergilerde aktarılan tutarlar, tahsil eden yönetim kademesinin hesaplarında gelir ve harcama olarak yer almayacağından bu kalemler konsolidasyon işlemlerinde dikkate alınmazlar”

Bütçe hazırlama Rehberinin ekinde yer alan bu açıklama açık bir şekilde 5018 sayılı kanunun 37 inci maddesinde getirilen ilkeye aykırı bir düzenleme getirmeye çalışmaktadır. 5018 sayılı kanun vergi gelirlerinin bu şekilde tahsil edilip daha sonra başka bir yönetime devir edilmesi durumunda gelirlerin önce tahsil eden idarenin vergi gelirleri içinde gösterilmesini daha sonra ise aktarılan tutarın bütçeye konacak ödenekle (transfer harcamaları içinde) karşılanması gerektiğini düzenlemektedir. Bu yaklaşım IMF GFS 2001’in öngördüğü temel ilkeye uygun bir standardizasyon getirmektedir.

Bütçe hazırlama rehberinde 5018’e ve uluslararası standartlara aykırı olarak getirilen bu düzenleme ile yerel yönetimlere aktarılan vergi paylarının eskiden olduğu gibi bütçe gelir ve giderleriyle ilişkilendirilmeksizin sanki bütçeden aktarılmıyormuş gibi gösterilmesine devam edilmesi amaçlanmaktadır. Halbuki, GFS 2001’de yer alan düzenlemeler çok açık bir şekilde, vergi oranı, vergi matrahı gibi temel vergi unsurlarını belirleme yetkisine sahip olmayan bir idareye aktarılan vergi paylarının o idarenin vergi gelirleri içinde gösterilmemesi gerektiğini söylemektedir.

Yerel yönetimlere aktarılan vergi paylarının 5018’in hükmüne ve izleyen kutuda açıklandığı üzere GFS standartlarına uygun bir şekilde önce bütçenin vergi gelirleri kısmında gösterilmesi daha sonra ise bütçeye konan bir tertiple bütçe harcamaları içinde bütçenin cari transferleri altında gösterilmesinin hem 5018’e hem de GFS 2001’e dolayısı ile mali saydamlık ilkelerine uygun olacağı düşünülmektedir.

Bütçe hazırlama rehberinde 5018’e ve uluslararası standartlara aykırı olarak getirilen bu düzenleme ile yerel yönetimlere aktarılan vergi paylarının eskiden olduğu gibi gösterilmesine devam edilmesi amaçlanmaktadır.

Bütçe uygulama rehberinde hala eski uygulamanın devam ettirilmesinin uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim sistemine geçilmeye çalışılan bu aşamada izahı güç bir gelişme olarak değerlendirilmekteyiz.

Buna karşılık bütçe uygulama rehberinde hala eski uygulamanın devam ettirilmesinin uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim sistemine geçilmeye çalışılan bu aşamada izahı güç bir gelişme olarak değerlendirilmekteyiz.

..:Kutu 2:..

IMF GFS (Government Finance Statistic) Standartları Çerçevesinde Yönetimler Arası Vergi Gelirleri Paylaşımının Gösterilmesi

GFS Elkitabının “5. Gelirler” başlıklı bölümü altında yer alan 5.24, 5.25 ve 5.26 paragraflarında yönetimler arası vergi gelirlerinin paylaşımı sırasında paylaşılan vergi gelirinin hangi yönetimin vergi geliri olarak mali tablolarında gösterileceği ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır.

Bu iki paragraf konuya ilişkin cümlelerinde özet olarak; söz konusu vergilemeyi yapan, vergi oranlarını belirleyen veya değiştiren, vergi hasılatının kullanımını belirleyen idarenin toplanan vergiyi vergi geliri olarak kendi mali tablolarında göstereceğini söylemektedir. Diğer idare ise elde ettiği geliri cari hibe gelirleri içinde gösterecektir. 5.26 nolu paragrafta vergileme konusunda hak ve yetkilere sahip idarenin bu hak ve yetkilerini vergiyi toplayan idareye devretmesi durumunda, hak ve yetkiler devredilen idarenin söz konusu vergiyi vergi geliri olarak göstermesi gerektiğini de söylemektedir.

Kaynak: IMF, GFS, sayfa 50

Ek Tablo 1. 2005-2004 Konsolide Bütçe Harcamaları (Ocak-Temmuz)

	Ocak-Temmuz		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2004	Oranı (%)	Gerç. (%)
Harcamalar	78.867.903	76.587.785	3,0	50,7
Faiz Hariç Harcamalar	51.595.027	41.550.337	24,2	52,0
I. Personel	18.767.577	17.090.462	9,8	58,8
Memur	16.044.420	14.350.344	11,8	61,0
İşçi	1.675.157	1.910.616	-12,3	43,7
Diğer	1.048.000	829.502	26,3	59,4
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	2.482.388	2.169.494	14,4	57,3
Memur	2.092.375	1.756.103	19,1	59,6
İşçi	286.561	342.219	-16,3	43,1
Diğer	103.452	71.172	45,4	65,1
III. Mal ve Hizmet Alımları	5.283.817	3.727.878	41,7	36,6
Sağlık Harcamaları	1.887.996	987.780	91,1	54,4
Yeşil Kart	875.820	210.644	315,8	76,2
İlaç	465.809	459.843	1,3	41,4
MSB (Sağlık Hariç)	1.338.839	1.117.661	19,8	22,5
Jandarma (Sağlık Hariç)	271.830	259.459	4,8	29,4
Emniyet (Sağlık Hariç)	176.486	131.943	33,8	36,2
Diğer Kuruluşlar	1.608.666	1.231.035	30,7	44,6
IV. Faiz Harcamaları	27.272.876	35.037.448	-22,2	48,3
İç Borç Faizi	23.301.023	31.223.690	-25,4	48,3
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	6.020.368	7.674.681	-21,6	59,8
Diğer İç Borç Faizi	17.280.655	23.549.009	-26,6	45,3
Dış Borç Faizi	3.810.212	3.683.257	3,4	51,5
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	161.641	130.501	23,9	19,7
V. Cari Transferler	20.031.711	15.539.049	28,9	61,6
KİT Görev Zararları	148.543	290.342	-48,8	31,9
Emekli Sandığı'na Transfer	5.295.000	4.797.001	10,4	59,6
BAĞ-KUR'a Transfer	3.755.000	3.016.000	24,5	62,7
SSK'ya Transfer	4.204.000	2.930.003	43,5	63,8
İşsizlik Sigortası Fonu'na Transfer	264.743	242.722	9,1	50,5
SYDTF'na Transfer	0	51.300	-100,0	0,0
Özerk Kurumlara Transferler	652.681	538.130	21,3	41,4
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	601.000	599.991	0,2	51,2
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2.531.493	1.813.840	39,6	73,2
Emeklilere Vergi İadeleri	1.113.115	451.664	146,4	86,1
Yurtdışına Yapılan Transferler	203.777	153.556	32,7	40,2
Diğer Cari Transferler	1.262.359	654.500	92,9	62,3
VI. Sermaye Giderleri	3.477.899	1.952.422	78,1	34,5
VII. Sermaye Transferleri	666.697	133.475	399,5	61,3
VIII. Borç Verme	884.938	900.317	-1,7	31,5
Yurtiçi Borç Verme	884.938	832.517	6,3	35,7
KİT	628.464	478.535	31,3	70,5
Risk Hesabı	152.246	286.404	-46,8	13,9
Yurtdışı Borç Verme	0	67.800	-100,0	0,0
Kıbrıs	0	67.800	-100,0	0,0
Diğer	0	0		
IX. Yedek Ödenekler	0	37.240	-100	0

Tablo 2. 2005-2004 Konsolide Bütçe Gelirleri (Ocak-Temmuz)

	Ocak-Temmuz		Artış	Bütçeye Göre
Bin YTL	2005	2004	Oranı (%)	Gerç.(%)
Gelirler	71.917.363	60.659.165	18,6	56,9
Genel Bütçe Gelirleri	70.617.979	59.512.975	18,7	56,8
Vergi Gelirleri	57.210.948	48.304.528	18,4	53,7
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	15.362.759	14.193.549	8,2	58,2
Gelir Vergisi	10.887.945	9.769.071	11,5	59,1
Gelir Vergisi Tevkifatı	9.701.338	8.670.147	11,9	
Kurumlar Vergisi	4.474.660	4.425.969	1,1	56,0
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	208.311	559.394	-62,8	
Kurumlar Geçici Vergisi	4.195.658	3.836.063	9,4	
Gelir,Kar ve Ser. Kaz.Al.Ay.Yapılama.D.V.	154	-1.491	-110,3	
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.056.380	829.732	27,3	83,4
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.017.039	801.833	26,8	85,7
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	27.711.460	22.191.727	24,9	51,7
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	6.761.536	6.593.840	2,5	48,9
Özel Tüketim Vergisi	17.549.188	13.651.043	28,6	50,8
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	10.951.869	8.483.188	29,1	
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	1.940.336	1.150.275	68,7	
Kolalı Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	4.358.060	3.798.103	14,7	
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	298.923	219.477	36,2	
Mal Kull.Kull. İz. veya Faal.Bul. İz.A.V.	1.591.666	872.201	82,5	75,8
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	1.809.070	1.074.643	68,3	58,4
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	10.321.820	9.141.846	12,9	50,8
İthalat Vergileri	9.531.608	8.469.644	12,5	51,0
Diğer Vergiler	1.179.878	859.880	37,2	49,8
Damga Vergisi	1.179.580	1.073.292	9,9	50,6
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	298	-213.412	-100,1	0,8
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Dışı Arızı S.	1.578.651	1.087.794	45,1	59,0
Vergi Dışı Gelirler	12.632.110	10.635.628	18,8	73,3
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	929.767	627.119	48,3	72,4
Mali Olmayan Teşekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	2.270.378	3.161.545	-28,2	60,2
Devlet Payları	94.450	89.451	5,6	56,1
Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	2.092.142	2.312.117	-9,5	61,1
KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	83.786	759.977	-89,0	46,3
Diğer Mülkiyet Gelirleri	4.133.438	2.188.889	88,8	121,0
Gayrimenkul Kiraları	245.453	216.027	13,6	59,4
Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Al.	3.887.983	1.972.803	97,1	129,5
Menkul Kiraları	2	59	-96,6	
Para Cezaları ve Cezalar	906.864	1.235.225	-26,6	59,1
Çeşitli Vergi Dışı Gelirler	1.803.899	1.755.697	2,7	37,6
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	2.270.021	1.401.468	62,0	122,3
Değerli Kağıtların Satışı	317.743	265.685	19,6	55,9
Sermaye Gelirleri	317.743	265.685	19,6	55,3
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	129.754	85.942	51,0	37,8
Diğerleri	16.210	18.815	-13,8	10,9
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	113.544	67.127	69,1	58,6
Katma Bütçe Gelirleri	1.299.384	1.146.190	13,4	0,0
Vergi Gelirleri	29.400	14.018	109,7	60,2
Vergi Dışı Gelirler	594.126	624.632	-4,9	56,7
Sermaye Gelirleri	2.173	2.767	-21,5	58,7
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	673.685	504.773	33,5	5,6

Tablo 3. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre % Dağılımı (Ocak-Temmuz)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,2	0,7	1,8	85,2	4,8	0,5	0,4	0,5	100,0
Savunma Hizmetleri	57,5	7,1	35,3		0,0	0,1			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	70,3	7,9	17,4		0,5	1,2	2,7		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	18,0	2,9	4,0		38,2	26,2	3,2	7,4	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	40,4	6,3	6,2		13,6	1,0	32,5		100,0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	3,1	0,5	0,3		22,0	35,9	38,2		100,0
Sağlık Hizmetleri	58,4	8,5	28,7		0,2	4,2	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	52,8	8,3	11,0		20,6	5,8	1,5		100,0
Eğitim Hizmetleri	67,4	9,3	8,4		10,2	4,6	0,1		100,0
Sosyal Gv.ve Sosyal Yardımlar	0,6	0,1	0,5		98,6	0,1		0,1	100,0

Tablo 4 . Konsolide Bütçe Finansmanı

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz
FAİZ DIŞI DENGİ	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428	19.535.453	20.322.336
BÜTÇE DENGESİ	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928	-3.868.418	-6.950.540
BÜTÇE EMANETLERİ	-1.440.286	-1.768.782	-2.005.170	-1.888.393	-2.203.801	-1.829.451	-2.361.746
DİĞER EMANETLER	-34.456	-325.412	107.529	-14.089	449.784	134.283	301.484
AVANSLAR	965.647	382.597	-716.752	-1.426.709	-1.484.625	-1.612.008	-1.693.137
Nakit Dengesi	-1.515.184	-3.007.917	-5.610.627	-8.801.446	-7.029.570	-7.175.594	-10.703.939
Hazine Finansmanı	1.515.184	3.007.917	5.610.627	8.801.446	7.029.570	7.175.594	10.703.939
Toplam Net Borçlanma (Borçlanma eksi geri ödeme)	7.355.579	10.236.041	9.193.723	10.928.274	9.588.942	11.561.605	13.409.974
Yapılan Borçlanmaların toplamı	17.640.826	34.024.380	41.133.251	55.413.362	67.637.553	80.599.746	95.546.895
İç Borçlanma	15.013.276	29.732.560	36.646.408	50.883.774	61.860.352	73.052.899	86.590.712
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781	49.764.150	57.508.095
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570	23.288.739	29.082.617
Diğer Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201	7.546.857	8.956.183
Anapara Geri Ödemeleri Toplamı	-10.285.246	-23.788.339	-31.939.529	-44.485.088	-58.048.611	-69.038.141	-82.136.921
İç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.328	-39.910.718	-50.990.807	-61.651.661	-74.326.863
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.083	-24.252.355	-31.526.598	-38.202.242	-41.368.846
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209	-23.449.419	-32.958.017
Diğer Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803	-7.386.480	-7.810.508
Borçlanma Dışı Diğer Finansman	28.827	43.078	762.735	1.266.343	1.959.899	2.253.388	2.219.367
Önceden Verilen Borçlardan Yapılan Anapara Tahsilatı	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671	941.160	1.007.145
Özellikle Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228	1.312.228	1.312.228
Borç verme (-) Geri ödeme (+)	0	0	0	0	0	0	-100.006
Kasa hareketi (- giriş, + çıkış)	-5.869.222	-7.271.202	-4.345.831	-3.393.171	-4.519.271	-6.639.399	-4.925.402

Tablo:5 Borç Stokunun Kompozisyonu

Ocak - Temmuz 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	Şubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%	Haziran	%	Temmuz	%
İç Borç Stokunun Yapısı	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100
Kadıdi Elinde Tutanlar Açısından														
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.684	34,6	80.907	34,4	79.026	33,7	79.135	33,6
Piyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.158	65,6	155.773	66,3	156.038	66,4
Faiz Yapısı Açısından														
Sabit Faizler	118.290	51,7	117.411	50,8	116.081	49,9	117.204	49,6	118.859	50,6	112.245	47,8	112.913	48,0
Değişken Faizler	110.502	48,3	113.908	49,2	116.408	50,1	118.981	50,4	116.205	49,4	122.554	52,2	122.260	52,0
Döviz Kompozisyonu açısından														
Türk Lirası Cinsinden	190.139	83,1	193.803	83,8	193.444	83,2	196.937	83,4	197.096	83,8	196.804	83,8	197.885	84,1
Döviz Cinsinden	29.546	12,9	29.075	12,6	30.853	13,3	31.166	13,2	30.962	13,0	31.199	13,3	30.886	13,0
Döviz Endeksli TL	9.108	4,0	8.441	3,6	8.192	3,5	8.083	3,4	7.376	3,1	6.795	2,9	6.602	2,8
Diğer Borç Stokunun Yapısı	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.360	100,0	90.033	100,0	88.805	100,0	88.119	100,0
Faiz Yapısı açısından	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.360	100,0	90.033	100,0	88.805	100,0	88.119	100,0
Sabit Faizler	54.520	60,1	53.945	60,4	56.770	60,4	55.843	59,8	54.239	60,2	54.006	60,8	54.189	61,5
Değişken Faizler	36.261	39,9	35.299	39,6	37.259	39,6	37.517	40,2	35.794	39,8	34.800	39,2	33.929	38,5
Toplam Borç Stokunun Yapısı	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.545	100,0	325.097	100,0	323.604	100,0	323.292	100,0
Kadıdi Elinde Tutanlar Açısından														
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,82	81.977	25,11	81.684	24,79	80.907	24,89	79.026	24,42	79.135	24,48
Piyasaya (1)	236.168	73,9	237.783	74,18	244.542	74,89	247.862	75,21	244.190	75,11	244.578	75,58	244.157	75,52
Faiz Yapısı Açısından														
Sabit Faizler	172.810	54,08	171.356	53,45	172.851	52,94	173.048	52,51	173.089	53,25	166.251	51,37	167.103	51,69
Değişken Faizler	146.763	45,92	149.207	46,55	153.668	47,06	156.498	47,49	151.999	46,75	157.353	48,63	156.189	48,31
Döviz Kompozisyonu açısından														
Türk Lirası Cinsinden	319.573	100	320.563	100	326.518	100	329.545	100	325.097	100	323.604	100	323.292	100
Döviz Cinsinden	120.327	37,7	118.319	36,9	124.882	38,2	124.526	37,8	120.625	37,1	120.004	37,1	118.804	36,7
Döviz Endeksli TL	9.108	2,8	8.441	2,6	8.192	2,5	8.083	2,5	7.376	2,3	6.795	2,1	6.602	2,0
İç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)	20,2		21,1		20,9		20,9		20		21,4		21,1	
İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay)	16,0		44,0		32,0		21,9		23,1		32,5		24,3	
İç Borç İhaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)	19,43		17,58		17,01		17,17		17,31		15,61		16,02	
Yurt Dışına Yapılan Tahvil İhraçları	1,5 Milyar Dolar		1 Milyar Euro											
Hazine Nakit Dengesi	-1808		-4557		-5813		-9125		-7437		-8260		-9810	
Faiz Dışı Nakit Dengesi	3406		3505		6117		7045		12876		15029		17285	
Toplam Konsolide Borç Stokundaki Değişim (yıl başından itibaren %)			0,31		2,17		3,12		1,73		1,26		1,16	
İç Borç Stokundaki % Değişim			1,10		1,62		3,23		2,74		2,63		2,79	
Diğer Borç Stokundaki % Değişim			-1,69		3,58		2,84		-0,82		-2,18		-2,93	
Faiz Dışı Nakit Dengesindeki % Değişim			2,91		79,59		106,84		278,04		341,26		407,49	
Hazine Nakit Dengesindeki Değişim (Yılbaşından itibaren %)			152,05		221,62		404,70		311,34		356,84		442,59	
(1) Diğer Borç Stokunun tamamının piyasaya olduğu varsayılmıştır. (2) İskontolu Satışlar														
Kaynak: www.hazine.gov.tr														

Ağustos 2005

Özet

Ağustos ayı bütçe sonuçları bundan önceki aylarda gözlenen eğilimleri güçlendirir niteliktedir. Gelirlerde tek farklılık Geçici Kurumlar Vergisi tahsilatıdır. Buna rağmen dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı geçen yılın aynı dönemine göre artmıştır.

Harcamalarda ise sosyal güvenlik kurumlarına transferler ve sağlık harcamalarındaki artış öngörülenin üzerine çıkmış durumdadır. Büyük olasılıkla hedeflenen faiz dışı fazla rakamına ulaşabilmek için ilave önlem alınması gerekecektir.

Hazinenin TMO'ya “borç vermesi” ve TMO'nun da dünya fiyatının çok üzerinde bir fiyatla buğday alması tamamen bütçe dışında bir borç operasyonu olarak gerçekleştirilmiştir. Daha sonra konu basın tarafından gündeme getirilmiştir.¹ Yasalara uygun olsa da bu tür şeffaflığı zedeleyici uygulamalar mali politikanın güvenilirliğini etkilemekte ve uzun dönemde daha maliyetli olmaktadır.

Özelleştirme uygulamaları hızlanmış gözükmektedir. Özelleştirme gelirlerinin ne şekilde değerlendirileceği bir iktisat politikası tercihi olarak önem taşımaktadır. Bu konuyla ilgili mevzuat araştırıldığında oldukça karmaşık ve yine şeffaflığa aykırı bir seri düzenleme göze çarpmaktadır. Örneğin bu düzenlemelerden biri Haziran 2005 tarihinde yasalaşan 5369 sayılı yasa ile getirilen TELEKOM gelirlerinin “bütçe geliri” yazılmasını öngören ve kısmen bu gelirleri TCDD'ye ve “köy içme suyu ve yolları”nın yapımına tahsis eden hükümdür. Özelleştirme yoluyla elde edilen gelirlerin borç ödemelerinde kullanılmasını sağlayıcı net ve şeffaf bir mevzuata ihtiyaç vardır.

¹ Bkz. “Hazine, alımlar için TMO'ya 500 milyon Euro kredi verdi”, Erdal Sağlam, Hürriyet Gazetesi, 5 Eylül 2005

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

A. Özet Görünüm

Konsolide Bütçe Ağustos ayı harcamalarına 2004 yıl sonu gerçekleştirmeleri ve program hedefleri çerçevesinde bakıldığında, program hedeflerinin üstünde bir harcama genişlemesi olduğu görülmektedir. Ağustos ayı sonu itibarıyla da faiz dışı harcamalardaki artış toplam bütçe gelirlerindeki artışın üstünde gerçekleşmiştir. Özellikle program tanımlı gelir ve harcamalara bakıldığında bu durum daha açık bir şekilde görülmektedir.

Ağustos sonu itibarıyla bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı % 79,8, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 20,2 oranında gerçekleşmiştir. Bir diğer ifadeyle kontrol edilebilir harcamaların oransal düşüklüğü bütçenin bir maliye politikası aracı olarak etkinliğinin azalmaya devam ettiğini göstermektedir.

Gelir tarafında yaşanan gelişmeler, gelecek aylarda faiz dışı harcamalarda görülecek olası artışın finanse edilebilmesi için dolaylı vergilere ağırlık veren bir vergi politikası uygulamasının devam edeceğini ortaya koymaktadır. Özellikle IMF ile sürdürülen 20nci “stand by” gözden geçirme görüşmeleri çerçevesinde gerekebilecek ilave tedbirlerin şimdiye kadar olduğu gibi dolaylı vergileri artırmak suretiyle karşılanması çok büyük bir olasılıktır.

Bu sayıda iki önemli konuyu kapsamlı bir biçimde değerlendirmeye almış bulunuyoruz. Bunlardan birincisi özelleştirme gelirlerinin kullanım ve muhasebe usullerinin incelenmesine ayrıldı. Özelleştirme gelirlerinin bu yıl beklentilerin oldukça üzerine çıkma potansiyeli karşısında bu gelirlerin kamu harcamalarını artırma yönünde kullanılıp kullanılamayacağı sorusunu incelemeye çalıştık. İkinci olarak basında sınırlı bir biçimde tartışılan ancak pek çok analist tarafından pek farkında olunmayan “borç verme eksi geri ödeme” kavramını ön plana çıkarmaya çalıştık. Toprak Mahsulleri Ofisine açılan Hazine kredisini kamu açığı kavramına dahil edilip edilmemesi konusundaki tartışmalara ışık tutması açısından bu kavramı ayrıntılı bir biçimde ele alıp, 5335 sayılı torba yasa gibi uygulamalarla mali saydamlık ilkesinin nasıl delindiğini bu vesileyle vurgulamak istedik.

Ağustos ayı sonu itibarıyla da faiz dışı harcamalardaki artış toplam bütçe gelirlerindeki artışın üstünde gerçekleşmiştir.

Özelleştirme gelirleri kamu harcamalarını artırma yönünde kullanılabilir mi?

“Borç verme eksi geri ödeme” kavramı nedir?

B. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı

Konsolide Bütçe dengesi 6,76 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir.

Dönemsel olan ve tahsilat dönemine denk gelen geçici kurumlar vergisinden kaynaklanan artışlar önemli faktör olarak öne çıkmaktadır.

Açıklanan sonuçlara göre Konsolide Bütçe dengesi ilk sekiz ayın sonunda, bir önceki yılın aynı dönemine göre vergi gelirlerinin yüzde 21 oranında artması ve faiz giderlerinin % 20,2 oranında azalması nedeniyle 6,76 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir. Bu açık düzeyi, bir önceki yılın aynı dönemine göre % 62,5 oranında bir iyileşmeye karşılık gelmektedir.

Vergi gelirlerindeki artışta özellikle dönemsel olma özelliği taşıyan ve tahsilat dönemine denk gelen Geçici Kurumlar vergisinden kaynaklanan artışlar bütçe performansının önceki aylara göre daha olumlu çıkmasında en önemli faktör olarak göze çarpmaktadır.

Tablo 1. Ağustos 2005 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	Ocak-Ağustos Bütçe Gerçekleşmeleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Ağustos 2004	Ocak-Ağustos 2005	2005 Bütçesi	Artış Oranı (%)	Ocak-Ağustos 2004	Ocak-Ağustos 2005
Bütçe Harcamaları	88.871	92.008	155.628	3,5	59,3	59,1
1. Faiz Dışı Harcamalar	48.301	59.648	99.188	23,5	57,6	60,1
Personel Giderleri	19.327	21.325	31.904	10,3	67,7	66,8
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	2.484	2.838	4.333	14,2	68,5	65,5
Mal ve Hizmet Alımları	4.448	6.213	14.438	39,7	36,9	43,0
Cari Transferler	18.240	23.057	32.499	26,4	66,4	70,9
Sermaye Giderleri	2.599	4.272	10.071	64,4	40,5	42,4
Sermaye Transferleri	147	904	1.088	515,1	36,4	83,1
Borç Verme	1.019	1.040	2.805	2,0	30,6	37,1
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	40.569	32.361	56.440	-20,2	61,4	57,3
Bütçe Gelirleri	70.871	85.253	126.490	20,3	68,1	67,4
1. Genel Bütçe Gelirleri	69.715	83.811	124.330	20,2	67,5	67,4
Vergi Gelirleri	57.164	69.167	106.617	21,0	64,3	64,9
Vergi Dışı Gelirler	11.876	13.612	17.238	14,6	85,4	79,0
Sermaye Gelirleri	98	150	343	53,9	19,4	43,8
Alınan Bağış ve Yardımlar	577	882	132	52,9		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	1.156	1.442	2.160	24,8	144,5	66,8
Bütçe Dengesi	-18.000	-6.755	-29.137	-62,5	39,3	23,2
Faiz Dışı Denge	22.569	25.605	27.303	13,5	111,7	93,8
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	19.621	19.879	24.048	1,3	93,5	82,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

Not: Alınan bağış ve yardımlarla ilgili rasyolar başlangıç bütçesine göre çok yüksek oranda değişim gösterdiği için tabloya bu oranlar yanılmamıştır.

Faiz dışı fazla performansının izlenmesi amacıyla program tanımlı gelir ve harcamaların geçen yılın aynı dönemine göre değişimine baktığımızda Ağustos sonu itibarıyla kümülatif olarak harcamalardaki artış oranının gelirlerdeki artış oranının üstünde olduğu daha net bir şekilde görülmektedir.²

² Program tanımlı gelir ve harcamalar konusunda ayrıntılı değerlendirmeler ve açıklamalar 2005 Haziran Mali İzleme Raporu'nda yer almaktadır. (<http://www.tepav.org.tr/index.php?cid=58>)

Tablo 2. Ağustos 2004-2005 Konsolide Bütçe Program Tanımlı Harcama ve Gelir Gerçekleşmeleri

<i>(milyon YTL)</i>	2004	2005	Artış Oranı (%)
Program Tanımlı Harcama	47.945	59.557	24,2
Program Tanımlı Gelir	67.566	79.436	17,6
Program Tanımlı Denge	19.621	19.879	1,3

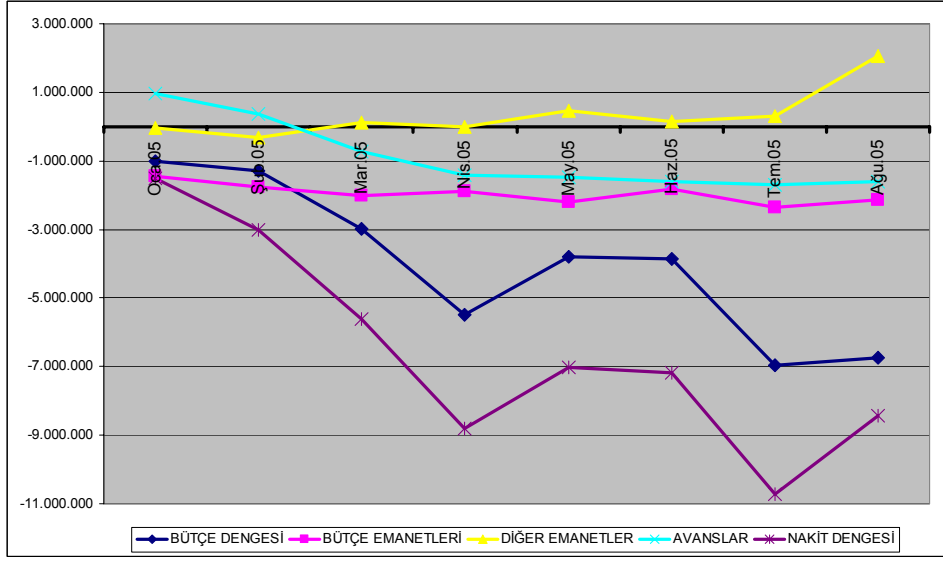
2005 yılında program tanımlı harcamalar 2004 yılının aynı dönemine göre yüzde 24,2 oranında artarken gelirlerdeki artış oranı ise yüzde 17,6 oranında gerçekleşmiştir. Gelecek aylarda harcama ve gelirlerdeki artış oranları arasındaki farkın, mevsimsel olarak harcamaların gelirlere oranla daha hızlı artması nedeniyle açılma riski bulunmaktadır. Harcamalardaki artış büyük ölçüde esnekliği olmayan zorunlu harcamalardan kaynaklanmaktadır. (Bkz. Tablo 3)

Nakit dengesindeki gelişmelere bakıldığında, Ağustos sonu itibarıyla bütçe dengesi ile nakit dengesi arasındaki farkın bir ölçüde kapandığı görülmektedir. Bu gelişmede, en dikkati çeken kalemin diğer emanetler başlığı altındaki kalem olduğu görülmektedir. Emanetler, bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmekle beraber çeşitli nedenlerle nakden ödenmeyen miktarları göstermektedir Bu kalem sene başından bu yana ilk kez Ağustos ayı içinde ciddi bir sıçramayla nakit açığını aşağı çekecek yönde hareket etmiştir. Diğer emanetler kaleminde hangi harcamaların yer aldığı muhasebat bültenlerinden açıkça takip edilememektedir.

Gelecek aylarda harcama ve gelirlerdeki artış farkının, mevsimsel olarak harcamaların daha hızlı artması nedeniyle açılma riski bulunmaktadır.

Ağustos sonu itibarıyla bütçe dengesi ile nakit dengesi arasındaki farkın bir ölçüde kapandığı görülmektedir.

Grafik 1. Bütçe Dengesi ve Nakit Açığı (bin YTL)



*Toprak Mahsulleri
Ofisine destekleme
alımları için
Hazinece açılan
kredilerin yaklaşık
549 milyon YTL'ye
ulaştığı
görülmektedir.*

Hazine nakit dengesinin Temmuz ve Ağustos verilerini bir arada incelediğimizde, son günlerde basında da tartışılan Toprak Mahsulleri Ofisine destekleme alımları için Hazinece açılan kredilerin yaklaşık 549 milyon YTL'ye ulaştığı ve bunun finansman kalemleri içinde yer aldığı görülmektedir. Bu uygulamanın teknik açıdan ve özellikle mali saydamlık yönünden ne anlama geldiği konusu kutu 1'de ele almaktadır.

.: Kutu 1 .:

**Borç Verme - Geri Ödeme : TMO'ya açılan Hazine Kredileri- Torba
Yasa mali saydamlığı nasıl bozuyor ?***

Yakınlarda basına da yansıdığı gibi Hazine TMO'nun ürün alımlarında kullanmak üzere 550 Milyon YTL krediyi "ikrazen" (borç olarak) bu kuruluşa kullandırmıştır. Bu işlem 4749 sayılı yasanın verdiği yetkiye dayanmakta olup bir borç işlemi olarak muhasebeleştirilmiştir. TMO bu kaynağı ürün destekleme alımlarında kullanacaktır. Niteliği itibariyle bir transfer harcaması olan bu işlem bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmelidir.

Mali Saydamlığı zedeleyen uygulamaların başında kamu harcamalarının sınıflandırılmasında ve muhasebesinde keyfi davranışlar gelmektedir. En yaygın sakıncalı uygulamalardan birisi normal olarak "bütçe gideri" olarak muhasebeleştirilmesi gereken bir harcamanın "borç işlemi" olarak muhasebeleştirilmesi suretiyle bütçe giderlerinin, dolayısıyla bütçe açığının gerçekte olduğundan düşük gösterilmesidir.

Ülkemizde de bu yönde uygulamalar geçmişte oldukça sık yapılmıştır. Bu kapsamda en yaygın kullanılan yöntem "bütçe dışı ikraz" adı verilen tahvil ihracı suretiyle kamu harcamasının bütçe gideri yerine borç işlemi olarak gizlenmesidir. Bu yöntem bütün sakıncalarına ve 2000/2001 krizinin acı deneyimine rağmen hala sürdürülmektedir.

İkinci en yaygın yöntem ise dış kredilerin normal kamu harcamasının finansmanı amacıyla "ikraz" etmek (borç vermek) suretiyle kamu kuruluşlarına kullandırılmasıdır. Bu yöntemde Hazine kendisi borçlanarak yurt dışından elde ettiği bir kaynağı ya aynı koşullarda ya da koşullarını değiştirerek bir kamu kuruluşuna kullandırır. Kağıt üzerinde borç ilişkisi gibi gözükmeyle beraber ikraz yapılan kuruluşun sözkonusu kaynağı cari harcamasında veya transfer niteliğinde bir harcamada kullanması ve borcu Hazineye hiçbir zaman geri ödememesi durumunda bu borç ilişkisi bir bütçe transferi niteliğini alır.

Sözkonusu işlem sonucunda TMO dünya fiyatının çok üzerinde bir fiyatla aldığı tahıldan zarar edecek ve sonuç itibariyle bu borcu hiçbir zaman geri ödemeyecektir. Nitekim "torba yasa" tabir edilen 5333 sayılı yasanın geçici 1.nci maddesi 1999 ve 2000 yıllarında benzeri şekilde Hazinece TMO ya borç olarak kullandırılan ve geri ödenme imkanı bulunmayan kredi alacaklarını TMO'nun sermayesine mahsup ederek ödenmiş sayılmasını öngörmektedir. Bu ise net olarak görev zararı-bütçe transferi ilişkisinin bir borç operasyonu olarak muhasebeleştirilip bütçe giderlerinin olduğundan az görünmesini sağlamaktadır.

* Konunun tüm ayrıntılı ile değerlendirildiği politika notu için
<http://www.tepav.org.tr/index.php?cid=58> adresindeki Tepav|Epri Mali İzleme Sayfasına bakınız

C. Bütçe Giderleri

Konsolide bütçe toplam giderleri bir önceki yılın aynı dönemine göre % 3,5 oranında bir artış gösterirken, faiz dışı harcamaların oranı ise yüzde % 23,5 oranında gerçekleşmiştir. Faiz dışı harcamalardaki artışın yüksekliği bu dönemde ortalama enflasyonun yüzde 8 düzeyinde olduğu dikkate alındığında daha iyi anlaşılacaktır.

Konsolide bütçe faiz dışı harcamalarındaki artışa katkı açısından bakıldığında, en büyük payın personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamalarına ait olduğu görülmektedir.

Tablo 3. Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaların Yüzde Dağılımı ve Faiz Dışı Harcamalardaki Artışa Katkı

	FDH'nin Yüzde Dağılımı	Artış Oranına Katkı
Faiz Dışı Harcamalar (FDH)	100,0	23,5
Personel	40,5	9,5
Mal ve Hizmet Alımları	10,4	2,4
Sağlık	3,8	0,9
Cari Transferler	38,7	9,1
Sosyal Güvenlik Kurumları	25,7	6,0
Tarımsal Destekleme	4,7	1,1
Sermaye Giderleri	7,2	1,7
Diğer	3,3	0,8

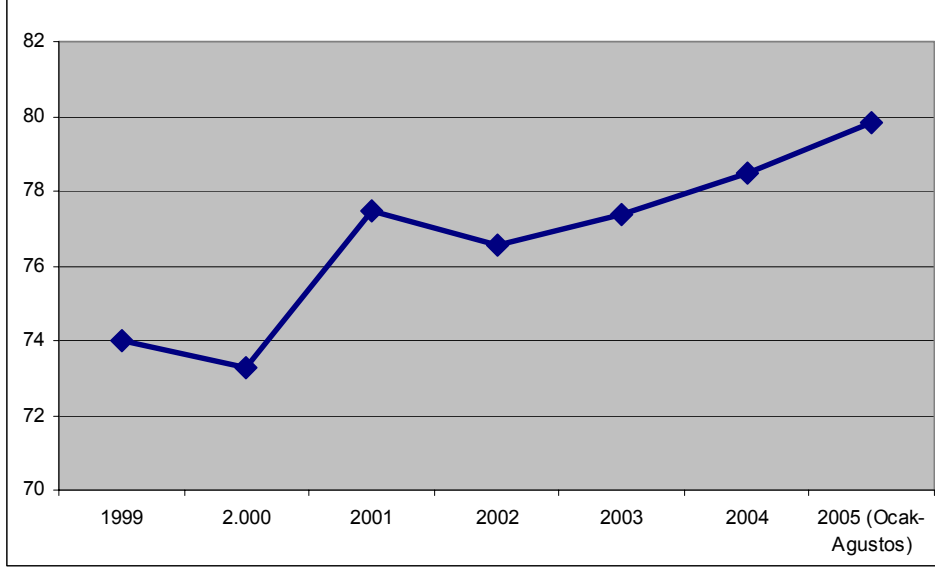
Faiz dışı harcamalarda yaşanan yüzde 23,5 oranındaki artışın yüzde 66,2'si bu iki kalemden yaşanan artıştan kaynaklanmıştır. Cari transferler toplamı ile personel toplamı açısından bakıldığında bu oran yüzde 80'e çıkmaktadır. Bu ise ilk sekiz ay sonunda konsolide bütçe harcamalarında ağırlığın personel harcamaları ile bütçenin ürettiği kamu hizmetleri dışındaki alanlara yönelik harcamalar üzerinde olduğu anlamına gelmektedir.

Ağustos sonu itibarıyla bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı % 79,8, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 20,2 oranında gerçekleşmiştir. Esnekliği olan harcamaların veya bir diğer

Faiz dışı harcamalardaki en büyük payın personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler ait görülmektedir.

ifadeyle kontrol edilebilir harcamaların oransal düşüklüğü böylece eğilimini bu dönemde de sürdürmüştür. Sıkça yinelediğimiz gibi bu durum bütçenin bir maliye politikası aracı olarak etkinliğini azaltmaktadır.

Grafik 2. Bütçe İçinde Esnekliği Olmayan Harcamaların Payı (%)



Konsolide bütçe Ağustos ayı harcamalarına 2004 yıl sonu gerçekleşmeleri ve program hedefleri çerçevesinde bakıldığında, program hedeflerinin üstünde bir harcama genişlemesi olduğu görülmektedir. Ek tablo 2’den görülebileceği gibi “mal ve hizmet alımları” kaleminde, özellikle sağlık harcamaları kaynaklı bir artış göze çarpmaktadır. Bütçe programında mal ve hizmet alımları toplamında geçen yıla oranla % 15 civarında bir artış öngörülmüş olmasına rağmen 2004 Ağustos’una oranla yıllık artış % 40 seviyesini aşmıştır. Geçen yıl 8 aylık dönemde bu ödeneğin % 35’i harcanmış iken bu yıl 8 aylık dönemde programlanan ödeneğin % 43’ü harcanmıştır.

Sosyal güvenlik kurumlarına transferlerde ise bütçe programı geçen yıla oranla % 14 civarında bir yıllık artış öngörmesine rağmen 2004 Ağustos-2005 Ağustos fiili yıllık artış % 23 civarında gerçekleşmiştir. Tarımsal destekleme ödemelerinde de benzer bir trend göze çarpmaktadır.

“Mal ve hizmet alımları” kaleminde özellikle sağlık harcamaları kaynaklı bir artış göze çarpmaktadır.

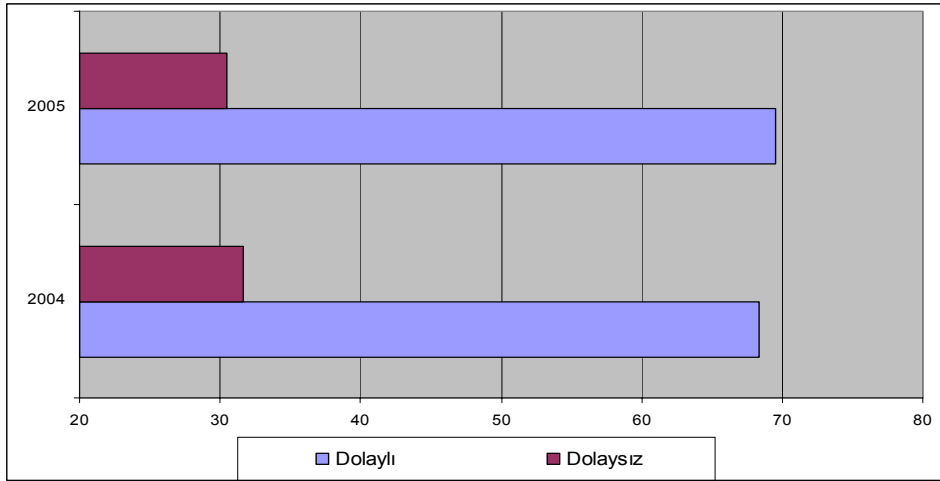
D. Bütçe Gelirleri

Bütçe gelirlerindeki en büyük artış geçici kurumlar vergisi tahsilatında olmuştur.

Ağustos sonu itibarıyla konsolide bütçe gelirleri önceki yılın aynı dönemine göre %21 oranında artış göstermiştir. Bunda en büyük pay Ağustos ayında geçici kurumlar vergisi tahsilatındaki yüzde 28,8 oranındaki artış olmuştur. Ağustos ayı içinde dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payındaki görece düşüşün nedeni de budur.

Dolaylı vergilerdeki artış oranı Ağustos ayında da devam etmiştir. Ağustos sonu itibarıyla toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı yüzde 69,5 oranında çıkmıştır. Geçen yılın aynı dönemine göre dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1,16 puan daha artmıştır.

Grafik 3. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Gelişimi (Ocak-Ağustos)



Gelecek aylarda dolaylı vergilere ağırlık veren vergi politikası tercihinin devam edeceğini görülmektedir .

İlk sekiz ay sonunda gelir tarafında yaşanan gelişmeler, gelecek aylarda faiz dışı harcamalarda görülecek olası artışın, finanse edilebilmesi için dolaylı vergilere ağırlık veren vergi politikası tercihinin devam edeceğini göstermektedir. Özellikle IMF ile sürdürülen 20 inci stand by gözden geçirme görüşmeleri çerçevesinde ilave tedbirlerin gündeme gelmesi dolaylı vergiler üzerindeki mali baskıyı artırıcı sonuçlar ortaya koyabilir.

Bütçe gelirleriyle ilgili olarak son günlerde büyük boyutlu özelleştirme gelirlerinin ne şekilde kullanılacağı konusunda tartışmalar yaşanmaktadır. Bu konudaki hukuki durum ve özelleştirme gelirlerinin muhasebeleştirme ve kullanım biçimine ilişkin olarak bu bültenimizde ayrıntılı bir inceleme yapmayı gerekli gördük.

.:Kutu 2:.

Özelleştirme uygulamaları*

Ülkemizde farklı yasalara dayanılarak yapılan özelleştirmelerden elde edilen gelirler farklı uygulamalara tabidir. Özelleştirme İdaresince özelleştirme kanunu (4046 sayılı kanun) kapsamında yapılan özelleştirmelerden elde edilen gelirler, aynı kanun 10ncu maddesine göre öncelikle Özelleştirme İdaresinin genel yönetim giderleri ile özelleştirme kapsamındaki şirketlerin mali yapılarının iyileştirilmesinde kullanıldıktan sonra varsa arta kalanı Hazine'ye devredilebilir ve borç ödemelerinde kullanılabilir niteliktedir.

Özel kanunlara göre yapılan özelleştirmeler ise farklı hükümlere tabidir. Bunlardan her bakımdan en sakıncalı Haziran 2005 tarihinde yasalaşan 5369 sayılı yasa ile getirilen TELEKOM gelirlerinin* “bütçe geliri” yazılmasını öngören ve kısmen bu gelirleri TCDD'ye ve “köy içme suyu ve yolları”nın yapımına tahsis eden hükümdür. Öte yandan enerji santrallerinin özelleştirilmesi ve devrinden elde edilecek kaynakların kullanımı da farklı bir mevzuatla farklı bir uygulamaya tabidir.

Aslında özelleştirme gelirlerinin, uygulanan programın ruhuna uygun olarak öncelikle borç ödemelerinde kullanılmasını sağlayacak bir yasal zemine acilen gerek vardır.

Özeleştirme uygulamaları en iyi basit muhasebe kavramları ile anlaşılabilir. Bir an için Devletin bir bilançosunun olduğunu düşünelim. Bunun aktifinde varlıklar, pasifinde ise yükümlülükler ve öz sermaye yer alır:

Devletin Bilançosu (1inci durum)

Varlıklar	100	Yükümlülükler	70
		Özsermaye	30
Aktif Top.	100	Pasif Top.	100

* Özelleştirme gelirlerinin kullanımına ilişkin yasal çerçevenin ayrıntısıyla incelendiği “özelleştirme gelirleri politika notu” için Bkz. <http://www.tepav.org.tr/index.php?cid=58>

* Burada bahsedilen TELEKOM gelirleri özelleştirme geliri olmayıp özelleştirme öncesi TELEKOM'un nakit varlıklarının Hazine'ye aktarılması sözkonusudur. Ancak niteliği ve zamanlaması itibariyle aynı özelleştirme geliri gibi değerlendirilebilir.

Eğer özelleştirme yoluyla bir varlık satışı gerçekleştirilirse 3 ihtimal söz konusu olacaktır. Ya özelleştirme suretiyle elde edilen gelir: 1- Bir başka varlık edinilmesinde kullanılacaktır (örneğin bu gelirle yapılacak bir sabit sermaye yatırımı bu nitelikte değerlendirilebilir.

Ancak bu yatırımın varlık olarak nitelenebilmesi zaman alacaktır.) 2- Yükümlülüklerin azaltılmasında kullanılacaktır. (Örneğin elde edilen gelir borç ödemesinde kullanılabilir.) 3-Harcamaların finansmanında kullanılacaktır.(Örneğin özelleştirme geliri ilave cari bütçe harcamalarının finansmanında kullanılabilir.)

Her durumda Devletin Bilançosu farklı bir görünüm alacaktır. Birinci durumda varlıklar yer değiştireceğinden bilanço büyüklüğü ve yapısı aynı kalacaktır. İkinci durumda varlıklar azalacak ama aynı oranda yükümlülükler de azalacak, özsermaye aynı kalacaktır. Diyelim ki 20 birimlik bir özelleştirme yapılsın ve borç ödemesinde kullanılsın. İkinci durumda bilanço şu hali alacaktır..

Devletin Bilançosu (2nci durum)

Varlıklar	80	Yükümlülükler	50
		Özsermaye	30
Aktif Top.	80	Pasif Top.	80

Görüldüğü gibi bu durumda özsermayenin yükümlülükler oranı artmaktadır

Üçüncü durumda (özelleştirme gelirlerinin ilave harcamaların finansmanında kullanılması durumunda) varlıklar azalacak karşılığında da pasifte öz sermaye eşit miktarda azalacaktır. Bu durumda özsermayenin yükümlülükler oranı da azalacağından devletin borç ödeme kapasitesi düşmüş olacaktır.

Devletin Bilançosu (3üncü durum)

Varlıklar	80	Yükümlülükler	80
		Özsermaye	10
Aktif Top.	80	Pasif Top.	80

Bu seçeneklerin duruma göre hepsi de uygulama alanı bulabilir. Ancak bir süre önce kamu maliyesinden kaynaklanan ağır bir kriz yaşamış ve halen de mali disipline ve borç yükünün azaltılmasına dayanan istikrar programı uygulayan bir ülkede özelleştirme gelirlerinin yükümlülüklerin azaltılmasında kullanması en akılcı seçenektir.

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Ağustos sonunda oluşan 8,4 milyar YTL'lik konsolide bütçe nakit açığının finansmanında en dikkati çeken nokta iç ve dış net borçlanmadan sağlanan kaynağın nakit açığının oldukça üstünde olmasıdır. Fazla kısmın hazinenin geçen ay sonu itibariyle azalan nakit rezervlerini güçlendirmeye gitmiş olduğu anlaşılmaktadır.

İç Borçlanmada yıl başından bu yana tahvil ihraçlarının payı ağırlığını Ağustos sonu itibariyle de korumuş buna karşılık, dış borçlanmada yeni bir gelişme olmaması, sağlanan dış kaynakların TMO'ya ikrazen kullanılması nedeni bütçe finansmanı içinde yer almaması gibi nedenlerle dış borçlanmada uzunca bir aradan sonra net geri ödeycilik konumuna geçilmiştir.

İç borç stokunun ortalama vadesi ile iç borçlanmanın ortalama vadesinde bir önceki ay sonuna göre çok ciddi değişiklikler gözlemlenmemektedir. İç borç stokunun ortalama vadesi bir önceki aya göre çok az bir artışla 21,6 aya çıkarken ağustos ayı tahvil ihraçlarının da etkisi ile iç borçlanmanın ortalama vadesi 1 ay kadar daha artışla 25,5 aya çıkmıştır. İskontolu iç borçlanma ihalelerinde ağırlıklı ortalama faiz ise 16 puanın biraz üzerinde sabitlenmiş gibi gözükmemektedir. Enflasyonun % 8 civarına düşüş beklentisi altında yatırımcıların reel faiz beklentilerinin faiz oranlarını bu düzeyde bir müddet daha tutacağı anlaşılmaktadır. Bu arada iç borç stokunun faiz kompozisyonunda değişken faizli kağıtların son aylardaki ağırlığının artmaya başladığı görülmektedir.

Dış borçlanmada uzunca bir aradan sonra net geri ödeycilik konumuna geçilmiştir.

Enflasyonun % 8 civarına düşüş beklentisi altında yatırımcıların reel faiz beklentilerinin faiz oranlarını bu düzeyde bir müddet daha tutacağı anlaşılmaktadır.

Ekler

Tablo 1. 2005-2004 Konsolide Bütçe Harcamaları (Ocak-Ağustos)

	Ocak-Ağustos		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2004	Oranı (%)	Gerç. (%)
Harcamalar	92.008.464	88.870.606	3,5	59,1
Faiz Hariç Harcamalar	59.647.765	48.301.275	23,5	60,1
I. Personel	21.324.667	19.327.225	10,3	66,8
Memur	18.209.903	16.219.273	12,3	69,2
İşçi	1.930.807	2.172.515	-11,1	50,3
Diğer	1.183.957	935.437	26,6	67,1
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	2.837.719	2.483.789	14,2	65,5
Memur	2.389.652	2.012.893	18,7	68,1
İşçi	332.261	391.483	-15,1	50,0
Diğer	115.806	79.413	45,8	72,9
III. Mal ve Hizmet Alımları	6.212.971	4.448.044	39,7	43,0
Sağlık Harcamaları	2.245.484	1.194.997	87,9	64,7
Yeşil Kart	1.059.539	259.927	307,6	92,1
İlaç	536.844	542.693	-1,1	47,7
MSB (Sağlık Hariç)	1.573.961	1.327.695	18,5	26,5
Jandarma (Sağlık Hariç)	330.280	313.419	5,4	35,7
Emniyet (Sağlık Hariç)	209.923	158.193	32,7	43,0
Diğer Kuruluşlar	1.853.323	1.453.740	27,5	51,4
IV. Faiz Harcamaları	32.360.699	40.569.331	-20,2	57,3
İç Borç Faizi	27.780.206	36.109.218	-23,1	57,6
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	6.482.880	8.353.135	-22,4	64,4
Diğer İç Borç Faizi	21.297.326	27.756.083	-23,3	55,8
Dış Borç Faizi	4.418.852	4.249.097	4,0	59,7
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	161.641	211.016	-23,4	19,7
V. Cari Transferler	23.056.553	18.240.018	26,4	70,9
KİT Görev Zararları	206.984	290.343	-28,7	44,5
Emekli Sandığı'na Transfer	5.965.000	5.497.001	8,5	67,1
BAĞ-KUR'a Transfer	4.335.000	3.530.000	22,8	72,3
SSK'ya Transfer	5.054.000	3.475.003	45,4	76,7
İşsizlik Sigortası Fonu'na Transfer	311.339	280.551	11,0	59,4
SYDTF'na Transfer	0	107.693	-100,0	0,0
Özerk Kurumlara Transferler	739.489	791.307	-6,5	46,9
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	681.000	599.991	13,5	58,0
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2.789.680	2.242.203	24,4	80,7
Emeklilere Vergi İadeleri	1.256.714	530.984	136,7	97,2
Yurtdışına Yapılan Transferler	227.791	179.990	26,6	45,0
Diğer Cari Transferler	1.489.556	714.952	108,3	73,5
VI. Sermaye Giderleri	4.271.536	2.598.695	64,4	42,4
VII. Sermaye Transferleri	904.218	146.993	515,1	83,1
VIII. Borç Verme	1.040.101	1.019.257	2,0	37,1
Yurtiçi Borç Verme	1.040.101	951.457	9,3	42,0
KİT	707.923	555.036	27,5	79,4
Risk Hesabı	160.336	305.760	-47,6	14,6
Yurtdışı Borç Verme	0	67.800	-100,0	0,0
Kıbrıs	0	67.800	-100,0	0,0
Diğer	0	0		
IX. Yedek Ödenekler	0	37.254	-100	0

Tablo 2. Konsolide Bütçe Harcamaları Karşılaştırmaları

		(bin YTL.)			Artış	Öngör. Artış	2004	2005
	2004Ağs	2004 Grç.	2005Ağs	2005 Pr.	Ağs-Ağs	Grç-Pr	Ağs/Grç	Ağs/Pr
Harcamalar	88,870,606	140,200,045	92,008,464	155,627,544	3.53%	11.00%	63.39%	59.12%
Faiz Hariç Harcamalar	48,301,275	83,711,555	59,647,765	99,187,544	23.49%	18.49%	57.70%	60.14%
I. Personel	19,327,225	28,947,667	21,324,667	31,904,064	10.33%	10.21%	66.77%	66.84%
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	2,483,789	4,022,904	2,837,719	4,332,912	14.25%	7.71%	61.74%	65.49%
III. Mal ve Hizmet Alımları	4,448,044	12,560,079	6,212,971	14,437,809	39.68%	14.95%	35.41%	43.03%
IV. Faiz Harcamaları	40,569,331	56,488,490	32,360,699	56,440,000	-20.23%	-0.09%	71.82%	57.34%
İç Borç Faizi	36,109,218	50,052,872	27,780,206	48,220,000	-23.07%	-3.66%	72.14%	57.61%
Dış Borç Faizi	4,249,097	6,056,689	4,418,852	7,400,000	4.00%	22.18%	70.16%	59.71%
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	211,016	378,929	161,641	820,000	-23.40%	116.40%	55.69%	19.71%
V. Cari Transferler	18,240,018	27,658,748	23,056,553	32,498,878	26.41%	17.50%	65.95%	70.95%
KİT Görev Zararları	290,343	380,629	206,984	465,191	-28.71%	22.22%	76.28%	44.49%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	12,782,555	19,333,237	15,665,339	21,998,570	22.55%	13.79%	66.12%	71.21%
Emekli Sandığı'na Transfer	5,497,001	7,800,001	5,965,000	8,889,320	8.51%	13.97%	70.47%	67.10%
BAG-KUR'a Transfer	3,530,000	5,336,000	4,335,000	5,992,800	22.80%	12.31%	66.15%	72.34%
SSK'ya Transfer	3,475,003	5,757,000	5,054,000	6,592,080	45.44%	14.51%	60.36%	76.67%
İşsizlik Sigortası Fonu'na Transfer	280,551	440,236	311,339	524,370	10.97%	19.11%	63.73%	59.37%
SYDİF'na Transfer	107,693	332,213	0				32.42%	
Özerk Kurumlara Transferler	791,307	1,307,991	739,489	1,576,103	-6.55%	20.50%	60.50%	46.92%
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	599,991	833,790	681,000	1,174,589	13.50%	40.87%	71.96%	57.98%
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2,242,203	3,078,806	2,789,680	3,456,846	24.42%	12.28%	72.83%	80.70%
Emeklilere Vergi İadeleri	530,984	1,000,000	1,256,714	1,293,446	136.68%	29.34%	53.10%	97.16%
Yurtdışına Yapılan Transferler	179,990	348,158	227,791	506,428	26.56%	45.46%	51.70%	44.98%
Diğer Cari Transferler	714,952	1,334,414	1,489,556	2,027,705	108.34%	51.95%	53.58%	73.46%
VI. Sermaye Giderleri	2,598,695	7,972,210	4,271,536	10,070,695	64.37%	26.32%	32.60%	42.42%
VII. Sermaye Transferleri	146,993	437,258	904,218	1,087,952	515.14%	148.81%	33.62%	83.11%
VIII. Borç Verme	1,019,257	2,075,465	1,040,101	2,805,234	2.05%	35.16%	49.11%	37.08%
IX. Yedek Ödenekler	37,254	37,224	0	2,050,000				

Not: 2004 yılı konsolide bütçe giderleri yukarıya doğru yaklaşık 800 milyon YTL kesin hesapta revize edilmiştir (bu revizyonun yaklaşık 600 milyon YTL'si borç verme giderlerinden kaynaklanmıştır). Kesin hesap sonuçları Ekim ayının ortasında açıklandığında tabloda yer alan geçici gerçekleştirme sonuçları da revize edilecektir.

Tablo 3. 2005-2004 Konsolide Bütçe Gelirleri (Ocak-Ağustos)

	Ocak-Ağustos		Artış	Bütçeye Göre
Bin YTL	2005	2004	Oranı (%)	Gerç.(%)
Gelirler	85.253.148	70.870.513	20,3	67,4
Genel Bütçe Gelirleri	83.811.207	69.714.858	20,2	67,4
Vergi Gelirleri	69.166.969	57.164.117	21,0	64,9
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	19.886.527	17.140.630	16,0	75,3
Gelir Vergisi	12.925.907	11.379.695	13,6	70,2
Gelir Vergisi Tevkifatı	11.209.752	9.846.492	13,8	
Kurumlar Vergisi	6.960.370	5.762.469	20,8	87,1
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	214.460	548.774	-60,9	
Kurumlar Geçici Vergisi	6.669.497	5.176.547	28,8	
Gelir,Kar ve Ser. Kaz.Al.Ay.Yapılama.D.V.	250	-1.534	-116,3	
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.197.653	949.002	26,2	94,6
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.154.164	912.617	26,5	97,3
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	32.829.709	26.239.559	25,1	61,3
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	8.006.254	7.553.229	6,0	57,9
Özel Tüketim Vergisi	20.750.503	16.274.942	27,5	60,0
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	12.809.086	10.043.820	27,5	
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	2.339.396	1.407.044	66,3	
Kolalı Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	5.243.108	4.569.505	14,7	
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	358.913	254.573	41,0	
Mal Kull.Kull. İz. veya Faal.Bul. İz.A.V.	1.970.197	1.149.994	71,3	93,8
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	2.102.755	1.261.394	66,7	67,8
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	12.066.525	10.578.369	14,1	59,4
İthalat Vergileri	11.160.357	9.784.921	14,1	59,7
Diğer Vergiler	1.363.605	1.004.348	35,8	57,6
Damga Vergisi	1.361.950	1.227.176	11,0	58,4
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	1.655	-222.828	-100,7	4,7
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Dışı Arizi S.	1.822.950	1.252.209	45,6	68,2
Vergi Dışı Gelirler	13.612.254	11.876.315	14,6	79,0
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	1.036.321	706.363	46,7	80,7
Mali Olmayan Teşekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	2.347.219	3.326.145	-29,4	62,2
Devlet Payları	106.997	98.507	8,6	63,5
Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	2.139.011	2.353.931	-9,1	62,5
KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	101.211	873.707	-88,4	55,9
Diğer Mülkiyet Gelirleri	4.398.652	2.434.846	80,7	128,8
Gayrimenkul Kiraları	277.796	245.944	13,0	67,2
Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Al.	4.120.852	2.188.832	88,3	137,2
Menkul Kiraları	4	70	-94,3	
Para Cezaları ve Cezalar	1.040.666	1.367.921	-23,9	67,8
Çeşitli Vergi Dışı Gelirler	2.046.605	2.226.879	-8,1	42,7
Kiş ve Kurumlardan Alınan Paylar	2.374.876	1.509.396	57,3	128,0
Değerli Kağıtların Satışı	367.915	304.765	20,7	47,7
Sermaye Gelirleri	150.275	97.669	53,9	64,0
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	17.804	20.697	-14,0	43,8
Diğerleri	132.471	76.972	72,1	11,9
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	881.709	576.757	52,9	68,4
Katma Bütçe Gelirleri	1.441.941	1.155.655	24,8	66,8
Vergi Gelirleri	31.125	14.022	122,0	60,0
Vergi Dışı Gelirler	670.656	559.540	19,9	66,3
Sermaye Gelirleri	2.193	4.948	-55,7	5,7
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	737.967	577.145	27,9	69,8

Tablo 4. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yüzde Dağılımı (Ocak-Ağustos)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,0	0,6	1,7	85,7	4,6	0,5	0,4	0,6	100,0
Savunma Hizmetleri	57,0	7,1	35,9		0,0	0,1			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	69,7	7,8	17,9		0,5	1,5	2,6		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	17,6	2,9	4,1		37,5	27,3	3,4	7,289	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	36,3	5,7	5,8		10,7	1,4	40,0		100,0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,2	0,3	0,2		17,5	26,8	52,9		100,0
Sağlık Hizmetleri	57,3	8,3	29,4		0,2	4,8	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	51,9	8,2	11,7		20,0	6,3	1,9		100,0
Eğitim Hizmetleri	66,8	9,3	8,5		10,0	5,3	0,1		100,0
Sosyal GÜV.ve Sosyal Yardımlar	0,5	0,1	0,5		98,5	0,2		0,2	100,0

Tablo 5 . Konsolide Bütçe Finansmanı

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos
FAİZ DIŞI DENGİ	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428	19.535.453	20.322.336	25.605.383
BÜTÇE DENGESİ	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928	-3.868.418	-6.950.540	-6.755.316
BÜTÇE EMANETLERİ	-1.440.286	-1.768.782	-2.005.170	-1.888.393	-2.203.801	-1.829.451	-2.361.746	-2.146.675
DİĞER EMANETLER	-34.456	-325.412	107.529	-14.089	449.784	134.283	301.484	2.052.100
AVANSLAR	965.647	382.597	-716.752	-1.426.709	-1.484.625	-1.612.008	-1.693.137	-1.590.042
Nakit Dengesi	-1.515.184	-3.007.917	-5.610.627	-8.801.446	-7.029.570	-7.175.594	-10.703.939	-8.439.933
Hazine Finansmanı	1.515.184	3.007.917	5.610.627	8.801.446	7.029.570	7.175.594	10.703.939	8.439.933
Toplam Net Borçlanma (Borçlanma eksi geri ödeme)	7.355.579	10.236.041	9.193.723	10.928.274	9.588.942	11.561.605	13.409.974	14.318.505
Yapılan Borçlanmaların toplamı	17.640.826	34.024.380	41.133.251	55.413.362	67.637.553	80.599.746	95.546.895	109.045.573
İç Borçlanma	15.013.276	29.732.560	36.646.408	50.883.774	61.860.352	73.052.889	86.590.712	100.035.934
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781	49.764.150	57.508.095	68.837.318
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570	23.288.739	29.082.617	31.198.617
Dış Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201	7.546.857	8.956.183	9.009.638
Anapara Geri Ödemeleri Toplamı	-10.285.246	-23.788.339	-31.939.529	-44.485.088	-58.048.611	-69.038.141	-82.136.921	-94.727.068
İç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.328	-39.910.718	-50.990.807	-61.651.661	-74.326.863	-84.289.300
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.083	-24.252.355	-31.526.598	-38.202.242	-41.368.846	-46.858.032
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209	-23.449.419	-32.958.017	-37.431.267
Dış Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803	-7.386.480	-7.810.058	-10.437.768
Borçlanma Dışı Diğer Finansman	28.827	43.078	762.735	1.266.343	1.959.899	2.253.388	2.219.367	2.261.319
Önceden Verilen Borçlardan Yapılan Anapara Tahsilatı	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671	941.160	1.007.145	1.037.314
Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228	1.312.228	1.312.228	1.772.940
Borç verme (-) Geri ödeme (+)	0	0	0	0	0	0	-100.006	-548.935
Kasa hareketi (- giriş, + çıkış)	-5.869.222	-7.271.202	-4.345.831	-3.393.171	-4.519.271	-6.639.399	-4.925.402	-8.139.891

Tablo:6 Borç Stokunun Kompozisyonu

Ocak - Ağustos 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	Şubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%	Haziran	%	Temmuz	%	Ağustos
İç Borç Stokunun Yapısı	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100	239.517
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>															
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.684	34,6	80.907	34,4	79.018	33,7	79.127	33,6	80.389
Piyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.158	65,6	155.781	66,3	156.047	66,4	159.128
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100,0	239.517
Sabit Faizliler	118.290	51,7	117.411	50,8	116.081	49,9	117.204	49,6	118.859	50,6	112.245	47,8	112.913	48,0	109.401
Değişken Faizliler	110.502	48,3	113.908	49,2	116.408	50,1	118.981	50,4	116.205	49,4	122.554	52,2	122.260	52,0	130.117
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100,0	239.517
Türk Lirası Cinsinden	190.139	83,1	193.803	83,8	193.444	83,2	196.937	83,4	197.096	83,8	196.804	83,8	197.885	84,1	200.861
Döviz Cinsinden	29.546	12,9	29.075	12,6	30.853	13,3	31.166	13,2	30.592	13,0	31.199	13,3	30.686	13,0	32.119
Döviz Endeksli TL	9.108	4,0	8.441	3,6	8.192	3,5	8.083	3,4	7.376	3,1	6.795	2,9	6.602	2,8	6.538
Dış Borç Stokunun Yapısı	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.360	100,0	90.033	100,0	88.805	100,0	88.119	100,0	88.400
<i>Faiz Yapısı açısından</i>	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.360	100,0	90.033	100,0	88.805	100,0	88.119	100,0	88.400
Sabit Faizliler	54.520	60,1	53.945	60,4	56.770	60,4	55.843	59,8	54.239	60,2	54.006	60,8	54.189	61,5	55.031
Değişken Faizliler	36.261	39,9	35.299	39,6	37.259	39,6	37.517	40,2	35.794	39,8	34.800	39,2	33.929	38,5	33.369
Toplam Borç Stokunun Yapısı	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.545	100,0	325.097	100,0	323.604	100,0	323.292	100,0	327.917
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>															
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,82	81.977	25,11	81.684	24,79	80.907	24,89	79.018	24,42	79.127	24,48	80.389
Piyasaya (1)	236.168	73,9	237.783	74,18	244.542	74,89	247.862	75,21	244.190	75,11	244.586	75,58	244.165	75,52	247.529
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.545	100,0	325.097	100,0	323.604	100,0	323.292	100,0	327.917
Sabit Faizliler	172.810	54,08	171.356	53,45	172.851	52,94	173.048	52,51	173.098	53,25	166.251	51,37	167.103	51,69	164.432
Değişken Faizliler	146.763	45,92	149.207	46,55	153.668	47,06	156.498	47,49	151.999	46,75	157.353	48,63	156.189	48,31	163.486
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>	319.573	100	320.563	100	326.518	100	329.545	100	325.097	100	323.604	100	323.292	100	327.917
Türk Lirası Cinsinden	190.139	59,5	193.803	60,46	193.444	59,24	196.937	59,76	197.096	60,63	196.804	60,82	197.885	61,21	200.861
Döviz Cinsinden	120.327	37,7	118.319	36,9	124.882	38,2	124.526	37,8	120.625	37,1	120.004	37,1	118.804	36,7	120.519
Döviz Endeksli TL	9.108	2,8	8.441	2,6	8.192	2,5	8.083	2,5	7.376	2,3	6.795	2,1	6.602	2,0	6.538
<i>İç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)</i>	20,2		21,1		20,9		20,9		20		21,4		21,1		21,6
<i>İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay)</i>	16,0		44,0		32,0		21,9		23,1		32,5		24,3		25,5
<i>İç Borç İhaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)</i>	19,43		17,58		17,01		17,17		17,31		15,61		16,02		16,07
<i>Yurt Dışına Yapılan Tahvil İhraçları</i>	1,5 Milyar Dolar		1 Milyar Euro												
Hazine Nakit Dengesi	-1808		-4557		-5813		-9125		-7437		-8260		-9810		-8876
Faiz Dışı Nakit Dengesi	3406		3505		6117		7045		12876		15029		17285		23315
<i>Toplam Konsolide Borç Stokundaki Değişim (yıl başından itibaren %)</i>			0,31		2,17		3,12		1,73		0,95		-0,99		-0,49
<i>İç Borç Stokundaki % Değişim</i>			1,10		1,62		3,23		2,74		2,63		2,79		4,69
<i>Dış Borç Stokundaki % Değişim</i>			-1,69		3,58		2,84		-0,82		-2,18		-2,93		-2,62
<i>Faiz Dışı Nakit Dengesindeki % Değişim</i>			2,91		79,59		106,84		278,04		341,26		407,49		584,53
<i>Hazine Nakit Dengesindeki Değişim (Yılbaşından itibaren %)</i>			152,05		221,52		404,70		311,34		356,84		442,59		390,93

(1) Dış Borç Stokunun tamamının piyasaya olduğu varsayılmıştır.

(2) İskontolu Satışlar

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Eylül 2005

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

A. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı

Eylül ayı bütçe sonuçlarına göre Konsolide Bütçe dengesi kümülatif 8,2 milyon YTL tutarında gerçekleşmiştir. Bu açık düzeyi bir önceki yılın aynı dönemine göre %61,1 oranında bir iyileşmeye karşılık gelmektedir. Bütçe dengesinde ortaya çıkan bu gelişmenin temel nedeni önceki raporlarda da vurguladığımız üzere faiz oranlarındaki azalış ile kurlardaki gelişmelerin etkisiyle faiz giderlerinde bir önceki yıla göre ortaya çıkan %22 oranındaki düşümedir.

Tablo 1. Eylül 2005 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	Ocak-Eylül Bütçe Gerçekleşmeleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Eylül 2004	Ocak-Eylül 2005	2005 Bütçesi	Artış Oranı (%)	Ocak-Eylül 2004	Ocak-Eylül 2005
Bütçe Harcamaları	100.858	103.718	155.628	2,8	67,3	66,6
1. Faiz Dışı Harcamalar	55.683	68.483	99.188	23,0	66,4	69,0
Personel Giderleri	21.953	24.244	31.904	10,4	76,9	76,0
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	2.829	3.209	4.333	13,5	78,0	74,1
Mal ve Hizmet Alımları	5.244	7.393	14.438	41,0	43,5	51,2
Cari Transferler	20.989	26.375	32.499	25,7	76,4	81,2
Sermaye Giderleri	3.235	5.006	10.071	54,7	50,5	49,7
Sermaye Transferleri	172	1.063	1.088	518,2	42,5	97,7
Borç Verme	1.224	1.192	2.805	-2,6	36,7	42,5
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	45.176	35.235	56.440	-22,0	68,4	62,4
Bütçe Gelirleri	79.778	95.525	126.490	19,7	76,6	75,5
1. Genel Bütçe Gelirleri	78.448	93.922	124.330	19,7	75,9	75,5
Vergi Gelirleri	64.851	77.817	106.617	20,0	73,0	73,0
Vergi Dışı Gelirler	12.840	14.998	17.238	16,8	92,3	87,0
Sermaye Gelirleri	109	174	343	59,5	21,7	50,8
Alınan Bağış ve Yardımlar	648	933	132	44,1		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	1.330	1.603	2.160	20,5	166,3	74,2
Bütçe Dengesi	-21.080	-8.193	-29.137	-61,1	46,0	28,1
Faiz Dışı Denge	24.095	27.042	27.303	12,2	119,2	99,0
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	20.928	21.119	24.048	0,9	99,7	87,8

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

Not: Alınan bağış ve yardımlarla ilgili oranlar başlangıç bütçesine göre yüksek oranda değişim gösterdiği için tabloya bu oranlar yansıtılmamıştır.

Faiz dışı harcamalardaki artış oranının başta vergi gelirleri olmak üzere bütçe gelirlerindeki artış oranının üzerinde gerçekleşmesi Eylül ayında da devam etmiştir.

Toplam bütçe giderleri %2,8 oranında artarken faiz dışı giderlerdeki artış oranı ortalama yıllık enflasyonun çok üstünde %23 oranında gerçekleşmiştir.

Harcamalardaki artış program tanımlı gelir ile program tanımlı harcamalarda karşılaştırmadan daha iyi izlenebilmektedir. Program tanımlı harcamalardaki artış oranı program tanımlı gelirlerdeki artış oranının 6,2 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Bir önceki raporda vurguladığımız şekilde gelecek aylarda aradaki farkın, mevsimsel olarak harcamaların gelirlere oranla daha hızlı artması nedeniyle artma riski gerçekleşmeye başlamıştır.

Tablo 2. Eylül 2004-2005 Konsolide Bütçe Program Tanımlı Harcama ve Gelir Gerçekleşmeleri

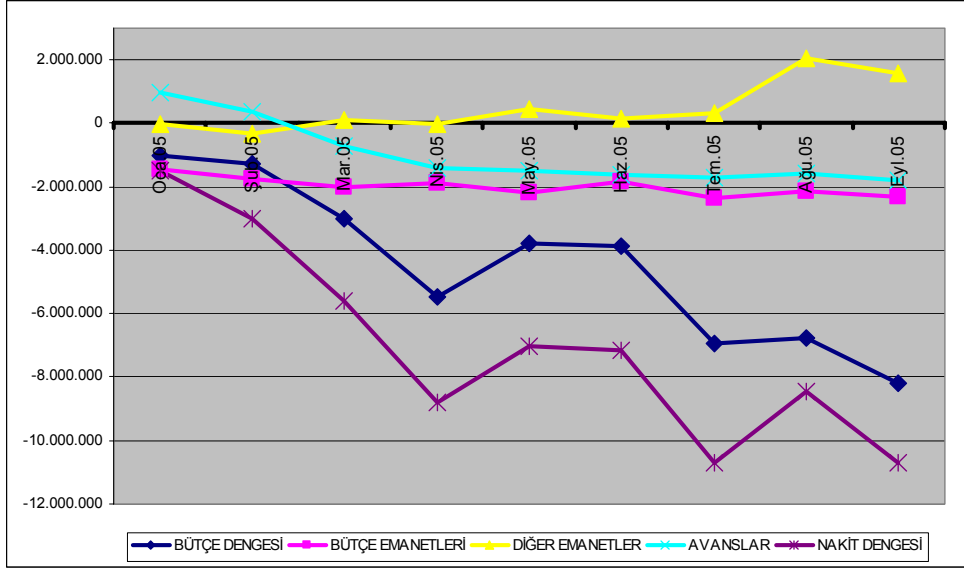
<i>(milyon YTL)</i>	2004	2005	Artış Oranı (%)
Program Tanımlı Harcama	55.336	68.356	23,5
Program Tanımlı Gelir	76.264	89.474	17,3
Program Tanımlı Denge	20.928	21.119	0,9

Geçen yıl 3,2 milyon YTL olan program tanımlı faiz dışı fazla ile bütçenin Maliye tanımlı faiz dışı fazla büyüklükleri arasındaki fark bu yılın aynı döneminde %87 oranında artarak 5,9 milyon YTL'ye çıkmıştır.

Nakit dengesindeki gelişmelere bakıldığında, Eylül sonu itibarıyla bütçe dengesi ile nakit dengesi arasındaki farkın tekrar açıldığı görülmektedir. Bütçe emanetlerinden ödeme yönünde çözülme ile avans ödemeleri bu gelişmede belirleyici olmuştur. Ağustos ayında dikkat çekici şekilde artan ve yorumu konusunda güçlük çekildiğini belirttiğimiz diğer emanetler kaleminde ise birikim yönündeki artışın hız kestiği görülmektedir.

Eylül sonu itibarıyla bütçe dengesi ile nakit dengesi arasındaki farkın tekrar açıldığı görülmektedir.

Grafik 1. Bütçe Dengesi ve Nakit Açığı (kümülatif, bin YTL)



Hazine nakit dengesi gerçekleşmelerinin Eylül sonu itibarıyla durumuna baktığımızda Toprak Mahsulleri Ofisine Hazinece bütçeye gider kaydedilmeden açılan kredilerin 919 milyon YTL'ye ulaştığı görülmektedir. Bu uygulama Ekim ayı içinde TEPAV web sitesinde yayımlanan PN05-06 nolu politika notunda detaylı bir biçimde açıklanmış bulunmaktadır.

B. Bütçe Giderleri

Konsolide bütçe harcamalarının %66,6'sı ilk dokuz ay sonunda kullanılmıştır. Faiz dışı harcamalar açısından bakıldığında bu oran %69 oranında çıkmaktadır. Geçen yılın aynı dönemine göre faiz dışı harcamalarının ödeneklere göre kullanımı özellikle cari transferler ile mal ve hizmet alımlarındaki artışların etkisiyle bu sene yaklaşık 3 puan artmıştır.

Ödeneklerin yüksek kullanımı kendisini 2004 Eylül - 2005 Eylül döneminde yaşanan harcama artışının programlanan harcama artışından daha yüksek olmasında göstermektedir. Gerçekleşen artış faiz dışı harcamalarda %23 oranında olurken bu 2005 programında %18,5 oranında öngörülmüştü (bakınız ek tablo 3). Cari transferler kalemi özellikle sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerden dolayı ortalamanın üzerinde %25,7

Toprak Mahsulleri Ofisine Hazinece bütçeye gider kaydedilmeden açılan kredilerin 919 milyon YTL'ye ulaşmıştır.

Konsolide bütçe harcamalarının %66,6'sı ilk dokuz ay sonunda kullanılmıştır.

oranında çıkmıştır. Cari transferlerin faiz hariç harcamalar içindeki ağırlığının %35'e yaklaştığı düşünüldüğünde buradaki sapmanın mali etkisi daha iyi anlaşılacaktır. İlk dokuz ayın sonunda ek tablo 3'ten de görüleceği üzere faiz dışı harcamalar, cari transferler ve sermaye giderleri kalemindeki artışlar nedeniyle programlananın üzerinde gerçekleşmektedir.

İlk dokuz ayın sonunda faiz dışı harcamalar, cari transferler ve sermaye giderleri kalemindeki artışlar nedeniyle programlananın üzerinde gerçekleşmektedir.

Faiz dışı harcamalara katkı yapan temel harcama kalemleri açısından bakıldığında, en büyük payın personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamalarına ait olduğu izleyen tablodan açıkça görülmektedir.

Tablo 3. Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaların Yüzde Dağılımı ve Faiz Dışı Harcamalardaki Artışa Katkı

	FDH'ın Yüzde Dağılımı	Artış Oranına Katkı
Faiz Dışı Harcamalar (FDH)	100,0	23,0
Personel	40,1	9,2
Mal ve Hizmet Alımları	10,8	2,5
Sağlık	3,7	0,9
Cari Transferler	38,5	8,9
Sosyal Güvenlik Kurumları	25,8	5,9
Tarımsal Destekleme	4,4	1,0
Sermaye Giderleri	7,3	1,7
Diğer	3,3	0,8

Yılın Geri Kalan Kısımında Ödenek Yönetimi üzerine bazı gözlemler

Eylül verileri açıklandıktan sonra Maliye Bakanlığı 2005 yılı yıl sonu bütçe giderlerinin gerçekleşme tahminlerini de açıklamıştır. TEPAV Mali izleme raporlarında şimdiye kadar analizlerimizi bütçe başlangıç ödeneklerine göre gerçekleştirmeleri karşılaştırmak suretiyle yaparken bu defa açıklanan yılsonu tahminini baz alıp yılın kalan üç ayına ilişkin de olası riskler açısından bir değerlendirme yapmak istedik

Tablo 4. Konsolide Bütçe Ödenek Kullanımları (Ocak-Eylül)

	2004	2004 Eylül	2004 Eyl/2004G erc.	2005 (B)	2005 Eylül	2005 (GT)	2005 Eyl / 2005 GT
BÜTÇE HARCAMALARI	141.021	100.858	71,52	155.627	103.718	145.929	71,07
FAİZ DIŞI HARCAMALAR	84.532	55.683	65,87	99.187	68.483	99.523	68,81
I. PERSONEL ve SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİ	32.972	27.073	82,11	36.237	27.454	36.066	76,12
II. MAL VE HİZMET ALIMLARI	12.684	5.244	41,34	14.438	7.393	14.120	52,36
Sağlık	3.075	1.382	44,93	3.472	2.537	3.766	67,35
Savunma ve Güvenlik	5.998	2.174	36,24	7.359	2.719	6.782	40,09
Diğer Mal ve Hizmet Alımları	3.611	1.688	46,76	3.607	2.138	3.572	59,85
III.FAİZ GİDERLERİ	56.488	45.176	79,97	56.440	35.235	46.406	75,93
İç Borç Faizi	50.432	40.663	80,63	49.040	30.455	39.906	76,32
Dış Borç ve Diğer Faiz Ödemeleri	6.057	4.512	74,50	7.400	4.780	6.500	73,54
IV.CARİ TRANSFERLER	27.683	20.989	75,82	32.499	26.375	36.051	73,16
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	19.036	14.480	76,07	21.474	17.693	23.446	75,46
Emekli Sandığı	7.943	6.497	81,80	8.889	7.065	8.889	79,48
SSK	5.757	4.075	70,78	6.592	5.718	7.710	74,16
BAĞKUR	5.336	3.908	73,24	5.993	4.910	6.847	71,71
İşsizlik Sigortası	440	320	72,60	524	357	499	71,52
KİT Görev Zararları	388	290	74,83	465	274	492	55,69
Yerel Yönetimlere Transferler	50	17	33,57	52	572	1.294	44,22
Tarımsal Destekleme	3.084	2.703	87,64	3.457	2.983	3.813	78,23
Emeklilere Vergi İadesi	710	561	79,10	1.293	1.257	1.350	93,09
Kredi Yurtlar	834	649	77,81	1.175	794	1.106	71,79
Diğer	3.141	1.970	62,70	4.059	2.445	4.051	60,37
V.SERMAYE GİDERLERİ	8.050	3.235	40,18	10.071	5.006	9.807	51,04
VI.SERMAYE TRANSFERLERİ	437	172	39,34	1.088	1.063	1.514	70,24
VII.BORÇ VERME	2.669	1.224	45,85	2.805	1.192	1.965	60,65
KİT Sermaye	949	652	68,67	895	747	890	83,92
Risk Hesabı	485	356	73,45	1.100	196	400	49,09
Diğer	1.236	216	17,50	810	248	675	36,81
VIII.YEDEK ÖDENEKLER	37	37	100,00	2.050	0	0	

*Maliye Bakanlığı
2005 yılı bütçe
rakamlarının
başlangıç bütçe
ödeneklerinin
yaklaşık 10 milyar
YTL altında
gerçekleşeceğini
tahmin etmektedir.
Bunda da en önemli
kalem faiz
ödenğinde sağlanan
tasarruftur.*

Maliye Bakanlığı 2005 yılı bütçe rakamlarının başlangıç bütçe ödeneklerinin yaklaşık 10 milyar YTL altında gerçekleşeceğini tahmin etmektedir. Bunda da en önemli kalem faiz ödenğinde sağlanan tasarruftur. Buna karşılık faiz dışı harcama kalemlerinde de başlangıç bütçe ödenğine göre herhangi bir aşım olmayacağı öngörülmektedir. Yılın kalan kısmı için ödenek kullanımlarına baktığımızda bazı hususlar dikkati çekmektedir.

- Personel giderlerinde başlangıç ödenği içinde kalınacağı, buna da en önemli katkının işçilik ödemelerinden geleceği varsayılmaktadır. İşçilik ödemelerindeki bu katkı ise ağırlıklı olarak Köy Hizmetleri personelinin İl Özel İdarelerine devredilmesi nedeniyle personele ilişkin harcamaların cari transferler kalemine aktarılmasından kaynaklanmaktadır.
- Mal ve hizmet alımları kaleminde başlangıç ödenğinin yaklaşık 300 milyon YTL altında kalınarak tasarruf sağlanacağı öngörülmektedir. Öte yandan, Eylül ayı sonuna kadar mal ve hizmet alımları

kalemindeki kullanım başlangıç ödeneğinin sadece % 51'i mertebesinde. Dolayısı ile yılın son üç ayında bu kalemden hızlı bir kullanım yapılmasının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Nitekim hazinenin yıl sonuna doğru rezerv biriktirmesi de bu yönde gelecek ödenek ve nakit taleplerine karşı bir tedbir niteliğindedir.

- Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına yapılacak transferlerin ise ödeneği içinde kalması mümkün görülmemektedir. Nitekim, Maliye Bakanlığının bütçe tahminlerinde başlangıç ödeneklerinin 1,9 milyar YTL üzerinde harcama yapılacağı öngörülmektedir.
- Cari transferler altında yer alan tarımsal destekleme ödemeleri ile emeklilere vergi iadesi ödemelerinde ise başlangıç ödeneklerinin aşılabacağı görülmektedir.
- Sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler ile emeklilere vergi iadesi kalemlerinin kontrol dışı ödemeler olması nedeniyle bunların yılın geri kalan kısmında daha da fazla sapma göstermesi mümkündür.
- Sonuç olarak, yılın geri kalan kısmında cari transfer kalemlerinden kaynaklanan ödenek sapmalarının tahminlerden daha fazla olması beklenmekle birlikte, torba yasanın ikinci maddesi kapsamında bir kısım harcamanın ödeneksiz tahakkuk ettirilerek ertelenmesi imkanının da kullanılabileceği göz ardı edilmemelidir.

İlk dokuz aylık uygulamalar sonucunda bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı % 79,2, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 20,8 oranında gerçekleşmiştir. Maliye politikasının kontrol edilebilir etkinliğini gösteren esnekliğin olduğu harcamaların bütçe içindeki payının %20'ler düzeyinde olması bütçenin zaman içinde politika uygulama yeteneğinin azaldığını ve bu durumu Eylül ayı içinde de değiştirecek bir gelişmenin olmadığını göstermektedir. Bu konuya ilerideki bölümde tekrar değinmekteyiz.

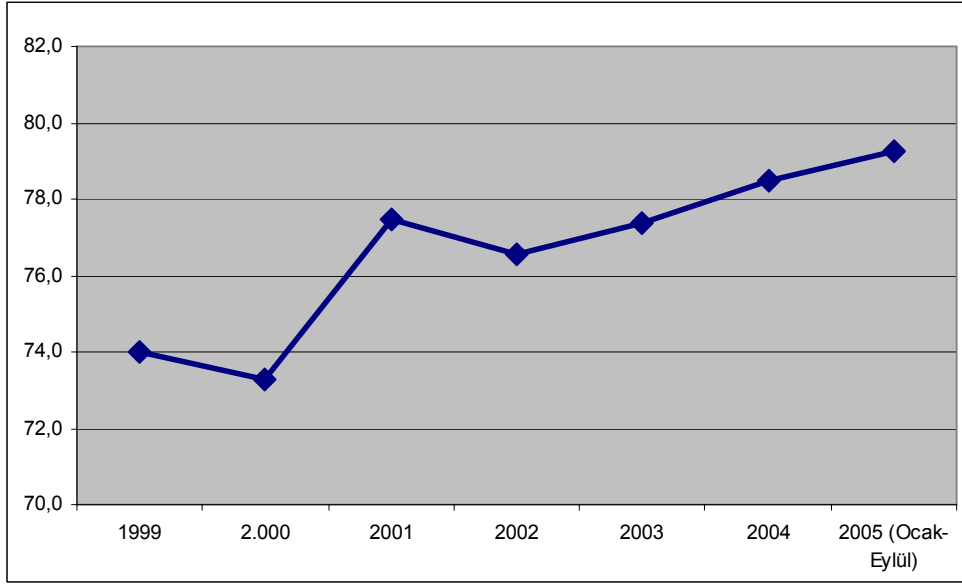
Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına yapılacak transferlerin ödeneği içinde kalması mümkün görülmemektedir.

Tarımsal destekleme ödemeleri ile emeklilere vergi iadesi ödemelerinde başlangıç ödeneklerinin aşılabacağı görülmektedir.

Torba yasanın ikinci maddesi kapsamında bir kısım harcamanın ödeneksiz tahakkuk ettirilerek ertelenmesi imkanının da kullanılabileceği göz ardı edilmemelidir.

İlk dokuz aylık uygulamalar sonucunda bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı %79,2, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 20,8 oranında gerçekleşmiştir.

Grafik 2. Bütçe İçinde Esnekliği Olmayan Harcamaların Payı (%)



C. Bütçe Gelirleri

Konsolide bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre Eylül ayında kümülatif olarak %19,7 oranında bir artış göstermiştir. Vergi gelirlerinde yaşanan artış oranı %20 olmuştur.

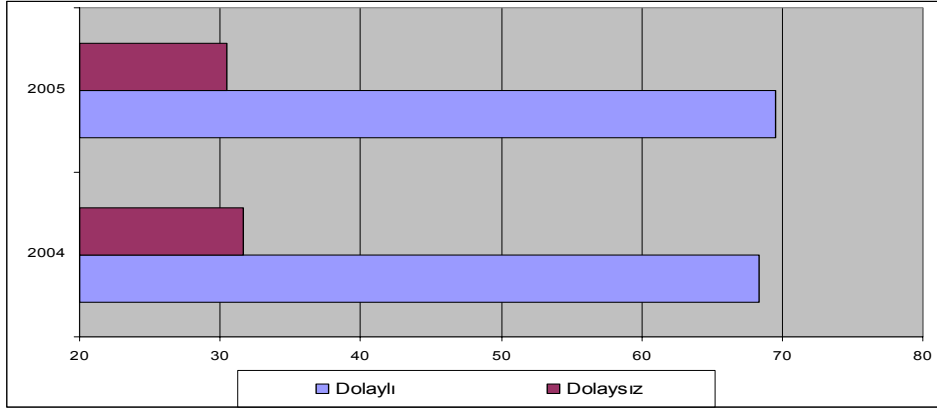
Kurumlar vergisinde geçici vergi tahsilatında bir önceki yılın aynı dönemine göre yaşanan ortalamanın üstünde artış gelir üzerinden alınan vergilerin ortalamanın çok daha altına düşmesine engel olmuştur.

Motorlu taşıt araçları ile petrol ve doğalgaz ürünleri üzerinden alınan ÖTV tahsilatındaki artış Ağustos ayında olduğu gibi Eylül ayında da ÖTV tahsilatındaki artış oranının ortalamanın üstünde çıkmasına neden olmuştur.

Dolaylı vergilerin payındaki artış eğilimi Eylül ayı sonunda da devam etmiş, toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı %70 oranını aşmıştır. Böylece bir önceki yılın aynı dönemine göre 1 puanın üzerinde dolaylı vergiler lehine bir gelişme devam etmiş görünmektedir.

Dolaylı vergilerin payındaki artış eğilimi Eylül ayı sonunda da devam etmiş, toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı %70 oranını aşmıştır.

Grafik 3. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Vergi Tahsilatının Gelişimi (Ocak-Eylül 2004/2005)



Harcama tahminlerinde olduğu gibi 2005 yılı gelir gerçekleştirmeleri konusunda da Maliye Bakanlığınca tahminler yapılmıştır. İzleyen tablo bu gelir tahminlerinin Eylül sonu kümülatif gelir gerçekleştirmeleri karşısındaki durumunu vermektedir.

Tablo 5. 2005 Yılı Gelir Gerçekleşmeleri

	Bütçe	Gerç.Tahm.	Fark	Eylül	Eyl /GT
Toplam Gelirler	126.490	130.946	4.455	95.525	72,95
A. Genel Bütçe Gelirleri	124.330	128.786	4.456	93.922	72,93
I-Vergi Gelirleri	106.617	107.041	424	77.817	72,70
A-Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	26.408	29.590	3.182	21.611	73,03
B-Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.267	1.773	507	1.340	75,58
C-Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	53.586	51.677	-1.909	37.458	72,48
D- Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Al. Vergiler	20.314	19.006	-1.309	13.778	72,49
E- Diğer Vergiler	2.368	2.183	-185	1.555	71,23
F- İdari Harçlar ve Ücretler, Sanayi Dışı Arızı Satışlar	2.674	2.813	138	2.074	73,74
II- Vergi Dışı Gelirler	16.664	19.392	2.729	14.998	77,34
III- Sermaye Gelirleri	342	2.199	1.857	174	7,91
IV- Alınan Bağışlar ve Yardımlar	132	154	22	933	607,82
B. Katma Bütçe Gelirleri	2.160	2.160	0	1.603	74,21

Buna göre 2005 yılı sonunda toplam bütçe gelirlerinin yıl başındaki öngörülere göre 4,4 milyar YTL daha fazla gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Gelir tahminlerindeki aşma vergi dışı gelirlerden ve sermaye gelirlerinden kaynaklanmaktadır. Vergi dışı gelirlerdeki artış TMSF'den yapılan tahsilat olup Haziran 2005 raporumuzda belirttiğimiz gibi bu aslında gerçek bir gelir tahsilatı niteliğinde değildir. Sermaye gelirlerindeki artışın ana kaleminin ise TELEKOM hisse satış gelirleri olduğu tahmin edilmektedir. Eylül sonu itibarıyla bu kalemdeki tahsilatın çok düşük kalması yılın kalan kısmında TELEKOM özelleştirmesinin hızlandırılarak sonuçlandırılacağı kanısını doğurmaktadır.

Toplam bütçe gelirlerinin yıl başındaki öngörülere göre 4,4 milyar YTL daha fazla gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. Bu durum vergi dışı gelirlerden ve sermaye gelirlerinden kaynaklanmaktadır.

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Eylül sonunda oluşan 10,7 milyar YTL'lik konsolide bütçe nakit açığının finansmanında en dikkati çeken nokta geçen aylardaki Hazinesinin nakit rezervlerinin arttırılması politikasına devam edilmesidir. Yaklaşık olarak nakit açığının 7 milyar YTL üzerinde bir net borçlanma yapılmıştır. Böylece yılbaşından bu yana Hazine hesaplarında oluşan rezerv yaklaşık 9 milyar YTL artış göstermektedir. Hazinesinin bu fazlayı Kasım ayından itibaren artacak olan itfalarında ve yıl sonu ödenek kullanım taleplerinin karşılanmasında kullanacağı anlaşılmaktadır.

İç Borçlanmada yıl başından bu yana tahvil ihraçlarının payı Eylül ayı içindeki borçlanmada daha da ağırlık kazanan bir yapıya dönüşmüştür. Bir önceki aya göre tahvil satışlarında 14 milyar YTL'lik artış olurken, aynı dönemde hazine bonosu satışlarındaki artış sadece 1,5 milyar YTL civarında olmuştur. Hem dış borçlanmada hem de bono borçlanmasında net geri ödeyicilik durumu Eylül ayında daha belirgin hale gelmiş bulunmaktadır.

İç borç stokunun ortalama vadesi ile iç borçlanmanın ortalama vadesinde daha önceki aylarda gözlenen eğilim devam etmiştir. İç borç stokunun ortalama vadesi artış eğilimini devam ettirerek 22,5 aya, iç borçlanmanın ortalama vadesi de Eylül ayında yapılan yoğun tahvil ihraçları nedeniyle 27 aya çıkmıştır. Iskontolu iç borçlanma ihalelerinde ağırlıklı ortalama faiz ise uzun bir aradan sonra düşme eğilimine girerek 14,84 puan olmuştur.

Iskontolu iç borçlanma ihalelerinde ağırlıklı ortalama faiz ise uzun bir aradan sonra düşme eğilimine girerek 14,84 puan olmuştur.

III. 2006 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Karşılaştırmalı Bazda Değerlendirilmesi

Bu sayıda parlamentoya sunulan 2006 yılı merkezi yönetim bütçe tasarısının rakamsal büyüklükler itibarıyla genel bir değerlendirmesi yapılacaktır. Bunun için öncelikle kamu kesimi borçlanma gereği ve makro ekonomik çerçeve ele alınacak, daha sonra da bütçe üzerinden değerlendirmelerde bulunulacaktır.

III.1 Makro Ekonomik Hedefler ve Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

2006 yılı makro çerçevesi detayları Maliye Bakanının 28.10.2005 tarihinde yapmış olduğu bütçe sunuş konuşması çerçevesinde parlamentonun bilgisine sunulmuştur. Yüksek Planlama Kurulunun 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun (KMYKK) 18 inci maddesine göre Ekim ayı başında toplanıp 2006 yılı makro ekonomik büyüklüklerle kamu maliyesine ilişkin büyüklükleri kesinleştirmesi ve bu doğrultuda makro çerçevenin kamuoyunun bilgisine sunulması beklenirdi. Oysa ki; DPT tarafından koordine edilen ve makro çerçeve yerine geçecek olan “Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2006” raporu bütçenin Meclise sunulduğu tarih olan 17 Ekim 2005 tarihini taşımakta ancak Ekim ayı sonunda kamuoyunun ve parlamentonun bilgisine sunulmuş bulunmaktadır. Böylece, 5018 sayılı kanunun ruhuna aykırı bir biçimde bütçeye temel teşkil eden makro mali büyüklüklerin kamuoyunca önceden bilinip yeterince tartışılması ve bütçenin buna göre şekillenmesi mümkün olmamıştır.

Ekonomik programa göre 2006 yılında Türkiye’nin yüzde 5 büyümesi öngörülmektedir. Türkiye ekonomisi 2001 krizi sonrası beşinci yılda büyümeyi sürdürmeyi hedeflemektedir. Kapasite kullanımlarının sınır noktaya yaklaştığı, geçmiş yıllar baz etkisi nedeniyle hasıla düzeyinin yükseldiği bir ortamda büyümenin sürdürülmesi 2006 ve sonrası dönemlerde daha fazla çabayı gerektirecektir diye düşünülmektedir.

2006 yılı makro çerçevesi detayları Maliye Bakanının 28.10.2005 tarihinde yapmış olduğu bütçe sunuş konuşması çerçevesinde parlamentonun bilgisine sunulmuştur.

“Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2006” raporu bütçenin Meclise sunulduğu tarih olan 17 Ekim 2005 tarihini taşımakta ancak Ekim ayı sonunda kamuoyunun ve parlamentonun bilgisine sunulmuş bulunmaktadır.

Tablo 6. Temel Makro Göstergeler

	2004			2005			2006	Artış Oranı
	Program	Gerçek.	Sapma (%)	Program	Gerç. Tahmini	Sapma (%)	Program	2006 / 2005
GSMH Büyümesi (%)	5,0	9,9	98,0	5,0	5,0	0,0	5,0	0,0
GSMH (Cari Fiy. Trilyon TL)	419.692	428.932	2,2	480.900	485.058	0,9	539.870	11,3
GSMH (Cari Fiy. Milyon \$)	261.700	299.500	14,4	298.400	357.700	19,9	380.600	6,4
GSMH Deflatörü (%)	11,9	9,5	-20,2	8,0	7,7	-3,8	6,0	-22,1
TEFE (Yüzde Değişme)								
Yıl Sonu	12,0	13,8	15,3	8,0	8,0	0,0	5,0	-37,5
Yıllık Ortalama	10,0	11,9	19,0	10,3	7,1	-31,1	7,3	2,8
TÜFE (Yüzde Değişme)								
Yıl Sonu	12,0	9,3	-22,3	8,0	8,0	0,0	5,0	-37,5
Yıllık Ortalama	13,7	10,6	-22,8	9,6	8,4	-12,5	6,8	-19,0
Dolar Kuru (\$/bin TL) (Ort.)	1.604,0	1.446,0	-9,9	1.628,0	1.356,0	-16,7	1.418,5	4,6
Cari İşlemler Dengesi (Milyar \$)	-7,6	-15,5	103,9	-10,6	-21,3	101,2	-22,0	3,3
Cari İşlemler Dengesi/GSMH (%)	-2,9	-5,2	78,2	-3,6	-6,0	67,8	-5,8	-2,9
Dış Ticaret Dengesi	-23,5	-34,4	46,6	-33,0	-42,6	29,1	-45,4	6,6
İhracat (FOB, Milyar \$)	51,5	63,1	22,5	71,0	72,4	2,0	79,0	9,1
İthalat (CIF, Milyar \$)	75,0	97,5	30,1	104,0	115,0	10,6	124,4	8,2

Enflasyon hedefleri istikrar programıyla uyumlu bir şekilde 2006 yılı için yıl sonu hedefi olarak yüzde 5 düzeyinde öngörülmüştür. Son yıllarda enflasyondaki düşüşte, alınan ekonomik tedbirlerin yanısıra özellikle Türk Lirasının değer kazanması yönündeki gelişmenin belirleyici olduğu düşünülmektedir. Bu açıdan, gelecek yıllarda izlenecek kur politikasının ve cari açık baskısının fiyatlar konusundaki öngörülerini ve bütçe büyüklüklerini önemli ölçüde etkileyebileceği gözden uzak tutulmamalıdır.

Yukarıdaki tabloda genel hatları ortaya konan makro ekonomik çerçevenin altında 2006 yılı için hedeflenen kamu kesimi borçlanma gereği de açıklanmış bulunmaktadır. Buna göre, 2005 yılında kamu kesimi borçlanma gereğinin GSMH'ya oran olarak yüzde 1'in altına düşeceği, 2006 yılında ise kamu kesiminin 0,74 oranında fazla vereceği öngörülmektedir. Bu fazlanın altında yatan nedenler şu şekilde sıralanabilir;

Gelecek yıllarda izlenecek kur politikasının ve cari açık baskısının fiyatlar konusundaki öngörülerini ve bütçe büyüklüklerini önemli ölçüde etkileyebileceği gözden uzak tutulmamalıdır.

Tablo 7. Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (GSMH'ya Oran Olarak, Yüzde)

	2003	2004	2005 (GT)	2006 (P)
Konsolide Bütçe	11,27	7,06	3,09	2,45
Bütçe Dışı Fonlar	-0,17	-0,45	-0,49	-1,53
Döner Sermayeli İşletmeler	-0,31	-0,28	-0,21	-0,19
Merkezi Yönetim Borçlanma Gereği	10,79	6,33	2,39	0,73
Sosyal Güvenlik Kurumları	0,04	0,05	-0,04	0,00
İşsizlik Sigortası Fonu	-1,11	-1,02	-0,98	-0,89
Yerel Yönetimler	0,38	-0,10	-0,03	-0,06
Genel Yönetim Borçlanma gereği	10,10	5,26	1,34	-0,22
Kamu İktisadi Teşebbüsleri	-0,74	-0,57	-0,47	-0,53
Kamu Sektörü Borçlanma Gereği	9,36	4,69	0,87	-0,74
Faiz Hariç Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	-7,54	-8,13	-7,35	-6,21
Program Tanımlı Faiz Dışı Açık (+)/Fazla (-) (IMF)	-6,63	-7,09	-6,31	-6,57

Kaynak: Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar, 2006 raporu verilerinden hareketle uluslararası standartlara (IMF, GFS 2001, ESA 95) uygun bir tanımlama paralelinde sınıflandırılmıştır.

- Öncelikle 2005 yılında konsolide bütçede faiz harcamalarındaki ciddi düşüşlerin 2006 yılında da etkisini sürdüreceği ve konsolide bütçe açığının yüzde 3'ün altına ineceği öngörülmektedir.
- Bu açığı telafi ederek kamu kesimi borçlanma gereğini fazlaya çeviren en önemli kalemin bütçe dışı fonlar olacağı anlaşılmaktadır. Bu kalemde yer alan özelleştirme fonunun gelirlerinde bir önceki yıla göre yaklaşık iki katı artış gözlemlenmektedir. Bunun da yıl içinde yapılacak özelleştirme tahsilatlarından kaynaklanacağı anlaşılmaktadır.
- Bunların dışında dikkati çeken bir kalem; işsizlik sigorta fonunun geçen yıllardaki eğilimini sürdürerek fazla vermeye devam etmesidir. Aslında, genelde gelirleri işveren katkılarından (devlet dahil) ve nakit fazlalarını piyasada değerlendirmekten kaynaklanan menkul kıymet gelirlerinden oluşan bu fon işsizliğin en yüksek noktalarda dolaştığı yıllarda dahi mevzuatından kaynaklanan nedenlerle kayda değer bir ödemede bulunmamıştır. Bu nedenle sürekli olarak fonksiyonunun tersine bir biçimde nakit fazlası vererek kamu dengesine görünürde bir katkı sağlamaya devam etmektedir.

Konsolide bütçe açığının yüzde 3'ün altına ineceği öngörülmektedir.

Kamu kesimi borçlanma gereğini fazlaya çeviren en önemli kalemin bütçe dışı fonlar olacağı anlaşılmaktadır.

KİT'lerin de kamu dengesine pozitif katkıları diğer iki kalem kadar olmasa da devam etmektedir.

- KİT'lerin de kamu dengesine pozitif katkıları diğer iki kalem kadar olmasa da devam etmektedir. 2006 yılında da KİT'lerin (TELEKOM ve TÜPRAŞ hariç) fazla verecekleri tahmin olunmaktadır. Ancak, bu fazlanın en çok katkı yapan kuruluşlar hariç olmak üzere ne şekilde ve hangi tedbirlerle sağlanacağı açık değildir. Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar raporunda bu konuda yorum yapmaya elverecek karşılaştırmalı bilgilerin bulunmamasını bir eksiklik olarak değerlendirmekteyiz.

Bütün bunların sonucunda IMF tanımlı (program tanımlı) faiz dışı fazlanın GSMH'nın yüzde 6,5'i olarak programlandığı anlaşılmaktadır. Bu fazlanın yüzde 5,1'inin konsolide bütçeden geleceği tahmin edilmektedir. Ancak, izleyen bölümde belirtildiği gibi bunun merkezi yönetim bütçesinde neye tekabül ettiği açık değildir.

III.2 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi:

III.2.1 Bütçenin Kapsam Farkı Üzerine Bazı Önbulgular

2006 yılı bütçesi Anayasanın 161inci maddesi gereğince 17 Ekim 2005 tarihinde Parlamentoya sunulmuştur. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 16, 17 ve 18 inci maddeleri çerçevesinde, bütçe tasarısı geçmiş yıllardan farklı olarak merkezi yönetim bütçe tasarısı olarak hazırlanmıştır.

Bütçe tasarısı ile birlikte Parlamentoya bütçenin sunulması ve parlamentoda genel kurulda görüşülmesi sürecine ilişkin Anayasa değişikliğini öngören tasarı da Meclise sunulmuştur. Yine 5018 sayılı kanunun bütçenin kapsamı, uygulaması ve kontrolü dahil bazı maddelerinin değiştirilmesine yönelik bir tasarı da bütçe tasarısının sunulmasından sonra Meclise verilmiştir.

2006 yılı merkezi yönetim bütçesi 174,34 milyar YTL tutarında toplam ödenek ve 156,85 YTL tutarında toplam bütçe geliri hedefi ile parlamentoya sunulmuştur. Bütçe açığı ise 17,49 milyar YTL düzeyinde öngörülmüştür. Söz konusu bütçe büyüklükleri ile ilgili en göze çarpan ve analiz eksikliğine yol açtığı ifade edilen husus bütçe içine alınan bazı

kurum ve kuruluşlar nedeni ile bütçenin kalemlerinin geçmiş yıllarla karşılaştırma olanağının olmadığı yönündedir.

Bu ihtiyaca karşılık gelmek üzere ön değerlendirme raporumuzda eldeki mevcut verilerle bir karşılaştırma çalışması yapılmış bulunmaktaydı. Bilahare Maliye Bakanının bütçe sunuş konuşmasına ekli tablolarda ana kalemler itibarıyla bu karşılaştırma eski ve yeni bütçe tanımları üzerinden yer almış bulunmaktadır. Bizim yapmış olduğumuz çalışmanın harcamalar kısmı ile Maliye Bakanlığının açıklamış olduğu tabloların harcama kısımlarında yüzde 1'in altında (yüzde 0,3) bir fark bulunmaktadır. Ancak gelir kısmında iki yaklaşım arasında fark daha yüksek çıkmıştır. Bunun nedeni, özel bütçeli kurumların gelirleri (II sayılı cetvel) ile düzenleyici ve denetleyici kurumların gelirlerinin (III sayılı cetvel) bütçe tasarısının ikinci maddesinde "B Bütçe Gelirleri" cetvelinde gösterildiği ifadesi yer almasına rağmen, bu ifadenin aksine "B Bütçe Gelirleri " cetveli toplamına dahil edilmemesinden kaynaklanmıştır. Parlamentoya sunulan bütçe metni ile eki tablolar birbirleriyle uyumlu hazırlanmadan merkezi yönetim bütçesi parlamentoya sunulmuş gözükmemektedir. Özel bütçeli kurumlar ile düzenleyici ve denetleyici kurumların gerekçeli gelir cetvelleri bütçe ile birlikte parlamentoya sunulmamıştır. Ekim ayı sonunda sunulan bütçe gerekçesinde ise sadece global rakamlar bazında bir sunum yapılmıştır.

Parlamentoya sunulan bütçe metni ile eki tablolar birbirleriyle uyumlu hazırlanmadan merkezi yönetim bütçesi parlamentoya sunulmuş gözükmemektedir.

Dolayısı ile hesaplarımızı yaparken özel bütçeli kuruluşlar ile düzenleyici kuruluşların gelirlerini parlamentoya eksik olarak sunulan bütçe dokümanları üzerinden yaptığımız için gelir tahminlerimiz Maliye Bakanlığınca sonradan açıklanan tablolardaki gelir tahminlerinin altında kalmıştır. Bunun sonucunda tarafımızdan yapılan ilk hesaplamada IMF tanımlı faiz dışı fazla, gelirlerin daha düşük hesaplanması nedeniyle yüzde 4,2 oranında tahmin edilmesine karşılık Maliye Bakanlığının hesabında bu oran yüzde 5,1 olarak gözükmemektedir.

III.2.2 2006 Yılı Konsolide Bütçe ve Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri Üzerine Değerlendirmeler- Bütçe Önemli Bir Maliye Politikası Değişikliği Öngörüyor mu ?

Bütçenin kapsamlı bir değerlendirmesini yapmak amacıyla öncelikle Maliye Bakanlığının parlamentoya bütçe teslim edildikten yaklaşık iki hafta sonra sunduğu bütçe gerekçesi ve bakanın bütçe sunuş konuşması dokümanları çerçevesinde merkezi yönetim bütçesi önceki yıllar (konsolide bütçe) bazına çekilmiştir. Bütçenin değerlendirmesi esas olarak bu bazda yapılacaktır. Merkezi yönetim bütçesi yeni tanım ve farklılıklarıyla yine burada ele alınacaktır. Sonuçta da Bütçenin önceki yıllara oranla ve özellikle faiz ödemelerindeki düşmeden kaynaklanan tasarruf sonucunda gerçekten bir maliye politikası aracı olarak tasarlanıp tasarlanmadığı sorusuna yanıt aramaya çalışacağız.

2006 Bütçe Tasarısının Genel Büyüklükleri

2006 yılı konsolide bütçe büyüklüğü 157,27 milyar YTL ödenek teklifi ve 144,06 milyar YTL gelir tahmini ile birlikte parlamentoya sunulmuştur. Buna göre konsolide bütçe açığının 13,2 milyar YTL düzeyinde olması programlanmıştır.

Tablo 8. 2006 Bütçe Büyüklükleri: Önceki Yıllar Bazlı Düzeltilmiş Konsolide Bütçe

	milyon YTL						GSMH'ya Oranları						Yüzde Dağılım (%)					
	2002	2003	2004	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (KB)	2002	2003	2004	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (KB)	2002	2003	2004	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (KB)
Bütçe Harcamaları	110.577	132.822	141.021	155.627	145.929	157.271	40,2	37,2	32,9	32,4	30,1	29,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Faiz Dışı Harcamalar	58.707	74.212	84.532	99.187	99.523	111.011	21,3	20,8	19,7	20,6	20,5	20,6	53,1	55,9	59,9	63,7	68,2	70,6
I. Personel ve Sosyal Gv. Primleri	21.423	28.160	32.972	36.237	36.066	40.527	7,8	7,9	7,7	7,5	7,4	7,5	19,4	21,2	23,4	23,3	24,7	25,8
II. Mal Ve Hizmet Alımları	9.685	10.987	12.684	14.438	14.120	15.930	3,5	3,1	3,0	3,0	2,9	3,0	8,8	8,3	9,0	9,3	9,7	10,1
III.Faiz Giderleri	51.871	58.609	56.488	56.440	46.406	46.260	18,9	16,4	13,2	11,7	9,6	8,6	46,9	44,1	40,1	36,3	31,8	29,4
IV.Cari Transferler	17.952	24.858	27.683	32.499	36.051	37.372	6,5	7,0	6,5	6,8	7,4	6,9	16,2	18,7	19,6	20,9	24,7	23,8
V.Sermaye Giderleri	7.161	7.446	8.050	10.071	9.807	10.737	2,6	2,1	1,9	2,1	2,0	2,0	6,5	5,6	5,7	6,5	6,7	6,8
VI.Sermaye Transferleri	156	194	437	1.088	1.514	2.184	0,1	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,1	0,1	0,3	0,7	1,0	1,4
VII.Borç Verme	1.790	2.295	2.669	2.805	1.965	3.279	0,7	0,6	0,6	0,6	0,4	0,6	1,6	1,7	1,9	1,8	1,3	2,1
VIII.Yedek Ödenekler	539	273	37	2.050		983	0,2	0,1	0,0	0,4	0,0	0,2	0,5	0,2	0,0	1,3	0,0	0,6
Toplam Gelirler	70.494	92.624	109.871	126.490	130.946	144.058	25,6	26,0	25,6	26,3	27,0	26,7	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
A. Genel Bütçe Gelirleri	69.506	90.933	108.058	124.330	128.786	141.773	25,3	25,5	25,2	25,9	26,6	26,3	98,6	98,2	98,3	98,3	98,4	98,4
I-Vergi Gelirleri	54.534	76.671	90.077	106.617	107.041	118.320	19,8	21,5	21,0	22,2	22,1	21,9	77,4	82,8	82,0	84,3	81,7	82,1
Dolaylı	35.757	51.372	62.041	78.943	75.694	84.383	13,0	14,4	14,5	16,4	15,6	15,6	50,7	55,5	56,5	62,4	57,8	58,6
Dolaysız	18.776	25.299	28.036	27.675	31.347	33.937	6,8	7,1	6,5	5,8	6,5	6,3	26,6	27,3	25,5	21,9	23,9	23,6
II- Vergi Dışı Gelirler	12.909	12.807	17.065	17.239	19.390	20.810	4,7	3,6	4,0	3,6	4,0	3,9	18,3	13,8	15,5	13,6	14,8	14,4
III- Sermaye Gelirleri	172	187	161	342	2.201	2.269	0,1	0,1	0,0	0,1	0,5	0,4	0,2	0,2	0,1	0,3	1,7	1,6
IV- Alınan Başışlar ve Yardımlar	1.891	1.267	755	132	154	374	0,7	0,4	0,2	0,0	0,0	0,1	2,7	1,4	0,7	0,1	0,1	0,3
B. Katma Bütçe Gelirleri	989	1.692	1.813	2.160	2.160	2.285	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	1,4	1,8	1,7	1,7	1,6	1,6
Bütçe Dengesi	-40.083	-40.197	-31.150	-29.137	-14.984	-13.213	-14,6	-11,3	-7,3	-6,1	-3,1	-2,4						
Faiz Dışı Denge	11.788	18.412	25.338	27.303	31.423	33.047	4,3	5,2	5,9	5,7	6,5	6,1						
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	6.644	17.954	21.934	24.048	23.492	27.543	2,4	5,0	5,1	5,0	4,8	5,1						
Toplam Faiz Ödemeleri	51.871	58.609	56.488	56.440	46.406	46.260												
Top. Faiz Öd./GSMH	18,9	16,4	11,7	11,7	9,6	8,6												
Top.Faiz Öd./Toplam Gelirler	73,6	63,3	51,4	44,6	35,4	32,1												
Top. Faiz Öd./Top. Vergi Gel.	95,1	76,4	62,7	52,9	43,4	39,1												

2006 yılında GSMH'ya oran olarak bütçe giderlerinin 2005 yılı gerçekleşme tahminine göre 1 puan düşerek yüzde 29,1 oranında gerçekleşmesi öngörülürken, bütçe gelirlerinin ise 0,3 puan düşerek yüzde 26,7 oranında gerçekleşmesi tahmin edilmektedir. Bütçe açığının ise faiz giderlerindeki düşmenin 2006 yılında da devam edeceği öngörüsüyle yüzde 2,4'e düşmesi beklenmektedir.

Maliye tanımlı faiz dışı dengenin GSMH'ya oranı yüzde 6,1 oranında, program tanımlı faiz dışı dengenin ise yüzde 5,1 oranında gerçekleşmesi programlanmıştır. Program tanımlı faiz dışı dengenin Maliye tanımlı dengeden düşük olması ise bilindiği ve 2005 yılında olduğu gibi esas olarak bütçe gelirleri arasında yer alan bazı gelirlerin program tanımına geçilirken düşülmesinden kaynaklanmaktadır. 2006 yılı bütçe faiz dışı dengesinin hesaplanmasında bütçe gelirlerinden düşülen kalemlerin (faiz gelirleri, kamu bankaları temettü gelirleri, madeni para basım gelirleri, özelleştirme gelirleri gibi) tutarlarının açıklanması ve geçmiş dönemlerden farklı olarak hesaplamada kullanılan metodolojide değişiklikler varsa bunların saydamlık açısından açıklanması gerekmektedir.

2005 yılı gerçekleşme tahminlerine baktığımızda, faizlerdeki düşmeden dolayı toplam giderlerin 9,7 milyar YTL daha düşük, toplam gelirlerin ise (esas olarak vergi dışı gelirlerdeki artış nedeniyle) 4,4 milyar YTL daha fazla gerçekleşmesi beklentisi nedeniyle bütçe dengesinin öngörülenden 14,1 milyar YTL daha düşük gerçekleşeceği tahmin edilmiştir. Bununla birlikte, program tanımlı denge açısından bakıldığında, hedefin GSMH'ya oran olarak yaklaşık 0,2 puan altında kalınacağı beklenildiği görülmektedir. Buna yol açan gelişme ise program tanımlı harcamaların program tanımlı gelirlerden çok daha yüksek oranda artacağı öngörülmüş olmasıdır.

Parlamentoya 17 Ekim tarihinde sunulan merkezi yönetim bütçesine izleyen tablo çerçevesinde baktığımızda, toplam giderlerin GSMH'ya oran olarak yüzde 32,3, toplam gelirlerin ise yüzde 24,5 oranında hedeflendiği görülmektedir. Merkezi yönetim bütçe gelir gider farkının konsolide bütçe gelir gider farkına ilavesi GSMH'ya oran cinsinden yüzde 0,1'in altında çıkmaktadır. Gelir ve harcamaların GSMH'ya oran olarak ortalama yüzde 3

Maliye tanımlı faiz dışı dengenin GSMH'ya oranı yüzde 6,1 oranında, program tanımlı faiz dışı dengenin ise yüzde 5,1 oranında gerçekleşmesi programlanmıştır.

oranında artarken, açığın hemen hemen aynı büyüklükte kalmasının nedeni yerel yönetimlerle fonlara aktarılan gelirlerin hem gelir hem de gider bütçelerinde gösterilmeye başlanmasıdır.¹

Tablo 9. 2006 Merkezi Yönetim Bütçesi

	milyar YTL			GSMH'ya Oranları		
	Kons. Bütçe	İlave Kur.	Merkezi Yönetim	Kons. Bütçe	İlave Kur.	Merkezi Yönetim
Toplam Bütçe Giderleri	157,3	17,1	174,3	29,1	3,2	32,3
Faiz Dışı Harcamalar	111,0	17,1	128,1	20,6	3,2	23,7
Personel Giderleri	35,6	0,4	36,0	6,6	0,1	6,7
Sosyal Güvenlik Prim Ödemeleri	4,9	0,1	5,0	0,9	0,0	0,9
Mal ve Hizmet Alımları	15,9	1,8	17,7	3,0	0,3	3,3
Faiz Gideri	46,3	0,0	46,3	8,6	0,0	8,6
Cari Transferler	10,1	11,8	21,8	6,9	2,2	9,1
Sermaye Giderleri	10,7	1,7	12,5	2,0	0,3	2,3
Sermaye Transferleri	2,2	-0,4	1,8	0,4	-0,1	0,3
Borç Verme	3,3	1,0	4,3	0,6	0,2	0,8
Yedek	1,0	0,7	1,7	0,2	0,0	0,3
Bütçe Gelirleri	144,1	16,9	160,9	26,7	3,1	29,8
Vergi Gelirleri	118,3	13,9	132,2	21,9	2,6	24,5
Vergi Dışı Gelirler	20,8	1,2	22,0	3,9	0,2	4,1
Sermaye Gelirleri	2,3	0,0	2,3	0,4	0,0	0,0
Alınan Bağış ve Yardımlar	0,4	0,0	0,4	0,1	0,0	0,0
Katma Bütçe Gelirleri	2,3	0,0	0,0	0,4	0,0	0,0
Özel Bütçeli İdareler	0,0	3,0	3,0	0,0	0,0	0,5
Üst Kurullar	0,0	1,1	1,1	0,0	0,0	0,2
Bütçe Dengesi	-13,2	-0,2	-13,4	-2,4	0,0	-2,5

Bütçe Harcamaları: Konsolide Bütçe Bazlı

Konsolide bütçe bazlı ödenekler 2006 yılında 2005 gerçekleşme tahminine göre yüzde 7,8, faiz dışı harcamalar ise yüzde 11,5 oranında artışla parlamentoya sunulmuştur. 2006 yılı ödenek tekliflerine alt harcama ayrımları itibarıyla bakıldığında harcamalardaki artışların oldukça farklı bir şekilde dağıldığı görülmektedir.

¹ Bu konuya ilişkin olarak Ağustos 2005 raporunda yer alan kutu 2'de yerel yönetimlere aktarılan gelirlerin uluslararası standartlara göre ne şekilde gösterilmesi gerektiği konusunda bir değerlendirme yapılmış ve Maliye Bakanlığının çıkarmış olduğu bütçe talimatının bu yönde revize edilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Bakanlığın 2006 yılı merkezi yönetim bütçesinde bizim uyarılarımızı da dikkate alarak yerel yönetimlere aktarılan gelirlerinin gösterimi konusunda uluslararası standartlara uygun bir uygulamaya geçtiği düşünülmektedir.

Programlanan GSMH düzeyine göre toplam bütçe ödenekleri 2005 yılına göre yaklaşık 1 puan düşerken, faiz dışı giderlerin ise çok az artarak yüzde 20,56'ya çıkması öngörülmektedir.

Ekonomik sınıflandırmaya göre faiz dışı ödenek tekliflerinde görülen harcamalara ana başlıklar itibarıyla bakarsak:

- Personel ödenekleri (prim ödemeleri dahil) ortalama faiz dışı harcamalardaki artışın biraz üzerinde çıkmaktadır. GSMH'ya oran olarak personel giderlerinin 2005 yılı bütçe ödeneklerine göre küçük de olsa bir düşme göstermesinin nedeni Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün il Özel İdarelerine devredilmesi nedeniyle işçilik ödemelerinin personel harcamalarından çıkarılıp cari transferlere aktarılmasıdır.
- Mal ve hizmet alımları da ortalama artışın üzerinde öngörülmüştür. Sağlık harcamaları ortalama yüzde 5 oranında artarken, savunma ve güvenlik ile diğer kuruluşların mal ve hizmet alımlarının yüzde 15 oranında artması programlanmıştır. Bütçe kapsamında sağlık harcamalarının ortalama yüzde 5 oranında artışta tutulması sağlık harcamalarına yönelik olarak ciddi tedbirlerin hayata geçmesi ile mümkün görülmektedir. Özellikle 2005 yılında 2004 yılına göre artışın yıl başında yüzde 12,9 oranında olması öngörülmüşken gerçekleşme tahmininde bu oranın yüzde 22,5 düzeyine revize edilmesi nedeniyle yaşanan sapma bu tespiti daha doğru kılmaktadır.
- Bütçenin yumuşak karnı cari transfer kalemidir. 2005 yılında bir önceki yıla göre yüzde 30 oranında artan cari transferler toplamının 2006 yılında 3,7 oranında artması öngörülmüştür. Cari transferler toplamının reel olarak düşmesine neden olan temel alt kalemler; Bağ-Kur'a ve özellikle SSK'ya yapılacak olan transferlerdeki nominal azalma ile tarımsal destekleme ödemelerinin yüzde 4,9 gibi ortalama artışın oldukça altında öngörülmesidir. Yine Kredi Yurtlar Kurumuna bütçeden yapılacak olan transferlerin de reel olarak azaltılması programlanmıştır. SSK ve Bağ-Kur'un gerek sağlık harcamaları gerekse prim gelirleri tahsilatındaki problemlerin 2006 yılı içinde ne şekilde çözüleceği 2006 bütçe hedeflerinin öngörüldüğü gibi tutturulması açısından oldukça önemli görülmektedir. Yine, tarımsal destekleme ödemelerinin öngörüldüğü şekilde düşük tutulmasını hükümetin ne düzeyde sürdürebileceği de ayrı bir sorun alanı olarak görülmelidir.

Personel ödenekleri ortalama faiz dışı harcamalardaki artışın biraz üzerinde çıkmaktadır.

Mal ve hizmet alımları da ortalama artışın üzerinde öngörülmüştür.

Bütçenin yumuşak karnı cari transfer kalemidir.

Tablo 10. 2006 Yılı Düzeltilmiş Bütçe Ödenek Tahminleri: Geçmiş Yıllarla Karşılaştırılabilir Bazda

	milyon YTL				GSMH'ya Oranları				Yüzde Artış		
	2004	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (B)	2004	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (B)	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (B)
BÜTÇE HARCAMALARI	141.021	155.627	145.929	157.271	32,88	32,36	30,08	29,13	10,4	3,5	7,8
FAİZ DIŞI HARCAMALAR	84.532	99.187	99.523	111.011	19,71	20,63	20,52	20,56	17,3	17,7	11,5
I. PERSONEL ve SOSYAL GÜVENLİK PRİMLERİ	32.972	36.237	36.066	40.477	7,69	7,54	7,44	7,50	9,9	9,4	12,2
II. MAL VE HİZMET ALIMLARI	12.684	14.438	14.120	15.930	2,96	3,00	2,91	2,95	13,8	11,3	12,8
Sağlık	3.075	3.472	3.766	3.960	0,72	0,72	0,78	0,73	12,9	22,5	5,2
Savunma ve Güvenlik	5.998	7.359	6.782	7.845	1,40	1,53	1,40	1,45	22,7	13,1	15,7
Diğer Mal ve Hizmet Alımları	3.611	3.607	3.572	4.125	0,84	0,75	0,74	0,76	-0,1	-1,1	15,5
III.FAİZ GİDERLERİ	56.488	56.440	46.406	46.260	13,17	11,74	9,57	8,57	-0,1	-17,8	-0,3
İç Borç Faizi	50.432	49.040	39.906	39.460	11,76	10,20	8,23	7,31	-2,8	-20,9	-1,1
Dış Borç ve Diğer Faiz Ödemeleri	6.057	7.400	6.500	6.800	1,41	1,54	1,34	1,26	22,2	7,3	4,6
IV.CARİ TRANSFERLER	27.683	32.499	36.051	37.371	6,45	6,76	7,43	6,92	17,4	30,2	3,7
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	19.036	21.474	23.446	23.285	4,44	4,47	4,83	4,31	12,8	23,2	-0,7
Emekli Sandığı	7.943	8.889	8.889	9.835	1,85	1,85	1,83	1,82	11,9	11,9	10,6
SSK	5.757	6.592	7.710	6.700	1,34	1,37	1,59	1,24	14,5	33,9	-13,1
BAĞKUR	5.336	5.993	6.847	6.750	1,24	1,25	1,41	1,25	12,3	28,3	-1,4
İşsizlik Sigortası	440	524	499	600	0,10	0,11	0,10	0,11	19,0	13,3	20,2
KİT Görev Zararları	388	465	492	670	0,09	0,10	0,10	0,12	19,8	26,8	36,2
Yerel Yönetimlere Transferler	50	52	1.294	1.660	0,01	0,01	0,27	0,31	4,0	2.488,0	28,3
Tarımsal Destekleme	3.084	3.457	3.813	4.000	0,72	0,72	0,79	0,74	12,1	23,6	4,9
Pamuk ve Diğer Ürünler	364	590	1.089	1.135	0,08	0,12	0,22	0,21	62,0	198,9	4,2
Hayvancılık	209	198	270	550	0,05	0,04	0,06	0,10	-5,3	29,2	103,7
Tarımsal Destekleme	2.480	2.620	2.421	2.240	0,58	0,54	0,50	0,41	5,7	-2,4	-7,5
Doğrudan Gelir	2.480	2.620	1.675	1.920	0,58	0,54	0,35	0,36	5,6	-32,5	14,6
Tarım Reformu Uygulama Projesi	31	49	33	75	0,01	0,01	0,01	0,01	58,1	6,5	127,3
Emeklilere Vergi İadesi	710	1.293	1.350	1.500	0,17	0,27	0,28	0,28	82,2	90,3	11,1
Kredi Yurtlar	834	1.175	1.106	1.200	0,19	0,24	0,23	0,22	40,9	32,6	8,5
Diğer	3.141	4.059	4.051	4.456	0,73	0,84	0,84	0,83	29,2	29,0	10,0
V.SERMAYE GİDERLERİ	8.050	10.071	9.807	10.737	1,88	2,09	2,02	1,99	25,1	21,8	9,5
VI.SERMAYE TRANSFERLERİ	437	1.088	1.514	2.184	0,10	0,23	0,31	0,40	148,8	246,3	44,3
VII.BORÇ VERME	2.669	2.805	1.965	3.279	0,62	0,58	0,41	0,61	5,1	-26,4	66,9
KİT Sermaye	949	895	890	1.940	0,22	0,19	0,18	0,36	-5,7	-6,2	118,0
Risk Hesabı	485	1.100	400	600	0,11	0,23	0,08	0,11	127,0	-17,5	50,0
Diğer	1.236	810	675	739	0,29	0,17	0,14	0,14	-34,5	-45,4	9,5
VIII.YEDEK ÖDENEKLER	37	2.050	0	1.033	0,01	0,43	0,00	0,19			

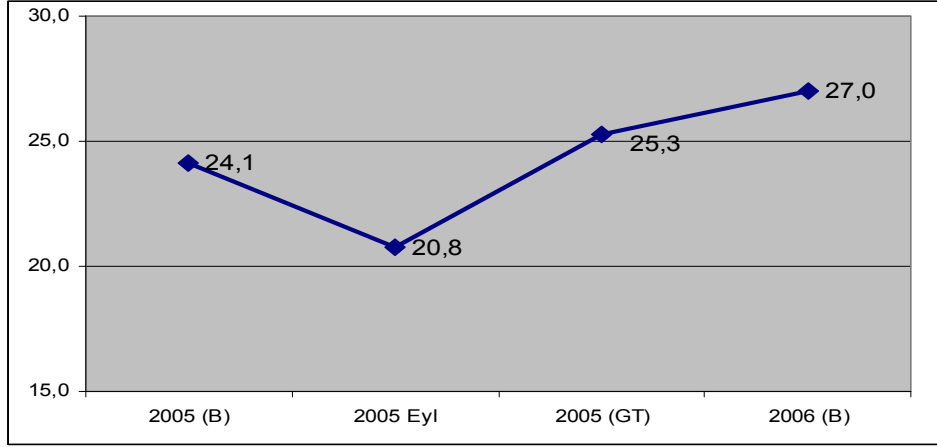
Bütçe yatırımlarının tekrar GSMH'ya oran olarak % 2'nin altına düşürülmesi programlanmıştır. Yatırımlara ilişkin bu türden bir politika tercihi mali uyumda kalite sorunun devamı niteliğinde görülebilir.

- 2005 yılında yatırımların yüzde 30'yakın oranda artması beklenirken 2006 yılında yüzde 10 oranında artmasının öngörülmesi neticesinde bütçe yatırımlarının tekrar GSMH'ya oran olarak yüzde 2'nin altına düşürülmesi programlanmıştır. Yatırımlara ilişkin bu türden bir politika tercihi mali uyumda kalite sorunun devamı niteliğinde görülebilir. Mali İzleme Raporlarımızın ilerideki sayılarında 2006 Bütçesinin devletin temel fonksiyonları açısından değerlendirmesi ayrıca yapılacaktır.
- Sermaye transferleri kaleminde son dönemde yaşanan artışın temel nedeni Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün il Özel İdarelerine devredilmesi suretiyle bu kurumun yatırımları için bütçede yer alan ödeneklerin ilgili yerel yönetimlere devredilmesidir. 2006 yılında da bu uygulamanın köyleri de (Köyleri Destekleme Projesi) kapsayacak şekilde artarak devam etmesi öngörülmüştür. Köy Hizmetleri kapatılmış olmakla birlikte bu kuruma ilişkin harcamalar yine bütçeden bu defa transfer olarak devam etmektedir.
- KİT transferlerindeki sıçramanın etkisiyle 2006 yılında borç verme kaleminde yüzde 70'e yakın bir artış öngörülmüştür. KİT transferlerinde yaşanacak olan yüzde 100'ün üzerindeki artışın hangi politikanın uygulamaya konmasının bir sonucu olduğu ve diğer kurumsal yapıların mali dengelerini nasıl etkileyeceği 2006 yılı bütçe uygulamasında önemli bir konu olacaktır.

2006 yılı bütçesinde faiz dışı giderler özellikle cari transferler kaleminde öngörülen mali tedbirlere rağmen az da olsa reel olarak bir yükselme içindedir. Faiz dışı giderler içinde en büyük pay personel giderleri ile bütçe dışı kurum ve kişilere aktarılan kaynağı gösteren cari transferlere aittir. Bu iki kalem toplam faiz dışı giderlerin yüzde 70,2'sini oluşturmaktadır. 2005 yılında bu iki kalemin toplamının yüzde 72,5 oranında gerçekleşeceği dikkate alındığında, başta sosyal güvenlik kurumları olmak üzere hükümetin henüz açıklamadığı mali tedbirlerin önemli bir kısmının cari transferler altındaki kalemler üzerinde olacağı buradan da anlaşılmaktadır.

Bütçe ödeneklerinin bu şekilde dağılımına bakıldığında, mali izleme raporlarının başından beri takip ettiğimiz hükümetin esnekliğe sahip olduğu harcamalar ile esnekliğe sahip olmadığı harcamaların oranı konusunda şöyle bir grafik ile karşılaşıldığını söyleyebiliriz.

Grafik 4. Esnekliğe Sahip Bütçe Harcamalarının Toplam Harcamalar İçindeki Payı (%)



Bu grafiğe göre, hükümetin 2006 yılında maliye politikası tercihlerinde esnekliğe sahip olduğu harcamalar lehine bir dönüşüm gözlemlenmektedir. 2005 yılı başında bu harcamaların oranı yüzde 24 iken, 2005 yılı tahminlerine göre bu oranın yüzde 25 civarında olması öngörülmektedir. Ancak, yıl başından bu yana hükümetin amaçladığı maliye politikası uygulamasını gerçekleştirmediği ve başta sosyal güvenlik olmak üzere esnekliğe sahip olunmayan harcamalara öncelik verdiği görülmektedir. Bunun sonucunda, bu oran yüzde 20’ler civarına inmiştir. Faizlerde gözlemlenen düşüslere rağmen bu oranın tekrar eski seviyesine nasıl çıkacağı 2005 yılının geri kalan kısmında açık değildir. 2006 yılı için ise bütçe içinde esnekliğin olduğu harcamaların payının faiz ödeneklerindeki düşüşün de etkisiyle toplam harcamaların yüzde 27’sine ulaşması öngörülmektedir. Hükümet bu anlamda esnekliğin olmadığı harcamalarda tasarruf yaparak şimdiye kadar kısıntıya gittiği alanlarda rahatlatma sağlayacak bir maliye politikası seçeneğine yönelmiş gözükmemektedir. Bu tercihin uygulamada hangi politika tedbirleri ile sağlanacağı konusu ise alınacak tedbirlerin IMF ile müzakereler sonrasında kamuoyuna açıklanması halinde daha sağlıklı olarak değerlendirilebilecektir.

Hükümetin 2006 yılında maliye politikası tercihlerinde esnekliğe sahip olduğu harcamalar lehine bir dönüşüm gözlemlenmektedir.

Bu tercihin uygulamada hangi politika tedbirleri ile sağlanacağı konusu ise alınacak tedbirlerin IMF ile müzakereler sonrasında kamuoyuna açıklanması halinde daha sağlıklı olarak değerlendirilebilecektir.

Sonuç olarak; maliye politikasının odak noktası olan bütçe uygulamasında temel sorun alanlarının başında, çeşitli toplumsal kesimlerin harcamaların artırılmasına yönelik ortaya koyacağı baskı ile istikrar programları

uygulaması nedeniyle ertelenmiş olan bir kısım harcamaların yaratacağı ihtiyacın yeni programda ne şekilde yansıtacağı gelmektedir.

Bütçe Gelirleri: Konsolide Bütçe Bazlı

Bütçe gelirleri 2006 yılında yüzde 10 artış olacak şekilde tahmin edilmiştir. Toplam bütçe gelirlerinin yüzde 82'sini oluşturan vergi gelirleri tahsilatındaki artış oranı ise yüzde 10,5 oranında öngörülmüştür. Bu çerçevede, 2006 yılında toplam bütçe gelirlerinin GSMH'ya oranı yüzde 26,7 oranı ile 2005 bütçe tahminin 0,3 puan altında ama önceki yıl gerçekleşmelerinin ise üstünde programlanmıştır.

Özellikle son iki yılda program tanımlı gelir ile bütçe hesaplarında raporlanan gelir arasındaki farklılığın artması nedeniyle vergi gelirlerindeki gelişimi izlemek daha önemli hale gelmiştir.² Vergi gelirleri tahsilatının ise bütçe gelirlerine benzer şekilde GSMH'ya oran olarak 2005 yılı bütçe tahminin düzey olarak altında, geçmiş yıl tahminlerinin ise üstünde gerçekleşmesi beklenmektedir. Ulusal gelirin yükselmesiyle birlikte vergi tahsilatlarının GSMH'ya oranlarının artması aslında sabit fiyatlarla bakıldığında vergi tahsilatının reel olarak daha da yükseldiğini ortaya koymaktadır.

Dolaylı, dolaysız vergi tahsilatı açısından bakıldığında; 2006 yılında da dolaylı vergilerin ağırlığının devam ettiği görülmektedir. İzleyen tabloda dolaylı ve dolaysız vergilerin hesaplanmasında son dönemde Maliye Bakanlığının vergilerin sınıflandırmasında yaptığı değişikliklere göre hesaplanmış değerleri verilmektedir.³ Buna göre 2006 yılında dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının yüzde 71,3 oranında olması öngörülmektedir (yeni sunuma göre bu oran yüzde 69,1 olmaktadır). 2005 yılı bütçesinde dolaylı vergilerin yüzde 74 düzeyinde

² 2005 yılı sonunda program tanımlı gelir ile Maliye tanımlı gelir arasındaki farklılığın yaklaşık 9 milyar YTL'ye ulaşması tahmin edilmektedir (GSMH'ya oran olarak yüzde 1,85). 2005 Eylül sonu itibarıyla bu fark 6 milyar YTL'yi aşmıştır.

Bu konuda ayrıntılı değerlendirmeler için Haziran 2005 raporu başta olmak üzere geçmiş ay mali izleme raporlarına bakılabilir.

³ Maliye Bakanlığı 2004 yılında Analitik Bütçe uygulamasına geçtiği dönemde vergi gelirlerinin sınıflandırmasını ve raporlamasını (red ve iadelerin düşülmesi gibi) kapsamlı bir şekilde değiştirmişti. (Bu konuda kapsamlı değerlendirme için bkz; Sivil Toplum Bütçeyi İzliyor-TESEV, www.tesev.org.tr, 2004). Maliye Bakanlığı bu kapsamlı revizyon sonrasında 2006 yılı bütçe tasarsını sunarken vergilerin sınıflandırmasını yeniden değiştirmiş, motorlu taşıtlar vergisini mal ve hizmetler üzerinden alınan vergiler arasından çıkararak tekrar servet üzerinden alınan vergiler arasında göstermeye başlamıştır. Bu konuda bakanlığın neden böyle bir uygulama değişikliğine gittiğine dair açıklamayı kamuoyu ile paylaşması gerektiği düşünülmektedir.

Dolaylı, dolaysız vergi tahsilatı açısından bakıldığında; 2006 yılında da dolaylı vergilerin ağırlığının devam ettiği görülmektedir.

olması öngörülmüştü. Gerçekleşme tahmini 70,7 dir. Dolaylı vergilerin toplam vergiler içinde ağırlıklı olması vergi politikasının tarafsız olması ilkesi açısından savunulsa bile gerek oransal dağılımın hızla değişmesi gerekse OECD ülkeleriyle karşılaştırıldığında Türkiye'nin sahip olduğu oranının en yüksek düzeyde olması ve gelir dağılımı probleminin varlığında uygulanan maliye politikasının kalitesini tartışmalı bir noktaya getirmektedir (ayrıntılı değerlendirme için bkz Haziran 2005 Raporu kutu 2).

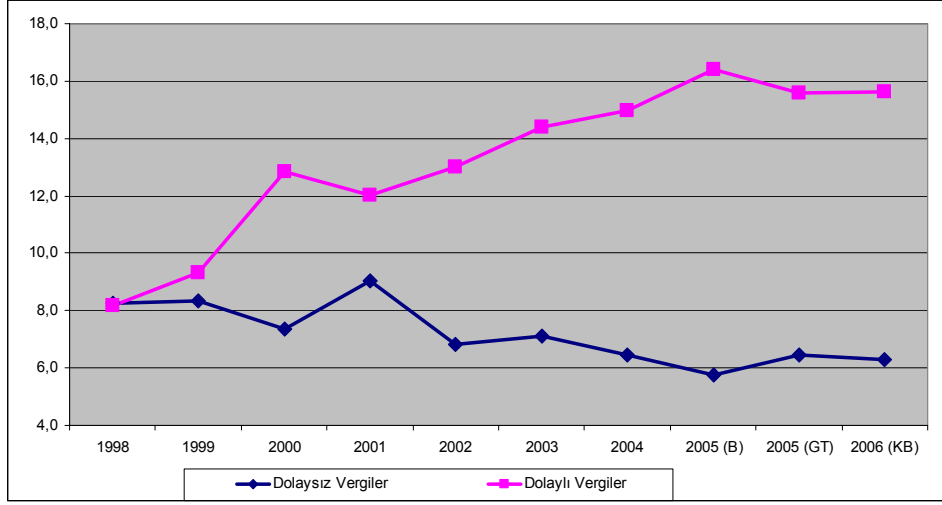
Tablo 11. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Vergi Ayrımında Gelişimi (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (KB)
İlk Tanım (2004 Analitik Bütçe)										
Toplam Vergi Tahsilatı	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dolaysız Vergiler	50,3	47,2	36,5	42,9	34,4	33,0	30,2	26,0	29,3	28,7
Dolaylı Vergiler	49,7	52,8	63,5	57,1	65,6	67,0	69,8	74,0	70,7	71,3
2006 Revizyonu										
Toplam Vergi Tahsilatı	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dolaysız Vergiler	51,0	48,1	37,3	44,0	35,7	34,6	32,3	27,9	31,5	30,9
Dolaylı Vergiler	49,0	51,9	62,7	56,0	64,3	65,4	67,7	72,1	68,5	69,1

Kaynak: Maliye Bakanlığı verileri ve 2006 yılı bütçe dökümanları çerçevesinde tarafımızdan hesaplanmıştır

Dolaylı vergilerin istikrar programının uygulandığı dönemde GSMH'ya oran olarak büyüklüğü 2006 yılı bütçe öngörülerine göre ortalama yüzde 90 oranında artarken, dolaysız vergilerin büyüklüğü ise ortalama yüzde 23 oranında düşmüştür. Bu değişimi izleyen grafikten açık bir biçimde görmek mümkündür.

Grafik 4. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Vergi Tahsilatının GSMH'ya Oranlarının Gelişimi



2006 yılı bütçe vergi gelirleri tahminlerine önceki yıllar bazında düzeltilmiş olarak hazırlanmış izleyen tablo çerçevesinde bakıldığında aşağıdaki temel tespitlerde bulunulmuştur:

- Gelir üzerinden alınan vergilerin 2006 yılında artış oranının yüzde 9,1 oranında olması tahmin edilmiştir. Kurumlar vergisinde planlanan yüzde 12,2 artış bu oranın daha da aşağıya düşmesinin önüne geçmiştir. Buna rağmen gelir üzerinden alınacak vergilerin yüzde 5,98 oranı ile 2005 yılı gerçekleşme tahmininin altında gerçekleşeceği öngörülmüştür.
- Mülkiyet üzerinden alınan vergilerde 2005 yılına göre 2006 yılında reel bir düşme beklenmektedir. Bir önceki yılın gerçekleşme tahminine göre yüzde 7,4 oranında bir azalış söz konusudur. Burada tabloda dikkat edilmesi gereken nokta motorlu taşıtlar vergisinin 2006 öncesinde olduğu gibi dahilde alınan mal ve hizmet vergileri içinde gösterilmiş olmasıdır.
- Dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin artış oranı genel artış oranının çok az üzerindedir. GSMH'ya oran olarak 2006 yılında öngörülen yüzde 10,6 oranı 2005 yılı gerçekleşme tahmini ile hemen hemen aynı düzeydedir. Alt dağılımlarına baktığımızda ise KDV ve ÖTV tahsilat tahminlerindeki artış oranının ortalamanın altında özel

iletişim vergisi gibi diğerk mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin ise ortalamanın oldukça üstünde gerçekleşeceği öngörülmektedir.

- Özel iletişim ve motorlu taşıtlar vergisinden beklenen gelir enflasyon artı büyümenin üzerinde bir artış oranına karşılık gelmektedir. Bunun anlamı ise eğer özel iletişime konu olan hizmetlerin fiyatlama ve vergi tahsilatı performansında bir değişiklik olmayacağı varsayımında özel iletişime yönelik vergi politikası uygulamasında yeni tedbirlerin gündeme gelebileceğidir.

Eğer zel iletişime konu olan hizmetlerin fiyatlama ve vergi tahsilatı performansında bir değişiklik olmayacağı varsayımında özel iletişime yönelik vergi politikası uygulamasında yeni tedbirlerin gündeme gelebileceğidir.

Tablo 12. 2006 Yılı Düzeltilmiş Bütçe Gelir Tahminleri: Geçmiş Yıllarla Karşılaştırılabilir Bazda

	milyon YTL				GSMH'ya Oranları				Yüzde Artış		
	2004	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (KB)	2004	2005 (B)	2005 (GT)	2006 (KB)	2005 (B)	2005(GT)	2006(KB)
Toplam Gelirler	111.792	126.490	130.946	144.058	26,06	26,30	27,00	26,68	13,1	17,1	10,0
A. Genel Bütçe Gelirleri	109.979	124.330	128.786	141.773	25,64	25,85	26,55	26,26	13,0	17,1	10,1
I-Vergi Gelirleri	91.995	106.617	107.041	118.320	21,45	22,17	22,07	21,92	15,9	16,4	10,5
A-Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	26.375	26.408	29.590	32.295	6,15	5,49	6,10	5,98	0,1	12,2	9,1
Gelir Vergisi	17.844	18.413	20.179	21.739	4,16	3,83	4,16	4,03	3,2	13,1	7,7
Kurumlar Vergisi	8.531	7.995	9.411	10.556	1,99	1,66	1,94	1,96	-6,3	10,3	12,2
B-Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.376	1.267	1.773	1.642	0,32	0,26	0,37	0,30	-7,9	28,9	-7,4
Arazi, Veraset ve Intikal Vergisi	55	80	80	90	0,01	0,02	0,02	0,02	45,9	45,9	12,5
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.423	1.190	1.693	1.552	0,33	0,25	0,35	0,29	-16,4	19,0	-8,3
C-Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	43.071	53.586	51.677	57.389	10,04	11,14	10,65	10,63	24,4	20,0	11,1
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	11.760	13.825	12.725	14.450	2,74	2,87	2,62	2,68	17,6	8,2	13,6
Özel Tüketim Vergisi	27.070	34.562	33.448	36.364	6,31	7,19	6,90	6,74	27,7	23,6	8,7
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	15.751	20.582	19.933	20.660	3,67	4,28	4,11	3,83	30,7	26,5	3,6
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	2.541	2.548	3.612	3.971	0,59	0,53	0,74	0,74	0,3	42,2	9,9
Kolalı Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	8.383	10.547	9.309	11.020	1,95	2,19	1,92	2,04	25,8	11,0	18,4
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	395	885	594	713	0,09	0,18	0,12	0,13	123,8	50,2	20,0
Mal. Kullanımı,Kullanım İzni veya Faal.Bul. İz.Al.Vergiler	1.935	2.100	2.304	2.672	0,45	0,44	0,47	0,49	8,6	19,1	16,0
Motorlu Taşıt Vergisi	1.932	2.100	2.304	2.672	0,45	0,44	0,47	0,49	8,7	19,2	16,0
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer Vergiler	2.307	3.099	3.200	3.903	0,54	0,64	0,66	0,72	34,4	38,7	22,0
Özel İletişim Vergisi	2.016	2.875	2.975	3.653	0,47	0,60	0,61	0,68	42,6	47,6	22,8
Şans Oyunları Vergisi (5035 S.K.)	210	250	225	250	0,05	0,05	0,05	0,05	19,1	7,2	11,1
D- Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Al. Vergiler	16.936	20.314	19.006	21.495	3,95	4,22	3,92	3,98	19,9	12,2	13,1
Gümrük Vergileri	1.213	1.535	1.393	1.577	0,28	0,32	0,29	0,29	26,5	14,8	13,2
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	15.657	18.700	17.548	19.843	3,65	3,89	3,62	3,68	19,4	12,1	13,1
Uluslararası Tic. ve Muamelelerden Al. Diğ.Vergiler	66	85	65	75	0,02	0,02	0,01	0,01	28,0	-2,1	15,4
E- Diğer Vergiler	1.974	2.368	2.183	2.405	0,46	0,49	0,45	0,45	19,9	10,6	10,2
Damga Vergisi	2.146	2.350	2.133	2.355	0,50	0,49	0,44	0,44	9,5	-0,6	10,4
F- İdari Harçlar ve Ücretler, Sanayi Dışı Arızı Satışlar	2.262	2.674	2.813	3.094	0,53	0,56	0,58	0,57	18,2	24,3	10,0
II- Vergi Dışı Gelirler	17.065	17.239	19.392	20.810	3,98	3,58	4,00	3,85	1,0	13,6	7,3
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	1.097	1.285	1.428	1.730	0,26	0,27	0,29	0,32	17,1	30,1	21,1
Mali Olmayan Teşekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	3.503	3.780	3.459	6.072	0,82	0,79	0,71	1,12	7,9	-1,2	75,5
Diğer Mülkiyet Gelirleri	3.916	3.475	5.320	2.340	0,91	0,72	1,10	0,43	-11,3	35,9	-56,0
Para Cezaları ve Cezalar	2.126	1.600	1.675	2.220	0,50	0,33	0,35	0,41	-24,7	-21,2	32,5
Çeşitli Vergi Dışı Gelirler	3.996	4.840	5.336	5.505	0,93	1,01	1,10	1,02	21,1	33,5	3,2
Kişî ve Kurumlardan Alınan Paylar ve Diğer	1.953	1.856	2.310	3.090	0,46	0,39	0,48	0,57	-5,0	18,3	33,8
III- Sermaye Gelirleri	164	342	2.199	2.269	0,04	0,07	0,45	0,42	109,3	1.244,1	3,2
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	29	150	152	162	0,01	0,03	0,03	0,03	413,2	420,0	6,6
Arazi ve Maddî olmayan Varlıkların Satışı	132	200	2.052	2.110	0,03	0,04	0,42	0,39	51,7	1.456,1	2,8
IV- Alınan Bağışlar ve Yardımlar	755	132	154	374	0,18	0,03	0,03	0,07	-82,5	-79,7	143,6
B. Katma Bütçe Gelirleri	1.813	2.160	2.160	2.285	0,42	0,45	0,45	0,42	19,1	19,1	5,8

- ÖTV'nin alt dağılımı da farklı bir gelişme çizgisine sahiptir. Kolalı gazoz ve alkollü içeceklerden tahsil edilmesi öngörülen ÖTV'nin bir önceki yıl tahmininde olduğu gibi ortalama artışın oldukça üzerinde olması beklenmektedir. 2005 yılında bu mallardan beklenen ÖTV'nin bütçe tahmininin altında gerçekleşmesi beklenmektedir. Bu durum aslında yıl içinde özellikle şarap başta olmak üzere alkollü içkiler üzerinden alınan ÖTV oranlarının son dönemde yüzde 300'lere yaklaşan oranlarda artırılmasının beklenen vergi hasıla artışını sağlamadığının iyi bir göstergesidir. Vergi oranlarının piyasa koşullarının gerektirdiği makul oranların üzerinde artırılması aslında bu sektörde kayıt dışılığın artmasına neden olmuştur diye düşünülmektedir.

Kolalı gazoz ve alkollü içeceklerden tahsil edilmesi öngörülen ÖTV'nin bir önceki yıl tahmininde olduğu gibi ortalama artışın oldukça üzerinde olması beklenmektedir.

Dayanıklı tüketim ve diğer mallara ilişkin ÖTV tahsilatı da 2005 yılı için programlanan tutarın altında tahmin edilmektedir. Hedeflenen tutarın yüzde 67,7'sinin tahsil edilmesi beklenmektedir. Yıl başında tahminin olması gerekenden yüksek tutulması yanında geçmiş dönemlerde bu listede yer alan ÖTV tahsilatlarındaki reel artışın oldukça yüksek oranlara ulaşmasının böyle bir gelişmeye neden olduğu düşünülmektedir. Bunun yanı sıra ÖTV tipi vergilerin yıl içindeki hızlı artışının kayıtdışılığı güçlendirme ve vergiden kaçış yaratma riskinin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

ÖTV tipi vergilerin yıl içindeki hızlı artışının kayıtdışılığı güçlendirme ve vergiden kaçış yaratma riskinin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

- Dış ticaretten alınan vergilerde yaşanan ilginç gelişme ise 2005 yılında yıl sonu ithalat hedefinin yüzde 10 aşılmış olmasının beklenmesine rağmen 2005 yılı gelir tahsilatı tahminin hedefin altında çıkacak olmasıdır. 2006 yılı ithalat hedefine göre bu gelir tahsilatının gerçekleşmesi gümrük idaresinin performansı kadar dış ticaretin vergilendirilmesinde yaşanacak olan politika değişikliklerine de bağlı görülmektedir.

Vergi dışı gelirler ile sermaye gelirlerinde 2006 yılı için beklenen artış ortalama artışın altında beklenmektedir. Dolayısı ile reel olarak bu iki gelir kaleminin 2005 gerçekleşme tahminin altında kalması öngörülmüştür. Bu gelişmeye neden olan faktörün önceki mali izleme raporlarında altını çizerek vurguladığımız şekilde kamu geliri olma özelliği

tartışmalı bazı gelir kalemlerinin vergi dışı gelirler arasında gösterilmesidir (Bkz Haziran 2005 Raporu kutu 3).

2006 yılı bütçe tasarısına ekli olan bütçe gelirleri cetveli daha önce söylediğimiz gibi merkezi yönetim bütçe gelirlerini kapsamı gerekirken (bütçe metninde ifade edilmesine rağmen) sadece genel bütçe kapsamındaki idareleri içermesi bütçe şeffaflığı açısından önemli bir eksiklik olarak görülmektedir. Bütçe gelirlerine ilişkin olarak önemli gördüğümüz bir diğer husus da 2004 yılından uygulamasına geçilen yeni sınıflandırma sistemine göre alt detayda tabloların (red ve iadeler ayıklanmış) sunulmamış olmasıdır. Maliye Bakanlığının özellikle içinde bulunulan yıl gelir gerçekleşme tahminlerine ilişkin red ve iadeleri ayrıntılı bir şekilde açıklaması gerektiği düşünülmektedir.

Bütçe tasarısına ilişkin “B” cetveli incelendiğinde bütçe gelir tahminlerinde kullanılan gerekçelerin geçmiş yıllar alışkanlıklarının devamında çok genel tutulduğu görülmektedir. Yılı bütçesi için yapılan tahminlerin gerekçesine ilişkin genel ifade; geçmiş yıllar trendi, vergi performansı ve ekonomik gelişmeler şeklindedir. Bütçe gelir tahminlerine bakarak analiz yapmak isteyen veya kamunun gelecek dönemde ne tür bir gelir politikası uygulayacağına anlamak isteyen kişilere yönelik olarak gelir gerekçelerinde açıklayıcı ifadeler yer almamaktadır. Bütçe tasarısına eklenen bütçe gerekçesi ise daha çok geçmiş dönem vergi politikalarına ilişkin olarak ayrıntılı bilgiler vermekle yetinmektedir.

Yukarıdaki paragraflarda ifade edilen hususlara yönelik olarak Maliye Bakanlığınca sağlanacak ilerlemeler gerek parlamentonun gerekse kamuoyunun ve diğer ilgili tarafların gelir politikalarını daha iyi anlayıp değerlendirmesine önemli düzeyde yardımcı olacaktır.

Bütçe tasarısına ilişkin “B” cetveli incelendiğinde bütçe gelir tahminlerinde kullanılan gerekçelerin geçmiş yıllar alışkanlıklarının devamında çok genel tutulduğu görülmektedir

Ekler

Ek Tablo 1. 2004-2005 Konsolide Bütçe Harcamaları (Ocak-Eylül)

	Ocak-Eylül		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2004	Oranı (%)	Gerç. (%)
Harcamalar	103.718.164	100.858.127	2,8	66,6
Faiz Hariç Harcamalar	68.483.210	55.682.519	23,0	69,0
I. Personel	24.244.478	21.953.281	10,4	76,0
Memur	20.636.642	18.305.618	12,7	78,5
İşçi	2.295.761	2.614.185	-12,2	59,9
Diğer	1.312.075	1.033.478	27,0	74,4
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	3.209.401	2.828.535	13,5	74,1
Memur	2.687.597	2.270.449	18,4	76,6
İşçi	394.104	471.597	-16,4	59,3
Diğer	127.700	86.489	47,6	80,4
III. Mal ve Hizmet Alımları	7.393.324	5.243.725	41,0	51,2
Sağlık Harcamaları	2.536.504	1.381.707	83,6	73,1
Yeşil Kart	1.189.826	307.859	286,5	103,5
İlaç	601.120	612.816	-1,9	53,4
MSB (Sağlık Hariç)	2.096.414	1.624.896	29,0	35,3
Jandarma (Sağlık Hariç)	383.756	366.972	4,6	41,5
Emniyet (Sağlık Hariç)	238.777	181.682	31,4	48,9
Diğer Kuruluşlar	2.137.873	1.688.468	26,6	59,3
IV. Faiz Harcamaları	35.234.954	45.175.608	-22,0	62,4
İç Borç Faizi	30.269.289	40.396.689	-25,1	62,8
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	7.022.599	9.225.102	-23,9	69,8
Diğer İç Borç Faizi	23.246.690	31.171.587	-25,4	60,9
Dış Borç Faizi	4.780.173	4.512.164	5,9	64,6
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	185.492	266.755	-30,5	22,6
V. Cari Transferler	26.374.909	20.989.038	25,7	81,2
KİT Görev Zararları	273.984	290.344	-5,6	58,9
Emekli Sandığı'na Transfer	7.065.000	6.497.001	8,7	79,5
BAĞ-KUR'a Transfer	4.910.000	3.908.000	25,6	81,9
SSK'ya Transfer	5.718.000	4.075.003	40,3	86,7
İşsizlik Sigortası Fonu'na Transfer	356.893	319.604	11,7	68,1
SYDTF'na Transfer	0	117.693	-100,0	0,0
Özerk Kurumlara Transferler	997.609	890.746	12,0	63,3
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	794.000	648.790	22,4	67,6
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2.982.739	2.702.800	10,4	86,3
Emeklilere Vergi İadeleri	1.256.714	561.191	123,9	97,2
Yurtdışına Yapılan Transferler	259.041	201.527	28,5	51,2
Diğer Cari Transferler	1.760.929	776.339	126,8	86,8
VI. Sermaye Giderleri	5.005.867	3.234.935	54,7	49,7
VII. Sermaye Transferleri	1.063.457	172.024	518,2	97,7
VIII. Borç Verme	1.191.774	1.223.740	-2,6	42,5
Yurtiçi Borç Verme	1.153.774	1.137.940	1,4	46,6
KİT	746.924	651.536	14,6	83,8
Risk Hesabı	196.365	355.974	-44,8	17,9
Yurtdışı Borç Verme	38.000	85.800	-55,7	11,6
IX. Yedek Ödenekler	0	37.241	-100	0

Ek Tablo 2. 2005-2004 Konsolide Bütçe Gelirleri (Ocak-Eylül)

Bin YTL	Ocak-Eylül		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2004	Oranı (%)	Gerç.(%)
Gelirler	95.525.046	79.777.899	19,7	75,5
Genel Bütçe Gelirleri	93.921.920	78.447.662	19,7	75,5
Vergi Gelirleri	77.816.797	64.850.910	20,0	73,0
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	21.611.304	18.770.157	15,1	81,8
Gelir Vergisi	14.579.895	12.829.142	13,6	79,2
Gelir Vergisi Tevkifatı	12.819.021	11.241.909	14,0	
Kurumlar Vergisi	7.031.159	5.942.553	18,3	87,9
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	218.218	558.786	-60,9	
Kurumlar Geçici Vergisi	6.728.785	5.338.367	26,0	
Gelir,Kar ve Ser. Kaz.Al.Ay.Yapılama.D.V.	250	-1.538	-116,3	
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.339.608	1.071.747	25,0	105,8
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.292.837	1.032.732	25,2	108,9
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	37.457.922	30.311.417	23,6	69,9
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	9.372.907	8.763.199	7,0	67,8
Özel Tüketim Vergisi	23.619.713	18.869.972	25,2	68,3
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	14.584.945	11.523.298	26,6	
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	2.675.166	1.643.024	62,8	
Kolalı Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	5.935.465	5.411.608	9,7	
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	424.137	292.042	45,2	
Mal Kull.Kull. İz. veya Faal.Bul. İz.A.V.	2.065.353	1.219.516	69,4	98,4
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	2.399.949	1.458.730	64,5	77,4
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	13.778.158	12.121.141	13,7	67,8
İthalat Vergileri	12.751.183	11.213.168	13,7	68,2
Diğer Vergiler	1.555.515	1.153.099	34,9	65,7
Damga Vergisi	1.551.723	1.380.001	12,4	66,5
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	3.792	-226.902	-101,7	10,7
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Dışı Arızı S.	2.074.290	1.423.349	45,7	77,6
Vergi Dışı Gelirler	14.997.942	12.839.983	16,8	87,0
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	1.194.076	789.486	51,2	92,9
Mali Olmayan Teşekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	2.417.842	3.388.681	-28,6	64,1
Devlet Payları	119.455	108.414	10,2	70,9
Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	2.183.361	2.390.308	-8,7	63,7
KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	115.026	889.959	-87,1	63,6
Diğer Mülkiyet Gelirleri	4.645.298	2.676.972	73,5	136,0
Gayrimenkul Kiraları	314.794	278.408	13,1	76,1
Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Al.	4.330.498	2.398.490	80,6	144,2
Menkul Kiraları	6	74	-91,9	
Para Cezaları ve Cezalar	1.171.123	1.601.870	-26,9	76,3
Çeşitli Vergi Dışı Gelirler	2.347.373	2.472.188	-5,0	48,9
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	2.807.605	1.562.654	79,7	151,3
Değerli Kağıtların Satışı	414.625	348.132	19,1	61,2
Sermaye Gelirleri	174.160	109.193	59,5	72,2
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	19.588	23.154	-15,4	50,8
Diğerleri	154.572	86.039	79,7	13,1
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	933.021	647.576	44,1	79,8
Katma Bütçe Gelirleri	1.603.126	1.330.237	20,5	74,2
Vergi Gelirleri	36.644	28.485	28,6	70,7
Vergi Dışı Gelirler	741.361	597.629	24,1	73,3
Sermaye Gelirleri	2.227	5.057	-56,0	5,8
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	822.894	699.066	17,7	77,8

Ek Tablo 3. 2004-2005 Konsolide Bütçe Programlanan Harcamalar ve Gerçekleşen Harcamalar (Ocak-Eylül)

	(bin YTL.)				Artış	Öng. Artış	2004	2005
	Eyl.04	2004 Grç.	Eyl.05	2005 Pr.	Eyl-Eyl	Grç-Pr	Eyl/Grç	Eyl/Pr
Harcamalar	100.858.127	140.200.045	103.718.164	155.627.544	2,8%	11,0%	71,9%	66,6%
Faiz Hariç Harcamalar	55.682.519	83.711.555	68.483.210	99.187.544	23,0%	18,5%	66,5%	69,0%
I. Personel	21.953.281	28.947.667	24.244.478	31.904.064	10,4%	10,2%	75,8%	76,0%
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	2.828.535	4.022.904	3.209.401	4.332.912	13,5%	7,7%	70,3%	74,1%
III. Mal ve Hizmet Alımları	5.243.725	12.560.079	7.393.324	14.437.809	41,0%	14,9%	41,7%	51,2%
IV. Faiz Harcamaları	45.175.608	56.488.490	35.234.954	56.440.000	-22,0%	-0,1%	80,0%	62,4%
İç Borç Faizi	40.396.689	50.052.872	30.269.289	48.220.000	-25,1%	-3,7%	80,7%	62,8%
Dış Borç Faizi	4.512.164	6.056.689	4.780.173	7.400.000	5,9%	22,2%	74,5%	64,6%
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	266.755	378.929	185.492	820.000	-30,5%	116,4%	70,4%	22,6%
V. Cari Transferler	20.989.038	27.658.748	26.374.909	32.498.878	25,7%	17,5%	75,9%	81,2%
KİT Görev Zararları	290.344	380.629	273.984	465.191	-5,6%	22,2%	76,3%	58,9%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	14.799.608	19.333.237	18.049.893	21.998.570	22,0%	13,8%	76,6%	82,1%
Emekli Sandığı'na Transfer	6.497.001	7.800.001	7.065.000	8.889.320	8,7%	14,0%	83,3%	79,5%
BAĞ-KUR'a Transfer	3.908.000	5.336.000	4.910.000	5.992.800	25,6%	12,3%	73,2%	81,9%
SSK'ya Transfer	4.075.003	5.757.000	5.718.000	6.592.080	40,3%	14,5%	70,8%	86,7%
İşsizlik Sigortası Fonu'na Transfer	319.604	440.236	356.893	524.370	11,7%	19,1%	72,6%	68,1%
SYDTF'na Transfer	117.693	332.213	0				35,4%	
Özerk Kurumlara Transferler	890.746	1.307.991	997.609	1.576.103	12,0%	20,5%	68,1%	63,3%
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	648.790	833.790	794.000	1.174.589	22,4%	40,9%	77,8%	67,6%
Tarım ve Orman Bakanlığına Transfer	2.702.800	3.078.806	2.982.739	3.456.846	10,4%	12,3%	87,8%	86,3%
Emeklilere Vergi İadeleri	561.191	1.000.000	1.256.714	1.293.446	123,9%	29,3%	56,1%	97,2%
Yurtdışına Yapılan Transferler	201.527	348.158	259.041	506.428	28,5%	45,5%	57,9%	51,2%
Diğer Cari Transferler	776.339	1.334.414	1.760.929	2.027.705	126,8%	52,0%	58,2%	86,8%
VI. Sermaye Giderleri	3.234.935	7.972.210	5.005.867	10.070.695	54,7%	26,3%	40,6%	49,7%
VII. Sermaye Transferleri	172.024	437.258	1.063.457	1.087.952	518,2%	148,8%	39,3%	97,7%
VIII. Borç Verme	1.223.740	2.075.465	1.191.774	2.805.234	-2,6%	35,2%	59,0%	42,5%
IX. Yedek Ödenekler	37.241	37.224	0	2.050.000				

Tablo 4. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yüzde Dağılımı (Ocak-Eylül)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,1	0,7	1,7	85,6	4,3	0,6	0,4	0,7	100,0
Savunma Hizmetleri	52,3	6,5	37,9		3,2	0,1			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	69,1	7,8	18,5		0,5	1,5	2,6		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	17,9	2,9	4,4		36,8	27,5	3,6	6,9	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	37,3	5,8	6,0		11,1	1,5	38,3		100,0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	1,9	0,3	0,2		17,9	26,9	52,8	0,0	100,0
Sağlık Hizmetleri	57,4	8,3	29,3		0,2	4,8	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	51,4	8,1	11,7		19,9	7,0	1,9		100,0
Eğitim Hizmetleri	66,9	9,1	8,3		10,0	5,5	0,2		100,0
Sosyal GÜV.ve Sosyal Yardımlar	0,5	0,1	0,5		98,4	0,2		0,2	100,0

Tablo 5. Konsolide Bütçe Finansmanı (Ocak -Eylül 2005)

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül
FAİZ DIŞI DENGİ	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428	19.535.453	20.322.336	25.605.383	27.041.836
BÜTÇE DENGESİ	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928	-3.868.418	-6.950.540	-6.755.316	-8.193.118
BÜTÇE EMANETLERİ	-1.440.286	-1.768.782	-2.005.170	-1.888.393	-2.203.801	-1.829.451	-2.361.746	-2.146.675	-2.312.542
DİĞER EMANETLER	-34.456	-325.412	107.529	-14.089	449.784	134.283	301.484	2.052.100	1.587.838
AVANSLAR	965.647	382.597	-716.752	-1.426.709	-1.484.625	-1.612.008	-1.693.137	-1.590.042	-1.783.028
Nakit Dengesi	-1.515.184	-3.007.917	-5.610.627	-8.801.446	-7.029.570	-7.175.594	-10.703.939	-8.439.933	-10.700.850
Hazine Finansmanı	1.515.184	3.007.917	5.610.627	8.801.446	7.029.570	7.175.594	10.703.939	8.439.933	10.700.850
<i>Toplam Net Borçlanma (Borçlanma eksi geri ödeme)</i>	<i>7.355.579</i>	<i>10.236.041</i>	<i>9.193.723</i>	<i>10.928.274</i>	<i>9.588.942</i>	<i>11.561.605</i>	<i>13.409.974</i>	<i>14.318.505</i>	<i>17.845.426</i>
<i>Yapılan Borçlanmaların toplamı</i>	<i>17.640.826</i>	<i>34.024.380</i>	<i>41.133.251</i>	<i>55.413.362</i>	<i>67.637.553</i>	<i>80.599.746</i>	<i>95.546.895</i>	<i>109.045.573</i>	<i>123.967.029</i>
İç Borçlanma	15.013.276	29.732.560	36.646.408	50.883.774	61.860.352	73.052.889	86.590.712	100.035.934	114.863.092
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781	49.764.150	57.508.095	68.837.318	82.394.475
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570	23.288.739	29.082.617	31.198.617	32.468.617
Dış Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201	7.546.857	8.956.183	9.009.638	9.103.937
<i>Anapara Geri Ödemeleri Toplamı</i>	<i>-10.285.246</i>	<i>-23.788.339</i>	<i>-31.939.529</i>	<i>-44.485.088</i>	<i>-58.048.611</i>	<i>-69.038.141</i>	<i>-82.136.921</i>	<i>-94.727.068</i>	<i>-106.121.603</i>
İç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.328	-39.910.718	-50.990.807	-61.651.661	-74.326.863	-84.289.300	-95.088.379
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.083	-24.252.355	-31.526.598	-38.202.242	-41.368.846	-46.858.032	-54.335.420
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209	-23.449.419	-32.958.017	-37.431.267	-40.752.959
Dış Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803	-7.386.480	-7.810.058	-10.437.768	-11.033.224
<i>Borçlanma Dışı Diğer Finansman</i>	<i>28.827</i>	<i>43.078</i>	<i>762.735</i>	<i>1.266.343</i>	<i>1.959.899</i>	<i>2.253.388</i>	<i>2.219.367</i>	<i>2.261.319</i>	<i>1.979.740</i>
Önceden Verilen Borçlardan Yapılan Anapara Tahsilatı	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671	941.160	1.007.145	1.037.314	1.137.729
Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228	1.312.228	1.312.228	1.772.940	1.772.940
Borç verme (-) Geri ödeme (+)	0	0	0	0	0	0	-100.006	-548.935	-930.929
Kasa hareketi (- giriş, + çıkış)	-5.869.222	-7.271.202	-4.345.831	-3.393.171	-4.519.271	-6.639.399	-4.925.402	-8.139.891	-9.124.316

Kaynak : www.treasury.gov.tr

Tablo 6. Borç Stokunun Kompozisyonu (Ocak-Eylül 2005)

Ocak - Eylül 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	Şubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%	Haziran	%	Temmuz	%	Ağustos	%	Eylül	%
İç Borç Stokunun Yapısı	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100	239.517	100,0	243.207	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>																		
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.684	34,6	80.907	34,4	79.018	33,7	79.127	33,6	80.389	33,6	78.972	32,5
Piyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.158	65,6	155.781	66,3	156.047	66,4	159.128	66,4	164.235	67,5
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100,0	239.517	100,0	243.207	100,0
Sabit Faizliler	118.290	51,7	117.411	50,8	116.081	49,9	117.204	49,6	118.859	50,6	112.245	47,8	112.913	48,0	109.401	45,7	108.092	44,4
Değişken Faizliler	110.502	48,3	113.908	49,2	116.408	50,1	118.981	50,4	116.205	49,4	122.554	52,2	122.260	52,0	130.117	54,3	135.115	55,6
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100,0	239.517	100,0	243.207	100,0
Türk Lirası Cinsinden	190.139	83,1	193.803	83,8	193.444	83,2	196.937	83,4	197.096	83,8	196.804	83,8	197.885	84,1	200.861	83,9	204.446	84,1
Döviz Cinsinden	29.546	12,9	29.075	12,6	30.853	13,3	31.166	13,2	30.592	13,0	31.199	13,3	30.686	13,0	32.119	13,4	32.725	13,5
Döviz Endeksli TL	9.108	4,0	8.441	3,6	8.192	3,5	8.083	3,4	7.376	3,1	6.795	2,9	6.602	2,8	6.538	2,7	6.036	2,5
Dış Borç Stokunun Yapısı	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.360	100,0	90.033	100,0	88.805	100,0	88.119	100,0	88.400	100,0	86.427	100,0
<i>Faiz Yapısı açısından</i>	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.360	100,0	90.033	100,0	88.805	100,0	88.119	100,0	88.400	100,0	86.427	100,0
Sabit Faizliler	54.520	60,1	53.945	60,4	56.770	60,4	55.843	59,8	54.239	60,2	54.006	60,8	54.189	61,5	55.031	62,3	54.048	62,5
Değişken Faizliler	36.261	39,9	35.299	39,6	37.259	39,6	37.517	40,2	35.794	39,8	34.800	39,2	33.929	38,5	33.369	37,7	32.379	37,5
Toplam Borç Stokunun Yapısı	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.545	100,0	325.097	100,0	323.604	100,0	323.292	100,0	327.917	100,0	329.634	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>																		
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,82	81.977	25,11	81.684	24,79	80.907	24,89	79.018	24,42	79.127	24,48	80.389	24,5	78.972	24,0
Piyasaya (1)	236.168	73,9	237.783	74,18	244.542	74,89	247.862	75,21	244.190	75,11	244.586	75,58	244.165	75,52	247.529	75,5	250.663	76,0
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.545	100,0	325.097	100,0	323.604	100,0	323.292	100,0	327.917	100,0	329.634	100,0
Sabit Faizliler	172.810	54,08	171.356	53,45	172.851	52,94	173.048	52,51	173.098	53,25	166.251	51,37	167.103	51,69	164.432	50,1	162.140	49,2
Değişken Faizliler	146.763	45,92	149.207	46,55	153.668	47,06	156.498	47,49	151.999	46,75	157.353	48,63	156.189	48,31	163.486	49,9	167.494	50,8
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>	319.573	100	320.563	100	326.518	100	329.545	100	325.097	100	323.604	100	323.292	100	327.917	100,0	329.634	100,0
Türk Lirası Cinsinden	190.139	59,5	193.803	60,46	193.444	59,24	196.937	59,76	197.096	60,63	196.804	60,82	197.885	61,21	200.861	61,3	204.446	62,0
Döviz Cinsinden	120.327	37,7	118.319	36,9	124.882	38,2	124.526	37,8	120.625	37,1	120.004	37,1	118.804	36,7	120.519	36,8	119.152	36,1
Döviz Endeksli TL	9.108	2,8	8.441	2,6	8.192	2,5	8.083	2,5	7.376	2,3	6.795	2,1	6.602	2,0	6.538	2,0	6.036	1,8
<i>İç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)</i>	20,2		21,1		20,9		20,9		20		21,4		21,1		21,7		22,5	
<i>İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay)</i>	16,0		44,0		32,0		21,9		23,1		32,5		24,3		25,5		27	
<i>İç Borç İhaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)</i>	19,43		17,58		17,01		17,17		17,31		15,61		16,02		16,07		14,84	
Hazine Nakit Dengesi	-1808		-4.557		-5.813		-9.125		-7.437		-8.260		-9.810		-8.876		-10.333	
Faiz Dışı Nakit Dengesi	3406		3.505		6.117		7.045		12.876		15.029		17.285		23.315		24.705	
<i>Toplam Konsolide Borç Stokundaki Değişim (yıl başından itibaren %)</i>			0,31		2,17		3,12		1,73		1,26		1,16		2,61		3,15	
<i>İç Borç Stokundaki % Değişim</i>			1,10		1,62		3,23		2,74		2,63		2,79		4,69		6,30	
<i>Dış Borç Stokundaki % Değişim</i>			-1,69		3,58		2,84		-0,82		-2,18		-2,93		-2,62		-4,80	
<i>Faiz Dışı Nakit Dengesindeki % Değişim</i>			2,91		79,59		106,84		278,04		341,26		407,49		584,53		625,34	
<i>Hazine Nakit Dengesindeki Değişim (Yılbaşından itibaren %)</i>			152,05		221,52		404,70		311,34		356,84		442,59		390,93		471,52	

(1) Dış Borç Stokunun tamamının piyasaya olduğu varsayılmıştır.

(2) İskontolu Satışlar

Kaynak: www.hazine.gov.tr

tepav | epr

ekonomipolitikalarıaraştırmaenstitüsü
economicpolicyresearchinstitute

•

Uğur mumcu caddesi 80/3 g.o.p ankara türkiye
tel: (312) 446 0409 faks: (312) 446 3006 mali.izleme@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr