

2007 MALİ YILI

MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE TASARISININ

DEĞERLENDİRİLMESİ

Aralık 2006

I. Giriş ve 2006 Yılı Bütçe Uygulamasına İlişkin Bazı Hatırlatmalar

2007 yılı merkezi yönetim bütçe tasarısı Parlamentoya 17 Ekim 2006 tarihinde ekinde yer alan diğer belgeler ile birlikte sunulmuştur. Bu yıl, geçen yıl bazı maddeleri değişen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre merkezi yönetim bütçesinin ikincisi hazırlanmış ve parlamento görüşmeleri Kasım ayının ilk haftası içinde Plan ve Bütçe Komisyonunda başlamıştır.

Bu çalışma kapsamında 2007 yılı bütçe tasarısı, genel bir mali değerlendirmenin ardından; sunum şekli, bütçe ilkelerine uygunluğu ve 2007 yılının seçim yılı olması nedeniyle belli riskler temelinde ele alınarak değerlendirilecektir.

2007 yılı bütçesiyle ilgili ayrıntılı değerlendirmelere girmeden önce, 2006 yılında karşılaşılan ve bir bölümünün 2007 yılını da etkilemesi düşünülen bazı işlemleri hatırlatmakta yarar görmekteyiz.

2006 yılı bütçe açığının, özellikle 2005 yıl sonu raporundan başlamak üzere ve 2006 yılı Mali İzleme Raporlarında belirttiğimiz üzere; ertelenen harcamalar, çeşitli mali raporlama uygulamaları ve gizli açıklar nedeniyle olması gerekenin altında görüldüğü tahmin edilmektedir. Mali raporlama uygulamasına içinde bulunduğumuz yıl açısından en iyi örnek, yerel yönetim ve fon payı ile emeklilere vergi iadesi uygulamasıdır. 2006 yılından itibaren, TEPAV 2005 izleme raporlarının da gerekliliğini vurguladığı gibi, yerel yönetim ve fon payları ödemeleri gayri safilik prensibi çerçevesinde cari transferler altında bütçede gösterilmektedir.

Ancak, bu defa 2006 yılında bütçe hesaplarında yerel yönetim ve fonlara aktarılan paylar 12 aylık gelir ve 11 aylık gider kaydı yapılmak suretiyle bir ay eksik gösterilmektedir. Yaklaşık olarak 1,2-1,3 milyar YTL tutarında bir pay aktarımının, 2006 yılı bütçe rakamlarında kamu otoritesi tarafından yapılan bu uygulama ile, ait olduğu ayda gösterilmemesi, bütçe açığının eksik raporlanması sonucunu doğurmaktadır. Emeklilere vergi iadesi ise, 2005 yılında çıkarılan düzenleme ile birlikte geçen yıllardan farklı olarak bütçe dışına çıkarılmıştır.

Benzer şekilde devlet ve üniversite hastanelerine biriken borçlar, KİT görev zararlarının yükümlülük olarak Hazine hesaplarında gecikmeli gösterilmesi ya da çıkarılan torba yasalarla bütçe ile ilişkisi kurulmadan bütçe dışında mahsuplaşma suretiyle tasfiyesi, özellikle son dönemde artmaya başladığı tahmin edilen müteahhit ve özel sağlık kurumlarına olan kamu yükümlülüklerinin varlığı gözönüne alındığında, bütçe açığının toplam yükümlülük anlamında devletin mali pozisyonunu tam olarak yansıtmadığı düşünülmektedir.

Bu konulardan bazılarını tekrar gözden geçirecek olursak :

- Özellikle sosyal güvenlik kurumları başta olmak üzere kamu kurumlarının devlet hastanelerine olan birikmiş yaklaşık 4 milyar YTL tutarındaki yükümlülüğün önemli bir kısmı, mali raporlarda tahakkuk etmiş bir gider olarak görülmemektedir. Üniversite hastaneleri de bu toplama dahil edildiğinde tutar daha da yükselerek 5 milyar YTL'ye yaklaşmaktadır. Bu kurumlar mali açıdan iflas etme ve piyasaya yükümlülüklerini yerine getiremememe sorunu ile karşı karşıya bulunmaktadır.
- Eczanelere, sağlık firmalarına ve özel sağlık kurumlarına olan birikmiş yükümlülükler, piyasanın kendi içinde yükümlülüklerini de yerine getirememesine yol açmakta ve sağlık hizmetlerinin sunumunu olumsuz bir şekilde etkilemektedir.
- KİT'lere uygulanan kamu politikaları nedeniyle verilen görevlerden kaynaklanan görev zararları ilgili KİT'in hesaplarında tahakkuk etmesine rağmen, bunların karşılığı Hazine hesaplarında yükümlülük doğuracak şekilde bütçeye tam olarak yansıtılmamaktadır. Başta Toprak Mahsulleri Ofisi, TCDD ve Türkiye Şeker Fabrikaları (TŞFAŞ) bu uygulamaya en iyi örnek verilecek KİT'lerdir. Nitekim Sayıştay'ın 2005 Hazine İşlemleri raporunun Görev Zararları başlıklı Bölümüne bakıldığında, bu tespitin doğruluğunu kısmen görmek mümkündür. Raporda altı çizilen noktalardan biri de görev zararlarının tahakkuk ettikleri yılın hesaplarına yansıtılmadığı ve bütçe ile ilişkisi kurulmadan kurumların devirli kredi borçlarına mahsup edilmek suretiyle silindiğidir. 2004 yılı sonunda Başbakanlık Yüksek

Denetleme Kurulu'nun 2004 yılı raporlarına bakılarak yapılan araştırmada, 2,6 milyar YTL'ye ulaşan Hazine'den görev zararı alacağının 2006 yılında 2 milyar YTL'ye yakın bir düzeyde olduğu tahmin edilmektedir.

- Başta karayolu ulaştırması olmak üzere (Karadeniz Otoyolu, bölünmüş yollar, gibi) müteahhitlere ödenek yetersizliği nedeniyle birikmiş olan yükümlülükler yatırım ödeneklerindeki ilave kısıntılar nedeniyle artmaya başlamıştır.

Sonuç olarak, özellikle 2006 yılında ödenek yetersizliği nedeniyle gelecek yıllara yükümlülük olarak sarkan tutarların önemli miktarlara ulaşması ve bunların 2007 yılından başlayarak gelecek yıl bütçelerini de kısıtlayacak bir nitelik kazanması, üzerinde dikkatle durulması gereken bir husus haline gelmiştir. Bu anlamda ait olduğu yıl bütçelerine yansıtılmayan ve gelecek yıl bütçelerinden kısmen ödenen bu tür yükümlülüklerin bir kartopu etkisiyle geçmiş yıllarda yaşanan “kamu bankaları bilançolarında gizlenen görev zararları” gibi bir gizli açık problemini içinde barındırdığını söyleyebiliriz.

Tablo 1. 2007 Yılına Ertelenen Bazı Harcamalar

	2006 Ert. Harc.
Toplam Bütçe Harcamaları	3.890
Mal ve Hizmet Alımları	938
Sağlık	397
Diğer Mal ve Hizmet Alımları	541
Cari Transferler	1.300
Gelirden Ayrılan Paylar	1.300
Sermaye Giderleri	1.652

Kaynak: Kendi tahminlerimiz

Eylül 2006 mali izleme raporunda genel hatlarıyla ele aldığımız ve 2007 bütçe uygulamasını risk altına sokabileceğini düşündüğümüz bu hususları aşağıda biraz daha detaylı olarak tekrarlamakta yarar görmekteyiz.

- 2006 yılında mal ve hizmet alımları kalemi başlangıç ödeneğini sadece yüzde 3,1 oranında aşmakla birlikte, alt kalemlerde başlangıç ödeneğine göre önemli

oranlara ulaşan bir sapma söz konusudur. Sağlık giderleri başlangıç ödeneğinin yüzde 31,6 üstüne çıkarken, savunma ve güvenlik ile kurumların diğer cari giderleri ise yüzde 2-8 oranlarında azalmaktadır. Savunma giderlerindeki ödeneğin altında gerçekleşen harcama, bu ödeneklerin kullanımındaki son 4-5 yıllık eğilim ve yine bu ödeneklerin bir kısmının ertesi yıla devredilmesi şeklinde açıklanabilirken, diğer cari giderlerin ödenek altında kalması, özellikle geçmiş yıl eğilimleri dikkate alındığında, gerçekçi bir tahminden uzak görülmektedir. Bu anlamda kurumların yolluk, yakıt, akaryakıt gideri ile Karayolları Genel Müdürlüğünün Asfalt BİTÜM malzemesi giderlerinden kaynaklı diğer cari harcamalarının bir kısmının ödeneklerin blokajı ve/veya yetersiz kalması nedeniyle 2007 yılına devredildiği düşünülmektedir. Bu anlamda 2005 yılı ödeneğindeki sapma oranı dikkate alınarak bakıldığında, yaklaşık 550 milyon YTL tutarındaki bir miktarın 2006 yılı harcamaları içinde gösterilmeyeceği tahmin edilmektedir.

- Cari transferlerde ertelenen harcamalar ise mahalli idarelere ve fonlara vergi gelirlerinden aktarılan payların ödenme işleminin bir ay gecikmeli gösterilmesinden kaynaklanmaktadır.
- Yatırım harcamalarında ise bütçede öngörülen yatırım ödeneğinin Eylül ayı sonu itibarıyla zaten kullanılmış olduğu varsayılmış ve yapılan blokajın aslında ertesi yıla bir yükümlülük devri etkisi yaratacağı öngörülmüştür. Bu anlamda yatırım ödeneğinden bloke edilerek kullanılmayan tutar ertesi yıla devredilen bir yükümlülük olarak varsayılmıştır.

Sonuç olarak 2007 bütçesi, 2006 yılından sarkan yükümlülüklerin gölgesinde ve gelecek yılın bir seçim yılı olma özelliği dikkate alındığında, takibinin çok daha yakından yapılması gereken bir belge görünümündedir.

II. Merkez Yönetim Bütçesinin Genel Görünümü

II. 1 Makro Ekonomik Çerçeve ve Kamu Kesimi Genel Dengesi

2007-2009 programının revize edilen ekonomik modeline dayanan bütçe, aşağıdaki tabloda gösterilen temel ekonomik parametreler çerçevesinde şekillenmiştir. Buna göre büyüme yüzde 5, yıl sonu enflasyonu yüzde 4, GSMH deflatörü ise yüzde 7 oranında belirlenmiştir.

Tablo 2. Temel Ekonomik Parametreler

	2006			2007	Artış Or. %
	Program	Gerç. Tah.	Sapma (%)	Program	2007 P / 2006 GT
GSMH Büyümesi (%)	5,0	6,0	20,0	5,0	-16,7
GSMH (Cari Fiy. milyon YTL)	539.870	561.988	4,1	631.393	12,3
GSMH (Cari Fiy. Milyon \$)	380.600	389.700	2,4	410.000	5,2
GSMH Deflatörü (%)	6,0	9,0	50,0	7,0	-22,2
TÜFE (Yüzde Değişme)					
Yıl Sonu	5,0	9,8	96,0	4,0	-59,2
Yıllık Ortalama	6,8				
Dolar Kuru (\$/ YTL) (Ort.)	1,42	1,44	1,7	1,54	6,79
Cari İşlemler Dengesi (Milyar \$)	-22,0	-30,7	39,6	-30,4	-1,0
Cari İşlemler Dengesi/GSMH (%)	-5,8	-7,9	36,3	-7,4	-5,9
Dış Ticaret Dengesi	-45,4	-52,0	14,5	-54,7	5,2
İhracat (FOB, Milyar \$)	79,0	83,5	5,7	95,0	13,8
İthalat (CIF, Milyar \$)	124,4	135,5	8,9	149,7	10,5

Kaynak: DPT Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu

Bütçenin Yüksek Planlama Kurulunda (YPK) tartışıldığı dönemde üzerinde en fazla değişiklik yapılan makro parametrenin 2007 yılı deflatör projeksiyonu olduğu tahmin edilmektedir. Deflatörün ortalama yüzde 5-5,5 oranında olması beklenirken açıklanan oran yüzde 7 gibi görece olarak yüksek bir oran olmuştur.

Ekonomik modelin temel kabulünü gösteren kaynaklar harcamalar dengesine baktığımızda, 2007 yılında kamu tüketimi reel olarak artarken, özel tüketimin ise düşmesi

öngörülmektedir. Özel sektör tüketiminin toplam GSMH içindeki payı, 2006 yılı için beklenen yüzde 71,1 den 2007 yılında yüzde 69,9 oranına düşmektedir. Burada kamu kesimi genel dengesinin açık bir şekilde ortaya koyması gereken temel sorunun cari transferlerin arttığı bir ortamda özel tüketimin ne şekilde aşağı çekileceği konusudur.

Kamu tüketiminde artış öngörülen bir dönemde enflasyonun yüzde 4 düzeyine çekilmesi diğer parametrelerde sıkı tedbirlerin alınmasına ve gelişmelerin beklentiler yönünde olmasına bağlı görülmektedir. Aksi durumda enflasyon hedefi 2007 yılı için de tartışmalı hale gelecektir. Bu açıdan bakıldığında, bütçe tahminlerinin makroekonomik büyüklüklerle olan içsel tutarlılığı (bütçenin objektif samimiyeti) sorgulanabilir bir boyut sergilemektedir.

Kamu kesimi genel dengesinin 2007 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 0,17 oranında açık vermesi öngörülmektedir. Genel yönetim açısından bakıldığında, açık yüzde 0,61 oranına çıkmaktadır.

Tablo 3. Kamu Kesimi Genel Dengesi

<i>(Cari Fiyatlarla, milyon YTL)</i>						
	2003	2004	2005 (G)	2006 (P)	2006 (GT)	2007 (P)
Borçlanma Gereği (Toplam Kamu)	33.355	20.367	-2.007	-3.996	-17.294	1.046
Borçlanma Gereği (Genel Yönetim)	36.001	22.818	-1.194	-1.149	-15.098	3.870
Merkezi Yönetim	38.467	27.289	3.778	3.938	-8.253	10.902
Merkezi Yön. Bütçesi	40.204	30.300	8.117	13.213	3.046	16.740
Döner Sermaye	-1.122	-1.076	-1.252	-1.014	-1.445	-1.450
Fonlar	-615	-1.935	-3.087	-8.261	-9.854	-4.388
Sos. Güv. Kur.	133	203	138	0	-777	0
İşsizlik Fonu	-3.956	-4.379	-4.713	-4.788	-5.621	-6.609
Mahalli İdareler	1.357	-295	-397	-299	-446	-423
KİT	-2.646	-2.451	-813	-2.847	-2.196	-2.824
İşletmecî KİT	-1.274	-1.723	-619	-2.894	16	-699
Öz. Kap.	-1.372	-728	-194	47	-2.212	-2.125
<i>GSMH'ya Oranları (%)</i>						
	2003	2004	2005 (G)	2006 (P)	2006 (GT)	2007 (P)
Borçlanma Gereği (Toplam Kamu)	9,35	4,75	-0,41	-0,74	-3,08	0,17
Borçlanma Gereği (Genel Yönetim)	10,09	5,32	-0,25	-0,21	-2,69	0,61
Merkezi Yönetim	10,78	6,36	0,78	0,73	-1,47	1,73
Merkezi Yön. Bütçesi	11,27	7,06	1,67	2,45	0,54	2,65
Döner Sermaye	-0,31	-0,25	-0,26	-0,19	-0,26	-0,23
Fonlar	-0,17	-0,45	-0,63	-1,53	-1,75	-0,69
Sos. Güv. Kur.	0,04	0,05	0,03	0,00	-0,14	0,00
İşsizlik Fonu	-1,11	-1,02	-0,97	-0,89	-1,00	-1,05
Mahalli İdareler	0,38	-0,07	-0,08	-0,06	-0,08	-0,07
KİT	-0,74	-0,57	-0,17	-0,53	-0,39	-0,45
İşletmecî KİT	-0,36	-0,40	-0,13	-0,54	0,00	-0,11
Öz. Kap.	-0,38	-0,17	-0,04	0,01	-0,39	-0,34

Kaynak: Veriler DPT 2007 Yılı Programından alınmıştır

Kamu kesimi genel dengesinin 2005 ve 2006 yıllarında önemli bir performansla fazla vermesi, özelleştirme gelirlerindeki artış ile özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin bilançolarında öngörülenin üzerinde yaşanan iyileşmeden kaynaklanmıştır. Yine 2006 yılı için merkezi yönetim bütçe açığının programlanandan oldukça düşük düzeyde gerçekleşeceği beklentisi ise 2006 yılı gerçekleşme tahminini ayrıca olumlu etkilemiştir.

2006 ve 2005 yılları, 2004 yılı kadar olmasa da, kamu hesaplarının kalitesi açısından sorunlu dönemler olarak görülmektedir. İzleyen bütçe değerlendirmesi kısmında belirtileceği üzere, 2006 yılı bütçesinde bazı harcamaların 2004 ve 2005 yıllarında olduğu gibi tahakkuk sürecinin tamamlanmayıp ödenmemesi, döner sermayeli işletmelerin bilançolarında gelir görünen kamu kurumlarından alacaklarının önemli bir kısmının hizmeti satın alan kurumların dengelerinde tahakkuk etmiş gider olarak görünmemesi, aynı şekilde KİT'lerin görev zararlarının kesinleştirme sürelerinin dönemler arasında uzaması ve birikmeye başlayan müteahhit ve sağlık sektörü başta olmak üzere piyasa alacaklarının varlığı, genel denge rakamlarının olduğundan daha iyi görünmesine yol açan nedenler arasında değerlendirilmektedir. Hesapların konsolidasyonu açısından en iyi örnek, Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayeli işletmelerin bilançolarında yer alan 2,5 milyar YTL tutarındaki alacağın silinmesinin kamu kesimi genel dengesi hesaplarına nasıl yansıdığıdır. Önceki yıl tablolarıyla karşılaştırmalı bakıldığında, bu silmenin döner sermaye dengesinde ortaya çıkardığı etki açık bir şekilde görülmemektedir.

2007 yılı program hedefleri bu anlamda geçmiş yıllardan oldukça farklı bir yapı göstermektedir. 2007 yılında merkezi yönetim bütçesinden kaynaklanacak açığın esas olarak özelleştirme gelirleri kaynaklı bütçe dışı fonlar, yine özelleştirme kapsamındaki KİT'ler ve işsizlik fonu kaynaklarındaki fazla ile kapatılacağı öngörülmektedir. Bu kurumların 2007 yılında bu performansı göstermesi ise, ancak alınacak yeni politika tedbirleri ve uygulamaları ile mümkün olabilecektir. Tedbir alınmadığı takdirde, Tüpraş ve Telekom gibi özelleştirilen karlı KİT'lerin artık dengede olmaması ve başta enerji sektöründe faaliyet gösteren KİT'ler olmak üzere TMO ve TCDD gibi KİT'lerin kamusal taahhütlerinin artması sonucu mali dengelerindeki bozulma, "fiyat ayarlamaları" olmadığı takdirde KİT dengesinden beklenen pozitif katkıyı gerçekçi kılmamaktadır.

Nitekim, 2007 Yılı Programında KİT'lerin 2007 yılı için öngörülen finansman fazlasını vermesi elektrik ve doğal gazda fiyat artışlarının yapılmasına bağlı görülmüş, aksi durumda KİT'lerin öngörülenin aksine açık vereceğinin altı çizilmiştir. Yıllık programda 2007 yılı KİT hedefleri konusu oldukça kısa tutulmuş, fiyatlama dışında risk oluşturan diğer problemlere değinilmemiştir. Aslında, KİT finansman sisteminde birikmeye başlayan yapısal sorunların ancak bir kısmının fiyatlarda yapılacak ayarlama ile

çözölebileceği düşünölmektedir. Özellikle özelleştirme kapsamı dışındaki KİT'lerin bilançolarında biriken ve Hazine tarafından kesinleştirme süreci tamamlanmayan görev zararları ve sabit maliyetlerinin yüksekliği yanında geleneksel işletme sermayesi ihtiyacının kalıcı politikalarla çözölememesi buradaki sorunların artmasına yol açmaktadır.

Tablo 4. Kamu Kesimi Genel Dengesinin Kurumsal Yüzde Dağılımı

	2003	2004	2005 (G)	2005 (P)	2006 (GT)	2007 (P)
Borçlanma Gereği (Toplam Kamu)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Borçlanma Gereği (Genel Yönetim)	107,9	112,0	59,5	28,8	87,3	370,0
Merkezi Yönetim	115,3	134,0	-188,2	-98,5	47,7	1.042,3
Merkezi Yön. Bütçesi	120,5	148,8	-404,4	-330,7	-17,6	1.600,4
Döner Sermaye	-3,4	-5,3	62,4	25,4	8,4	-138,6
Fonlar	-1,8	-9,5	153,8	206,7	57,0	-419,5
Sos. GÜv. Kur.	0,4	1,0	-6,9	0,0	4,5	0,0
İşsizlik Fonu	-11,9	-21,5	234,8	119,8	32,5	-631,8
Mahalli İdareler	4,1	-1,4	19,8	7,5	2,6	-40,4
KİT	-7,9	-12,0	40,5	71,2	12,7	-270,0
İşletmecî KİT	-3,8	-8,5	30,8	72,4	-0,1	-66,8
Öz. Kap.	-4,1	-3,6	9,7	-1,2	12,8	-203,2

Kutu 1 **Mali Uyumda Optik Kırılma**

“İstikrar programlarında önemli bir yer tutan mali uyumun en önemli ölçme göstergesi, kamu açığının azalıp azalmadığı ve bunun sonucunda borç stokunun aşağı çekilip çekilemediğidir. IMF ve Dünya Bankası destekli programlarda ya da Maastricht tipi yasal düzenlemelerde genellikle klasik kamu açığının azaltılması üzerinde durulmaktadır. Ancak bu tür hesaplama yöntemleri bazen karar alıcıların tüm ilgi alanlarını bu şekilde hesaplanmış kamu açığı ve faiz dışı fazla üzerine yöneltmekte iken, iki önemli sorunun gözardı edilmesine yol açmaktadır. Mali uyumda optik kırılma diyebileceğimiz bu sorunlardan ilki, önceden değindiğimiz kamu harcama ve gelirleri üzerinde uygulanacak kesinti ve artışların nasıl ve hangi önceliklerle yapılacağı konusunun yakın zamana kadar yeterli düzeyde analize tabi tutulmamasıdır. Maliye politikalarının kalitesi ile ilgili bu sorun tebliğimizin ana konusunu teşkil etmektedir. İkincisi ise, mali uyumda en az bunun kadar önemli ve aynı zamanda kalite sorunu ile bir arada ele alınması gerekli olan bir konudur. Bu da yapılan mali uyumun gerçek boyutu ile ilgilidir. Bu konuda son zamanlarda gelişen literatür, hükümetlerin klasik kamu açığı için istikrar programlarında belirlenen hedefleri ya ellerindeki kamu varlıklarını azaltarak ya da gizli harcama biçimleri ve dolayısı ile yükümlülük artışları yaratarak karşılamış gibi gözüktükleri ama aslında kamunun cari tüketiminin azalacağı yerde arttığı veya en azından eskisine oranla aynı kaldığı konusunda bazı bulgular ortaya koymaktadır.

Bu bulgulara göre kamu açığının klasik tanımları devletin açık ve bilinen yükümlülüklerindeki değişimi tanımladığı halde, devletin varlıklarında ve gizli yükümlülüklerindeki değişimi tanımlamaz. Bu nedenle kamu açığının ve bu yolla yapılan mali uyumun gerçek göstergesinin kamu sektörünün varlıkları ile yükümlülükleri arasındaki farkın yani kamu sektörünün net değerindeki (government's net worth) değişiminin olduğu belirtilmektedir. Bu göstergenin izlenmesi bize aslında kamu maliyesindeki uyumun kalitesi konusunda ileride yapacağımız açıklamalar konusunda da bazı ipuçları verecektir. Net değer yaklaşımına göre cari tüketimine aşırı önem veren (fiscally irresponsible) bir hükümet kamu açıklarının azaltılması ve böylece bilançosunun yükümlülük tarafının azaltılması seçeneği ile karşı karşıya kaldığında, buna ya kamu bilançosunun varlık tarafını azaltarak (asset decumulation) ya da gizli yükümlülük (hidden liabilities) yaratarak karşılık verir. Bunun sonucunda da klasik kamu açığı azalmış gibi görünse de, kamunun net değerinde bir değişim olmaz ve hükümetler eski tüketim alışkanlıklarını aynen sürdürürler. Bu durumda mali uyum hayali hale gelir, yapılan işlemler ise maliye politikalarının kalitesini bozucu yönde olur.

.....

Hükümetlerin kendilerine dayatılan bir kamu açığı hedefine ulaştıkları izlenimini vermek için izleyecekleri bir çok yol olabilir:

1. Kendilerine bütçe açığı sınırı getiren bir istikrar programı izlemek durumunda kalan bir hükümetin yaptığı en açık (şeffaf) işlerden birisi varlıklarını elden çıkartmaktır. Yani özelleştirmedir. Her ne kadar özelleştirme etkinlik vb. nedenlerle önerilen bir husus ise

de özellikle mali uyum çabası içindeki ülkelerde özelleştirmeye aşırı bir ilgi gösterilir. Bu sayede kamu açığı azaltılmaya çalışılırken, varlıklar azaltılarak Net Değer sabit tutulmaya ve belli bir cari kamu tüketiminin devamı sağlanmaya çalışılır. Halbuki sırf kamu açığını kapatmak üzere alelacele yapılan özelleştirmeler bu işletmelerin gelecekteki gelirlerinden kamunun vazgeçmesi anlamına gelir. Bir de üstüne üstlük özelleştirme bazı az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yönetici sınıfın kişisel çıkarlarına hizmet edecek şekilde yapılmış ise kamu tasarrufunun artması bir yana ülke kaynaklarının azalması (net değer azalması anlamında) sonucu doğurabilir.

.....”
Kaynak: Emil, Yılmaz, İstikrar Programlarında Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler, ODTÜ ERC, 2003

II.2 Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi

Merkezi Yönetim Bütçesi 204,9 milyar YTL toplam harcama, 188,2 milyar YTL toplam gelir hedefi ve 16,7 milyar YTL bütçe açığı öngörüsü ile Bakanlar Kurulu tarafından parlamentoya sunulmuştur.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Yasasının 16 ncı maddesi çerçevesinde son iki yıldır hazırlanmakta olan ve Haziran ayında yayımlanması beklenen Orta Vadeli Mali Planda (OVMP), merkezi yönetim bütçe açığı 2007 yılı için 8,8 milyar YTL düzeyinde programlanmıştır. Ekim ayının ilk iki haftası içinde yapılan YPK toplantıları ile, bütçe harcamalarının bütçe gelirlerinden daha yüksek oranda artmasının öngörülmesi nedeniyle bütçe açığı yüzde 90 oranında yukarı doğru revize edilerek 16,7 milyar YTL düzeyine çıkarılmıştır. Bu revizyonda belirleyici olan, baz etkisinden çok faizlerin yükselmesi ile bir defalık tedbir niteliğinde sayılacak bazı gelir ve harcama politikalarının 2007 yılında devreden çıkacağı öngörüsüdür.

Tablo 2. Plan ve Bütçe Tahminleri Çerçevesinde Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi

	2006 (Bütçe)	2006 (Tahmin)	2007 (OVMP)	Artış Oranı (%)	2007 (YPK)	Fark	Artış Or. 2007 YPK / 2007 OVMP (%)
Bütçe Dengesi	-13.996	-3.046	-8.766	-37,37	-16.700	-7.934	90,5
Faiz Dışı Denge	32.263	43.214	35.334	9,52	36.200	866	2,5

Nitekim, 2006 yılı bütçe açığı tahminine göre 2007 yılı bütçe açığı yüzde 450'ye yakın oranda artmaktadır. Bu durum 2006 yılındaki bütçe performansının bir defalık tedbirlerle (harcama ertelemeleri ve kaydırmaları, özelleştirme ve benzeri gelir artışları) sağlandığını çok açık bir şekilde gündeme getirmektedir. Özellikle özelleştirme ve benzeri gelirlerin olmadığı bir ortamda bütçe açığı tekrar yükselmektedir. İzleyen tablodan da görülebileceği gibi bu tür gelirlerin yer aldığı “vergi dışı normal gelirler” 2006 yılındaki GSMH'ya oran olarak %5.4 seviyesinden %4.1'e düşmektedir.

Bu anlamda, 2007 yılı bütçesine bakıldığında, bütçe açığındaki artışı belirleyen temel faktörlerin başta faiz ödenekleri ile personel giderleri olmak üzere toplam giderlerde öngörülen artış ile vergi dışı gelirlerde dikkati çeken reel düşüş olduğu görülmektedir. Bu durum ise 2007 yılı bütçesini vergi geliri hedefleri ve harcama açısından daha iddialı ve bir o kadar da sorunlu bir bütçe haline getirmektedir.

Tablo 5. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2005-2007)¹

	milyon YTL					GSMH'ya Oranları (%)			
	2005	2006	2006	2007	Artış	2005	2006	2006	2007
	Bütçe	Tahmin	Tahmin	Bütçe	Or. (%)	Bütçe	Tahmin	Tahmin	Bütçe
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	159.165	174.322	175.238	204.902	16,9	32,7	32,3	31,2	32,5
Faiz Hariç Harcamalar	113.485	128.062	128.978	151.956	17,8	23,3	23,7	23,0	24,1
I. Personel Harcamaları	32.700	36.021	37.692	43.670	15,9	6,7	6,7	6,7	6,9
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	4.667	4.975	4.988	10.102	102,5	1,0	0,9	0,9	1,6
III. Mal ve Hizmet Alımları	15.214	17.721	18.273	15.584	-14,7	3,1	3,3	3,3	2,5
IV. Cari Transferler	45.617	49.108	50.831	60.863	19,7	9,4	9,1	9,0	9,6
V. Sermaye Giderleri	10.267	12.452	10.800	12.080	11,8	2,1	2,3	1,9	1,9
VI. Sermaye Transferleri	1.182	1.834	2.564	3.647	42,2	0,2	0,3	0,5	0,6
VII. Borç Verme	3.838	4.256	3.830	3.695	-3,5	0,8	0,8	0,7	0,6
VIII. Yedek Ödenekler		1.695		2.317		0,0	0,3	0,0	0,4
IX. Faiz Harcamaları	45.680	46.260	46.260	52.946	14,5	9,4	8,6	8,2	8,4
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	152.712	160.326	172.202	188.159	9,3	31,4	29,7	30,6	29,8
I. Genel Bütçe Gelirleri	149.128	156.214	168.080	184.242	9,6	30,7	28,9	29,9	29,2
A. Vergi Gelirleri	119.619	132.199	137.644	158.153	14,9	24,6	24,5	24,5	25,0
Dolaysız Vergiler	39.163	42.123	41.818	48.982	17,1	8,1	7,8	7,4	7,8
Dolaylı Vergiler	80.456	90.076	95.826	109.170	13,9	16,5	16,7	17,1	17,3
B. Vergi Dışı Gelirler	29.509	24.015	30.436	26.090	-14,3	6,1	4,4	5,4	4,1
1. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri		8.847	9.166	7.818	-14,7	0,0	1,6	1,6	1,2
2. Alınan Bağış ve Yar. İle Öz.Gel.		374	480	480	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
3. Diğer Gelirler		12.525	18.431	15.226	-17,4	0,0	2,3	3,3	2,4
4. Sermaye Gelirleri		2.269	2.359	2.566	8,8	0,0	0,4	0,4	0,4
B.Özel Bütçeli İd. Öz Gel.	2.423	2.963	2.707	3.264	20,6	0,5	0,5	0,5	0,5
C.Düzen. ve Denet. Kurum. Gel.	1.161	1.149	1.415	653	-53,9	0,2	0,2	0,3	0,1
Bütçe Dengesi	-6.453	-13.996	-3.036	-16.743	451,4	-1,3	-2,6	-0,5	-2,7
Faiz Dışı Denge	39.227	32.264	43.224	36.203	-16,2	8,1	6,0	7,7	5,7

	%			
Top. Faiz Öd./GSMH	9,4	8,6	8,2	8,4
Top.Faiz Öd./Toplam Gelirler	29,9	28,9	26,9	28,1
Top. Faiz Öd./Top. Vergi Gel.	38,2	35,0	33,6	33,5
Dolaysız Vergiler/Toplam Vergiler	32,7	31,9	30,4	31,0
Dolaylı Vergiler/Toplam Vergiler	67,3	68,1	69,6	69,0

II. 2.1 2007 Yılı Bütçe Ödenek Tahminleri

2007 yılı bütçe büyüklüğü başlangıç ödeneği olarak 204,9 milyar YTL düzeyinde tahmin edilmiştir. 2006 yılı gerçekleşme tahminine göre bütçe ödeneklerindeki artış oranı yüzde

¹ 2005 yılı rakamları Maliye Bakanlığının tahminidir. Tahminden farklı olarak bu tablo için yaptığımız düzeltme personel giderleri ile sosyal güvenlik primi giderlerinin gerçekleşmelere göre hesaplanmasıdır. Yine 2006 ve 2007 yılları vergi dışı diğer gelir başlığının altındaki alt gelir kaleminin sınıflandırma sisteminin değiştirilmesi ve yeni sisteme göre 2006 yılı verilerinin hesaplanmaması nedeniyle bu hesaplama ve dağıtım belli varsayımlarla tarafımızdan yapılmıştır.

16,9'dur. GSMH'ya oran olarak baktığımızda, bütçe ödenekleri toplamı bir önceki yıl tahmini olan yüzde 31,2'ye göre yüzde 32,5'e çıkmak suretiyle bu dönemde reel olarak 1,3 puan artmış görünmektedir.

Faiz dışı harcamaların 2006 yılı gerçekleşme tahminine göre artış oranı yüzde 17,8'dir. GSMH'ya oran olarak ise faiz dışı harcamalar yüzde 23,0'dan yüzde 24,1'e çıkmaktadır.

GSMH büyümesinin yüzde 5, enflasyonun yüzde 4 (deflatörün yüzde 7) olduğu bir ortamda harcama ve gelirlerdeki artışın ortalama yüzde 9,2 oranında olması beklenirken (deflatöre göre ise yüzde 12,3) harcamalardaki artışın yüzde 17,8 olması, faiz dışı harcamaların reel olarak önemli ölçüde arttığını bize göstermektedir.

Toplam giderler Haziran ayında hazırlanan 2007 yılı OVMP'sine göre 15 milyar YTL düzeyinde yukarı doğru revize edilmiştir. Bütçe ödeneklerinde OVMP'ye göre ortaya çıkan artışı belirleyen temel kalemler; faiz giderleri, personel giderleri, ve cari transferler olmuştur. Revizyonun yüzde 41'i faiz ödeneklerinden, yüzde 22'si ise personel harcamalarından kaynaklanmıştır.

Tablo 6. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (2006-2007)

	milyon YTL				% Artış 2007/2006	GSMH'ya Oranları (%)	
	Oc-Eyl	2006 Bütçe	Tahmin	2007 Teklif		2006 Tahmin	2007 Teklif
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	129.423	174.322	175.238	204.902	16,9	31,18	32,45
Faiz Hariç Harcamalar	91.796	128.062	128.978	151.956	17,8	22,95	24,07
I. Personel Harcamaları	28.201	36.021	37.692	43.670	15,9	6,71	6,92
Memur	24.073	30.149	31.737	36.782	15,9	5,65	5,83
İşçi	2.225	3.301	3.250	3.558	9,5	0,58	0,56
Diğer (sözleşmeli ve geçici)	1.904	2.571	2.705	3.330	23,1	0,48	0,53
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	3.559	4.975	4.988	10.102	102,5	0,89	1,60
III. Mal ve Hizmet Alımları	11.119	17.721	18.273	15.584	-14,7	3,25	2,47
Savunma-Güvenlik		7.845	7.250	8.100	11,7	1,29	1,28
Sağlık		4.055	5.394	165	-96,9	0,96	0,03
Yeşil Kart	2.404	1.600	2.854			0,51	
Diğer Sağlık Harcamaları	1.682	2.455	2.541	165		0,45	0,03
Diğer Mal ve Hizmet Alımları	7.034	5.821	5.629	7.154	27,1	1,00	1,13
IV. Cari Transferler	37.802	49.108	50.831	60.863	19,7	9,04	9,64
KİT Görev Zararları	426	670	670	656	-2,1	0,12	0,10
Sosyal Güv. Kurumlarına Tr.	19.377	23.885	23.654	32.349	36,8	4,21	5,12
Emekli Sandığı +SSK+Bağ-Kur	8.649	9.835	10.035	22.980	-0,1	1,79	3,64
Bağ-Kur	3.009	6.750	4.779			0,85	
SSK	7.245	6.700	8.190			1,46	
İşsizlik Sigortası Fonu	474	600	650	760	16,9	0,12	0,12
Genel Sağlık Sigortası				6.002			0,95
Sosyal Güvencesi Olmayanların Prim Gid.				2.607			0,41
Mahalli İdarelere Transferler	1.151	1.660	1.518	1.455	-4,2	0,27	0,23
Belediyelere Yardım	57	50	60	55	-8,3	0,01	0,01
Diğer (İl özel İd. ve köyler)	1.094	1.610	1.458	1.400	-4,0	0,26	0,22
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	4.376	4.000	5.000	5.250	5,0	0,89	0,83
Doğrudan Gelir Desteği	2.657	2.240	2.800	1.900	-32,1	0,50	0,30
Ürün Destekleme Ödemeleri	1.085	785	1.500	1.700	13,3	0,27	0,27
Hayvancılık Destekleme Ödemeleri	541	550	660	710	7,6	0,12	0,11
Diğer	94	425	40	940	2.250,0	0,01	0,15
Gelirden Ayrılan Paylar	10.250	14.165	14.750	16.945	14,9	2,62	2,68
Diğer Cari Transferler	2.223	4.728	5.239	4.208	-19,7	0,93	0,67
V. Sermaye Giderleri	6.042	12.452	10.800	12.080	11,8	1,92	1,91
VI. Sermaye Transferleri	2.017	1.834	2.564	3.647	42,2	0,46	0,58
KÖYDES	1.175	300	2.000	2.000	0,0	0,36	0,32
BELDES				300			0,05
Diğer Sermaye Tr.	842	1.534	564	1.347	138,8	0,10	0,21
VII. Borç Verme	3.055	4.256	3.830	3.695	-3,5	0,68	0,59
VIII. Yedek Ödenekler		1.695		2.317		0,00	0,37
IX. Faiz Harcamaları	37.627	46.260	46.260	52.946	14,5	8,23	8,39

Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerinden yararlanarak, veri olmayan harcama kalemleri için ise kuruluş bütçelerinin ödenek cetvellerinden yararlanarak kendi hesaplamalarımızı yansıtmaktadır.

Bütçe ödeneklerinde ortalamanın üstünde reel artış; personel giderlerinde, sosyal güvenlik prim ödemelerinde, cari transferler ile sermaye transferlerinde kendisini göstermektedir. Bu kalemler sırasıyla aşağıda ele alınmıştır.

Personel Giderleri

Personel giderleri ortalama olarak 2006 yılı tahminine göre yüzde 16,4 oranında artmaktadır. Personel harcamalarına yılın ikinci yarısı için verilecek enflasyon farkı dahil edildiğinde ise artışın yüzde 11-12 oranında olması beklenmekteydi. Buna karşılık 2007 yılında personel giderlerinin yüzde 17 düzeyinde öngörülmesi, personel harcamalarında reel bir artış olacağına işaret etmektedir. Personel harcamalarının bu düzeyde artmasında, personel sayısında artış ile son dönemde yapılan ek ders ve bazı meslek gruplarına yönelik ilave zamların etkisinin olduğu düşünülmektedir.

Nitekim bu politikanın göstergelerinden birisi de, memur ve işçi ödeneklerinden farklı olarak geçici ve sözleşmeli çalışanlardan oluşan gruba yapılan ödemeler için bütçeye konan ödeneğin, 2006 gerçekleşme tahminine göre yüzde 23,7 oranında artmasıdır. Bunun anlamı, hükümetin gelecek yıl kamuda yeni istihdam yaratmak için sözleşmeli ve geçici personel uygulamasını yaygınlaştırmayı planlamasıdır. Nitekim parlamentoya son dönemde gelen bazı yasal düzenlemelerde genel bütçe kapsamında döner sermayelerde geçici ve sözleşmeli personel çalıştırılmasını ve ücretlerinin de genel bütçeden ödenmesini düzenleyen hükümlerin yer aldığı görülmektedir. Aynı zamanda geçici ve sözleşmeli personelin kadroya geçirilmesi konusundaki hükümet beyanları da bu saptamaları doğrular niteliktedir.

Sosyal Güvenlik Devlet Primi Giderleri

Yeni sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası yasasının uygulamaya girmesiyle kamunun yükümlülüğü, gerek kendi çalışanları için gerekse sosyal güvenlik ve sağlık sigortası kapsamında olmayan kişiler için ödemesi gereken primler nedeni ile artmaktadır. Nitekim, kamunun çalıştırmış olduğu personelden dolayı ödemesi gereken sosyal güvenlik kurumlarına prim gideri kaleminde ortaya çıkan yüzde 102,5 oranındaki artışın yaklaşık yüzde 70'inin primlerdeki ilave artıştan kaynaklandığı tahmin edilmektedir.

Prime esas kazancın (matrahın) artırılmasıyla birlikte çalışan sayısında öngörülen artış, sosyal güvenlik devlet primi giderlerinin yukarıda belirttiğimiz gibi önemli oranda yükselmesine sebep olmuştur.

Sosyal güvenlik kurumuna 2007 yılında aktarılacak toplam kaynağın hesabı aşağıda gösterilmiştir.

Mal ve Hizmet Alım Giderleri

2007 yılında mal ve hizmet alımları harcama kaleminde 2006 yılına göre yaşanan yüzde 14,7 oranındaki düşme, bu kalemden toplam olarak yapılan bir tasarruftan kaynaklanmamaktadır. Bu düşme başta yeşil kart olmak üzere sağlık harcamalarının yeni genel sağlık sigortası düzenlemesi kapsamında bütçenin mal ve hizmet alım giderleri kaleminden çıkarılıp cari transferlere aktarılmış olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu türdeki hesap gösterimlerindeki değişmelerin Maliye Bakanlığınca kamuoyuna daha ayrıntılı olarak açıklanması gerekmektedir. Aksi halde bütçe rakamlarının analizinde yanıltıcı sonuçlara ulaşılması söz konusu olacaktır. Nitekim, bu kalemin alt detaylarına bakıldığında, savunma ve güvenlik dışındaki ödenek toplamının 2006 yılına göre yüzde 27 civarında artmış olduğu dikkati çekmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Toplam Kaynak Aktarımı

Sosyal güvenlik kurumuna yapılan transferler 2007 yılında yüzde 36,8 oranında artmış görünmektedir. Yeni sisteme göre, memurların sağlık giderleri ile sağlık sigortası kapsamında olmayanların genel sağlık sigortasından sağlık giderlerinin karşılanması, devletin ise bunun karşılığında prim ödemesi sözkonusudur. Geçmiş yıl verileri de 2007 de uygulanacak sistem bazına getirilerek bu kalemi yeniden hesapladığımızda, artış oranı esas olarak yüzde 18,5 oranında olmaktadır.

Bu açıdan bakıldığında, GSMH'ya oranları açısından 2007 yılında sosyal güvenlik kurumuna yapılacak olan toplam kaynak aktarımı yüzde 6,4'den yüzde 6,7'ye çıkmakla birlikte, 2005 yılına göre 0,2 puan düşmektedir. Yani 2007 yılında kamu otoritesinin varsayımlarına göre sosyal güvenlik kurumlarının finansman ihtiyacının belli ölçüde

kontrol altına alındığı sonucuna ulaşmak mümkündür. Ancak, 2007 yılında 2006 yılında prim affından kaynaklanan olumlu etkinin görülmeyecek olması, seçim yılı olması nedeniyle diğer kamu idarelerinin ve özel sektörün prim giderlerini geciktirme olasılığı, sağlık harcamalarının artış hızının devam etmesi, bu varsayımı ve bütçeden yapılacak kaynak aktarımının aynı düzeyde kalıp kalmayacağını sorgulanabilir hale getirmektedir.

Tablo 7. 2007 Yılı Bazına Getirilmiş Sosyal Güvenlik Kurumu Ödemeleri

	<i>milyon YTL</i>			<i>Artış Or.</i>	<i>GSMH'ya Oranları</i>		
	2005	2006 (GT)	2007 (B)		2005	2006 (GT)	2007 (B)
Sosyal Güv. Kurumlarına Tr.	33.727	35.826	42.451	18,5	6,93	6,37	6,72
Kamu Pers. Prim Gid.	4.667	4.988	10.102		0,96	0,89	1,60
Emekli Sandığı	8.889	10.035			1,83	1,79	
Bağ-Kur	6.863	4.779			1,41	0,85	
SSK	7.507	8.190			1,54	1,46	
Emeklilere Ek Öd.	1.294	1.790	2.230		0,27		
İşsizlik Sigortası Fonu	503	650	760		0,10	0,12	
Yeşil Kart	1.809	2.854			0,37	0,51	
Memur Sağlık Giderleri	2.196	2.541				0,45	
Emeklilik ve Finansman Açığı			20.750				3,29
Genel Sağlık Sigortası			6.002				0,95
Sosyal Güvencesi Olmayanların Prim Gid.(Yeşil Kart)			2.607				0,41
Bilgi İçin							
Finansman Açığı*	24.553	24.794	22.980		5,05	4,41	3,64

* Emeklilere ek ödemeyi de içerecek şekilde görev zararları dahil

Diğer Cari Transferler

Sosyal güvenlik kurumuna yapılan cari transferlerin dışında kalan transferlerden, vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ve fonlara ayrılan paylar ile tarımsal destekleme ödemeleri dışındaki diğer kalemler 2006 yılına göre nominal düzeyde düşmektedir. 25.9.2006 tarihinde TBMM'ne sevk edilmiş bulunan "İl Özel İdaresi ve Belediye Gelirleri Kanun Tasarısı" genel bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payı % 28-30 civarında artırmaktadır. Öngörülen bu artış 2007 bütçesinde dikkate alınmamıştır.

KİT görev zararları bu düşmeye verilecek örneklerin içinde yer almaktadır. KİT'lerin bilançolarında biriken ve henüz kesinleşmeyen görev zararları dikkate alındığında, 2007

yılı KİT görev zararlarının hedeflendiği düzey içinde kalması, bunların mali performanslarında önemli bir iyileşme göstermelerine bağlı görülmektedir. Bu ise maliyetlerinin düşmesine ya da fiyatlama politikasıyla satış gelirlerinin artmasına bağlıdır. Daha önce tekrarladığımız gibi KİT zamları önümüzdeki yıl kamu dengeleri için kritik bir öneme sahiptir.

Sermaye Giderleri (Kamu Yatırımları)

2007 bütçesinde bütçe yatırımları 2006 yılı gerçekleşme tahminine göre yüzde 11,8 oranında bir artış göstermektedir. 2006 yılı bütçe orijinal ödeneğine göre ise değişim eksi yüzde 3 oranındadır. Yani, bütçede yatırımlar için 2007’de öngörülen ödenek 2006 yılı ödeneğinin altında kalmaktadır. Maliye Bakanlığı, 2006 Ekim ayı içinde çıkarmış olduğu düzenlemelerle yatırım ödenekleri üzerine blokaj koymak suretiyle, bu ödeneklerin kullanımının önüne geçmiştir.

Tablo 8. Kamu Yatırım Harcamalarının Kurumsal Gelişimi

	Yüzde Dağılım (%)						GSMH'ya Oranları (%)					
	2002	2003	2004	2005	2006 (G)	2007 (B)	2002	2003	2004	2005	2006 (G)	2007 (B)
BÜTÇE	53,1	45,4	39,2	43,7	41,0	40,7	3,07	2,01	1,64	2,00	1,85	1,87
KİT'ler	20,1	15,7	19,8	16,6	15,2	13,7	1,16	0,70	0,83	0,76	0,68	0,63
İLLER BANKASI	2,1	2,9	2,1	2,0	1,8	2,3	0,12	0,13	0,09	0,09	0,08	0,10
DÖNER SERMAYE	0,9	0,9	2,4	1,3	1,1	1,8	0,05	0,04	0,10	0,06	0,05	0,08
SOSYAL GÜV. KUR.	0,8	0,7	0,8	0,3	0,2	0,4	0,05	0,03	0,03	0,01	0,01	0,02
FONLAR	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	77,0	65,7	64,4	64,0	59,2	59,0	4,44	2,91	2,70	2,92	2,67	2,70
YEREL YÖNETİMLER	23,0	34,3	35,6	36,0	40,8	41,0	1,33	1,52	1,49	1,65	1,84	1,88
GENEL TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	5,77	4,43	4,19	4,57	4,51	4,58

Kaynak: DPT Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu

Bütçe yatırım harcamaları özellikle 2004 yılından itibaren başlayan düşme eğilimini 2006 ve 2007 yıllarında da sürdürmüştür. 2007 yılında bütçe yatırımlarının GSMH'ya oranı yüzde 1,91 oranında öngörülmüştür (Tablo 8'deki 1,88 ile tablo 6'daki 1,91 oranları, DPT ile Maliye Bakanlığının yatırım tanımı farklılığından kaynaklanmaktadır) . 2000'li yılların başında bu oranın ortalama yüzde 3 oranında olduğu dikkate alınırsa, bütçe yatırımlarındaki düşmenin boyutu daha iyi anlaşılacaktır. Bütçe yatırımları, uygulanan

programın harcama tedbirlerinin de hızlandırıcı etkisiyle düşerken, yerel yönetimlerin yatırımlarında aynı düşme görülmemekte, aksine bütçeden aktarılan sermaye transferlerinin etkisiyle bu idarelerin yatırımları reel olarak önemli düzeyde artmaktadır.

Nitekim, DPT verileri çerçevesinde 2007 yılı programında ilk defa kamu yatırımları içinde yerel yönetimlerin payı birinci sıraya yükselmiştir. İzleyen tabloda görüleceği üzere 2007 yılında toplam kamu yatırımları içinde yerel yönetimlerin payı yüzde 41 ile birinci sıraya çıkmıştır.

Kutu 2.

2007 Yılı Bütçesi Seçim Bütçesi mi?

Önümüzdeki yılın seçim yılı olması sebebiyle, bütçenin bir seçim bütçesi olup olmadığı konusunda tartışmalar yapılmaktadır. Kanımızca bir bütçenin seçim bütçesi olarak nitelendirilebilmesi için cari, transfer ve yatırım harcamalarında önemli artışlar olması, yeni vergiler konmaması ve bütçe açığının bu nedenle artması gerekir. 2007 bütçesine bu açıdan baktığımızda, cari harcamalarda belli kalemler itibari artışlar görülmektedir. Özellikle personel harcamalarında artışlar ile mal ve hizmet alım giderlerinde belli kalemlerdeki artışlara yukarıda değinmiştik. Buna karşılık yatırım harcamalarında belli düşüşlerin olması, yatırımcı dairelerin (Ulaştırma, Sağlık,TCK vb) bütçe paylarının geçen yıla oranla düşmesi, bu harcamalar açısından seçim bütçesi nitelendirmesinin pek yapılamayacağını göstermektedir. Aşağıda açıklandığı gibi enflasyon ve büyüme oranlarının çok üzerinde bir vergi tahsilatının öngörülmesi de seçim yılında hükümetin yeni vergiler koymak mecburiyetinde kalacağını işaretli sayılmalıdır. IMF ile sürdürülen program nedeni ile de tersine bir durum seçilmediği takdirde kamu otoritesinin manevra alanı sınırlı görülmektedir. Dolayısı ile 2007 bütçesi bu açıdan seçim bütçesi olma kriterine pek uymamaktadır.

Buna karşılık; hükümetin esas olarak bu bütçede seçim yatırımı olarak tercih edeceği harcamaları bir ölçüde KÖYDES,BELDES gibi projelere daha fazla ödenek koyarak, yerel yönetimlere bütçeden kaynak aktararak yapma eğilimi dikkat çekmektedir. Ancak yukarıda açıkladığımız gibi bu açıdan esas izlenmesi gereken alan, şimdiye kadar pek

fazla üzerinde durulmayan, yerel yönetimlerin bizzat yapacağı harcamalar olacaktır. Halen Mecliste bekleyen Yerel Yönetim Gelirleri yasa tasarısının da bir ölçüde etkisi ile bu yönetimlerin harcamaya yönelmesi ile birlikte merkezi yönetim bütçesinden çok yerel yönetim bütçelerinin seçim bütçesi olma olasılığı daha yüksek gözükmektedir.

Sermaye Transferleri

2006 yılında sermaye transferleri kaleminin toplam ödeneğinin, KÖYDES projesinin etkisiyle, 730 milyon YTL üzerinde gerçekleşmesi beklenmektedir. 2007 yılında artış eğilimi hızlanarak devam etmiş ve bu kalemin ödeneğindeki artış oranı yüzde 42,2'ye çıkmıştır. 2007 yılında KOYDES için 2 milyar, BELDES için ise 0,3 milyar YTL ödenek öngörülmektedir. 2007 yılında artışı belirleyen, özellikle bütçe dışındaki kurumlara yönelik sermaye transferlerinde yaşanacak olan artıştır.

Sonuç olarak, 2007 yılı bütçesi ile birlikte 2,3 milyar YTL büyüklüğünde bir kaynağın yatırımları desteklemek için sermaye transferleri kaleminden yerel yönetimlere aktarılması öngörülmektedir. Kalkınma Ajansları ve İller Bankası gibi yerel kurumlara yapılacak aktarma ile birlikte düşünüldüğünde, bu kaynağın boyutu 2,5 milyar YTL'yi aşmaktadır.

Borç Verme

2007 yılında borç verme kalemi 2006 yılı gerçekleşme tahminine göre yüzde 3,5 oranında düşmektedir. Bu düşmede belirleyici olan KİT'lere yapılan transferlerin nominal düzeyde önemli oranda düşmesidir. 2007 yılında bunun tutturulması başta TCDD ve TTK olmak üzere söz konusu KİT'lerin yükümlülüklerinin yapısına ve ilave performanslarına bağlı görülmektedir.

Faiz Ödenek Tahmini

2007 yılı bütçesinde öngörülen faiz ödeneği 52,9 milyar YTL'dir. Haziran ayında açıklanan OVMP'de faiz giderleri 2007 yılı için 44,1 milyar YTL olarak öngörülmüş ve bu öngörünün son faiz artışları dikkate alınarak hesaplandığı, plan metninde açıkça ifade

edilmişti. Bununla birlikte, bütçe sunumunda bu tutar önemli oranda revize edilerek 52,9 milyar YTL düzeyine çıkarılmıştır.

Faiz ödeneklerinin programlandığı şekilde 2007 yılı bütçe tahmini içine sığması, ortalama nominal borçlanma faizinin yüzde 20'nin üstüne çıkmamasına, kur tahmininin ise hedeflendiği şekilde gerçekleşmesine bağlı görülmektedir.

II.3 Bütçe Gelir Tahminleri

2007 yılı bütçesinde bütçe gelirleri toplamı 188,2 milyar YTL düzeyinde öngörülmüştür. 2006 yılı tahminine göre toplam bütçe gelirlerindeki artış yüzde 9,3 oranındadır. Toplam vergi gelirleri ise 158,2 milyar YTL düzeyinde hedeflenerek, 2007 yılında yüzde 14,9 oranında artırılmıştır. Vergi yükü, bir diğer ifadeyle vergi tahsilatının GSMH'ya oranı, Temmuz raporunda da belirttiğimiz üzere, son iki OVMP'da öngörülen politikalara ve hedeflere rağmen GSMH'ya oran olarak programlananın aksine artmaktadır. Temmuz raporunda altını çizdiğimiz yeni vergi ve özelleştirmelerin gündeme geleceği tespiti, 2007 bütçesinin Parlamente'ya sunulmasıyla birlikte ortaya çıkan tartışmalarda da kendisini göstermiştir.

2007 yılı için büyümenin sabit fiyatlarla yüzde 5, TÜFE yıl sonu enflasyonun yüzde 4 (deflatörün yüzde 7) oranında olduğu dikkate alındığında, vergi tahsilatında öngörülen artış vergi yükünün artması anlamına gelmektedir. GSMH deflatörü yerine TÜFE alındığında vergi yükündeki artış daha yüksek olmaktadır. GSMH deflatörünün programlandığı gibi yüzde 7 alındığı durumda vergi tahsilatının GSMH'ya oranı yüzde 24,5'den yüzde 25'e çıkarken, deflatörün yüzde 5,5 alınması durumunda bu oran yüzde 25,4 olmaktadır. Bunun anlamı, hedeflenen enflasyona göre ve TÜFE etkisine göre ortalama olarak vergi yükünün GSMH'ya oranının bir puan civarında artacak olmasıdır. 2006 yılında, başta dahilde alınan KDV tahsilatı olmak üzere vergi tahminlerinin hedefin altında kalması durumunda, 2007 yılında vergi yükündeki artış GSMH'ya oran olarak daha da artacaktır.

Gelirlerin değerlendirilmesine geçmeden önce açıklık ve saydamlık konusunda bir noktanın altının çizilmesinde fayda görüyoruz: 2007 yılında vergi dışı gelirlerin

sınıflandırması değiştirilmiştir. Gelirler farklı başlıklarda ve gruplar halinde gösterilmeye başlanmıştır. Maliye Bakanlığından bu yeni sınıflandırmaya geçiş dönemi koşullarında tarafları bilgilendirecek çalışmalarda bulunması ve verileri en az 2-3 yıl geriye götürerek revize etmesi beklenirdi.

Tablo 9. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Hedef ve Revizyonlar)

	milyon YTL								GSMH'ya Oranları			
	2006			2007	2007/2006 GT				2006		2007	
	Ocak - Eylül	Bütçe	Ger. Tahmini*	Bütçe	Artış Oranı (%)	Artış (milyon YTL)	% Dağılım	Artışa Katkı	Eylül	Bütçe	Tahmin	Bütçe
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	128.590	160.326	172.202	188.159	9,3	15.958	100,0	9,3	22,9	29,7	30,6	29,8
A. Genel Bütçe Gelirleri	125.381	156.214	168.080	184.242	9,6	16.163	101,3	9,4	22,3	28,9	29,9	29,2
I-Vergi Gelirleri	102.006	132.199	137.644	158.153	14,9	20.509	128,5	11,9	18,2	24,5	24,5	25,0
1. Gelir ve Kazanç Üz. Al. Verg.	28.703	38.982	38.656	45.342	17,3	6.687	41,9	3,9	5,1	7,2	6,9	7,2
Gelir Vergisi	20.567	26.090	28.156	33.418	18,7	5.262	33,0	3,1	3,7	4,8	5,0	5,3
Kurumlar Vergisi	8.136	12.892	10.500	11.925	13,6	1.425	8,9	0,8	1,4	2,4	1,9	1,9
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	2.816	3.141	3.162	3.640	15,1	478	3,0	0,3	0,5	0,6	0,6	0,6
Motorlu Taşıtlar Vergisi	2.740	3.042	3.162	3.504	10,8	342	2,1	0,2	0,5	0,6	0,6	0,6
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Verg.	44.831	59.407	61.048	68.828	12,7	7.780	48,8	4,5	8,0	11,0	10,9	10,9
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	12.313	16.337	17.448	20.200	15,8	2.752	17,2	1,6	2,2	3,0	3,1	3,2
Özel Tüketim Vergisi	27.637	37.276	37.015	41.070	11,0	4.056	25,4	2,4	4,9	6,9	6,6	6,5
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.913	1.806	2.550	3.110	22,0	560	3,5	0,3	0,3	0,3	0,5	0,5
Şans Oyunları Vergisi	275	333	372	420	13,0	48	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
Özel İletişim Vergisi	2.693	3.655	3.663	4.026	9,9	363	2,3	0,2	0,5	0,7	0,7	0,6
4. Ulus. Tic. ve Mua. Al. Verg.	20.332	24.253	27.568	32.053	16,3	4.485	28,1	2,6	3,6	4,5	4,9	5,1
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	18.752	22.398	25.385	29.583	16,5	4.198	26,3	2,4	3,3	4,1	4,5	4,7
5. Damga Vergisi	2.306	2.771	3.217	3.638	13,1	421	2,6	0,2	0,4	0,5	0,6	0,6
6. Harçlar	2.890	3.608	3.944	4.594	16,5	650	4,1	0,4	0,5	0,7	0,7	0,7
7.Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	128	38	50	57	13,8	7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II.Vergi Dışı Gelirler	23.375	24.015	30.436	26.090	-14,3	-4.346	-27,2	-2,5	4,2	4,4	5,4	4,1
1. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.331	8.847	9.166	7.818	-14,7	-1.348	-8,4	-0,8	0,9	1,6	1,6	1,2
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	5	400	1.126	1.323	17,5	197	1,2	0,1	0,0	0,1	0,2	0,2
KİT ve Kamu Bankaları Gel.	3.310	5.902	5.688	3.594	-36,8	-2.094	-13,1	-1,2	0,6	1,1	1,0	0,6
Kurum Karları	1.553	1.905	1.731	2.200	27,1	469	2,9	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Kira Gelirleri	463	640	621	701	13,0	80	0,5	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
2. Alınan Bağış ve Yar. İle Özel Gel.	540	374	480	480	0,0	0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
Yurt Dış. Alınan Bağış ve Yar.	4	7	7	7	2,0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Özel Gelirler	536	367	473	473	0,0	0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1
3. Diğer Gelirler	17.253	12.525	18.431	15.226	-17,4	-3.205	-20,1	-1,9	3,1	2,3	3,3	2,4
Faiz Gelirleri	4.037	1.837	4.028	2.089	-48,1	-1.939	-12,2	-1,1	0,7	0,3	0,7	0,3
Kişİ ve Kurumlardan Alınan Paylar	5.504	3.516	6.356	6.814	7,2	458	2,9	0,3	1,0	0,7	1,1	1,1
Para Cezaları	3.642	2.380	5.113	3.129	-38,8	-1.984	-12,4	-1,2	0,6	0,4	0,9	0,5
Diğer Çeşitli Gelirler	4.070	4.792	2.934	3.194	8,8	259	1,6	0,2	0,7	0,9	0,5	0,5
4. Sermaye Gelirleri	252	2.269	2.359	2.566	8,8	207	1,3	0,1	0,0	0,4	0,4	0,4
Taşınmaz Satış Gelirleri	243	115	344	414	20,2	69	0,4	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
Taşınır Satış Gelirleri	7	144	4	5	19,9	1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Diğer Sermaye Satış Gelirleri	2	2.010	2.011	2.147	6,8	136	0,9	0,1	0,0	0,4	0,4	0,3
B.Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	2.161	2.963	2.707	3.264	20,6	557	3,5	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5
C.Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	1.047	1.149	1.415	653	-53,9	-762	-4,8	-0,4	0,2	0,2	0,3	0,1

Bütçe dengesini anlattığımız bölümde altını çizdiğimiz şekilde, 2006 yılında toplam bütçe gelirlerindeki artışı belirleyen, bir defalık kaynak niteliğindeki uygulamalardır. Bu durum; TELEKOM nakit tahsilatı, özelleştirme geliri niteliğinde olan gelirlerden gecikmiş GSM paylarının tahsil edilmesi ve bunların bütçede ceza ve faizleriyle birlikte gösterilmesinden kaynaklanmaktadır. Nitekim, 2007 yılında vergi dışı gelirlerin toplamı 2006 yılına göre 4,3 milyar YTL, GSMH'ya oran olarak ise 1,3 puan gibi yüksek bir oranda düşmektedir.

2006 yılında bütçe vergi gelirlerinin bütçenin orijinal tahminine göre yaklaşık 5,5 milyar YTL artması, vergi tahsilatındaki performans artışından ziyade esas olarak büyüme ve enflasyonun hedeflerin üzerinde gerçekleşmesi ile dış ticaret açığından kaynaklanan, uluslararası ticaretten alınan vergilerin yükselmesinden gelmiştir. GSMH'ya oran olarak bütçenin orijinal hedefi ile gerçekleşme tahmini, yüzde 24,5 oranları ile, aynıdır. Nominal miktarlar farklı olmakla birlikte GSMH'nın büyüme ve enflasyondan dolayı artması vergi tahsilatını da nominal olarak artırmıştır. Bununla birlikte, bu etki vergi kalemleri açısından farklı düzeylerde olmuştur.

2007 yılı vergi hedeflerine baktığımızda, vergi gelirlerinde bir önceki yıl bütçe hedefine göre ortaya çıkan artışa katkının üç vergi grubundan kaynaklandığı görülmektedir. Bunlar sırasıyla ilgili vergi başlıkları içinde aşağıda ele alınmaktadır:

Gelir ve Kazançlar Üzerinden Alınan Vergiler

2007 yılında reel artışın en yüksek olduğu vergi kalemlerinin başında, toplam vergi gelirin katkısı da dikkate alındığında, yüzde 18,7 oranındaki artışla gelir vergisi gelmektedir. Toplam gelirlerdeki artışın yüzde 33'ü gelir vergisi tahsilatındaki dönemsel artıştan kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede, toplam gelirlerdeki yüzde 9,3 oranındaki artışın içinde 3,1 puan gelir vergisinden, toplam vergi gelirlerindeki yüzde 14,9 oranındaki artışın 3,8 puanı yine buradan gelmektedir. Bu durum açık bir şekilde 2007 yılına ilişkin olarak gelir vergisine yönelik yeni ve uygulamaya hemen girecek vergi politikalarının gündeme geleceğini bize göstermektedir.

Gelir vergisinde öngörülen reel artışın toplam vergi gelirlerini daha da artırmasının önüne, kurumlar vergisi tahsilatındaki düşme geçmektedir. 2007 yılı kurumlar vergisi tahsilatı bir önceki yıl bütçe hedefinin nominal olarak altında öngörülmektedir. Bu gelişme kurumlar vergisi oranlarındaki düşmenin yatırım indirimi uygulaması geçiş süreci çerçevesinde kalkmış olmasına rağmen, kısmen de olsa beklenen vergi matrahı genişlemesinin gerçekleşmediğini göstermektedir. Aksine bankacılık ve finans kesiminin ödemesi gereken vergi yükü yüzde 30'un üzerine azalmıştır. 2006 yılında bankacılık ve finans kesiminin kurumlar vergisi oranı düşmesi nedeniyle elde ettiği net vergi kazancının 2 milyar YTL düzeyine yakın olduğu tahmin edilmektedir. GSMH'ya oran olarak finans kurumları için yaklaşık yüzde 0,30 oranında bir vergi kazancı söz konusu olmuştur. Kurumlar vergisi kanununda yapılan oransal düşmenin etkisini orta vadede sınırlayan, yatırım indiriminin kaldırılması suretiyle sanayi sektörünün vergisel avantajlarının bir anlamda ortadan kalkması olmuştur.

Gelecek dönemde faiz kazançlarına yönelik olarak stopaj oranlarının yabancılar için sıfırlanması, yerliler için ise düşürülmesi de dikkate alındığında, gelir ve kazançlar üzerinden alınacak vergi tedbirlerinin etkisinin sınırlı olacağı düşünülmektedir.

Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri

Dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin oransal artışı yüzde 12,7 düzeyindedir. 2007 yılında toplam vergilerdeki artışa katkısı 5,7 puan olmuştur. Bunun anlamı, vergi tahsilatında öngörülen artışın yaklaşık yüzde 40'ının bu vergi grubundan kaynaklanacak olmasıdır.

2007 yılı için bu grup içinde artış oranları bakımından dönemsel olarak öne çıkan, dahilde alınan KDV tahsilatı ile BSMV tahsilatındaki (Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi) artıştır.

Dahilde alınan KDV tahsilatı 2007 yılı için yüzde 15,8 oranında artmaktadır. 2006 aylık bütçe tahsilatı gerçekleşmesinin son iki yıl eğiliminde (2004-2005 yıllarında son üç ay toplam dahilde alınan KDV tahsilatının ortalama yüzde 25'inin tahsil edilmiştir) devam etmesi durumunda, artış oranı yüzde 23'e yaklaşmaktadır. KDV tahsilatında öngörülen

önemli orandaki artışın makro dengede toplam talep düzeyinin özel sektörün toplam tüketiminin 2006 yılına göre düşmesi nedeni ile azalacak olması öngörüsü ile birlikte değerlendirdiğimizde, bütçede tahmin edilen artışın KDV uygulamasındaki çeşitli muafiyetlerin ve oran farklılıklarının azaltılması ve / veya KDV oranlarının artırılmasıyla mümkün olabileceğini söyleyebiliriz. Bunların dışında kalan son seçenek ise kamunun piyasaya olan birikmiş yükümlülüklerinin ödenmesi sonucu KDV tahsilatının artması olasılığıdır.

Banka ve sigorta muameleleri vergisi 2007 yılında önemli bir artış ile yüzde 22 oranında artırılmaktadır. Bu artış, faizlerin yüksek seviyesini koruması yanında kredilerdeki genişlemeye ve alınacak ilave politika tedbirlerine bağlı görülmektedir. Faizlerin düşmesi ve toplam talebin özel sektör aleyhine azalması durumunda bu tahminin tutturulması riskli hale gelecektir.

Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler

Dış ticaret açığının 54,7 milyar dolar düzeyine, ithalatın ise 149,7 milyar dolar düzeyine çıkarılması, bu gruptaki vergilerin tahsilatını otomatik olarak artırmaktadır. Toplam vergi gelirlerindeki artışa bu gruptaki gelirlerin katkısı 3,3 puan düzeyindedir. Toplam vergi tahsilatındaki artışın yüzde 22'sinin bu gruptan gelmesi öngörülmektedir.

Bu gruptaki vergilerin yüzde 90'dan fazlasının tahsil edildiği ithalde alınan KDV tahsilatı, 2007 yılında, yüzde 16,5 oranında artırılmaktadır. Bu artış ithalat düzeyindeki artışla açıklanmaktadır.

III. 2007 Bütçe Kanunu Tasarısı ve Eki Dokümanlar Konusundaki Değerlendirmeler

Bu başlık altında 5018 sayılı kanunun ilgili maddeleri gereğince bütçe paketinin Parlamente'ya sunulması sürecinde eklenmesi gereken dokümanlar ile bütçe tasarısında yer alan bazı maddelere ilişkin değerlendirmeler yapılmaktadır. Bu konular sırasıyla izleyen alt bölümlerde ele alınmaktadır.

III.1 Bütçe Kanunu Tasarısına Eklenmesi Gereken Dokümanlar

5018 sayılı kanunun 18 inci maddesi, Merkezi yönetim bütçe kanun tasarısının TBMM’de görüşülmesi sırasında bir bütçe paketi yaklaşımı çerçevesinde dikkate alınmak üzere, tasarıya eklenmesi gereken dokümanların neler olacağını maddeler halinde sıralamaktadır. Buna göre bütçe kanunun tasarısına eklenecek belgeler arasında;

“.....

- a) Orta vadeli mali planı da içeren bütçe gerekçesi,
- b) Yıllık ekonomik rapor
- c) Vergi Muafiyeti ve .istisnaları nedeni ile vazgeçilen kamu gelirleri cetveli
- d) Kamu Borç Yönetimi raporu
- e) Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,
- f) Mahalli İdareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri

...” yer almaktadır. Böylece bütçe TBMM’ye sunulduğunda, hem milletvekillerinin hem de kamuoyunun “bütçe hakkının” gerektirdiği denetimi yapabilmelerine imkan sağlayacak bütçesel dokümanları toplu halde ve aynı zamanda temin etmeleri amaçlanmaktadır.

17 Aralık tarihinde TBMM’ye sunulan bütçe tasarısı ve eki olan belgeler incelendiğinde; yukarıdaki bilgileri içermek üzere 2007 Mali Yılı Bütçe gerekçesi ile yıllık ekonomik raporun TBMM’ye bütçe yasası tasarısı ile birlikte sunulduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda aşağıdaki tablo ile devamında yaptığımız değerlendirmeler, kamu otoritesinin TBMM’ye tam ve eksiksiz bir biçimde bu bilgileri veremediği sonucuna ulaşmamıza yol açmaktadır.

Tablo 10. 2007 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısına Ekli Belgelerin Sunum Düzeyi ve Kalitesi

Sunulması Gereken Belgeler	Sunulan Dokümanlar
OVMP'yi de içeren Bütçe gerekçesi	Bütçe Gerekçesi OVMP'yi içermektedir.
Yıllık Ekonomik Rapor	Ayrı bir doküman olarak sunulmuştur
Muafiyet ve istisnalar nedeni ile vazgeçilen kamu gelirleri cetveli	Bütçe Kanunu tasarısına ekli B Cetveline eklenmiştir.
Kamu Borç Yönetimi Raporu	Bütçe gerekçesinin içinde bir bölüm halinde yer alan Temmuz ayına ait verileri ilişkin 4 sayfalık metin halinde bazı bilgiler yer almaktadır. (Aşağıdaki değerlendirmeye bakınız).
Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri,	Merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin gelir gider tahminleri (geçmiş ve gelecek iki yıl verileri dahil) Bütçe gerekçesinde yer almaktadır. Sosyal Güvenlik Kuruluşları ile Yerel Yönetimlerin bu tür bilgileri yer almamaktadır. (Aşağıdaki değerlendirmeye bakınız)
Mahalli İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütçe tahminleri	Bütçe gerekçesi içinde yer alan bazı bilgiler olmakla beraber eksiklikler bulunmaktadır. (Aşağıdaki değerlendirmeye bakınız)

Bu tablodaki verileri değerlendirecek olursak;

- Kanundaki ifadeden açıkça anlaşılmasa da yukarıda sözü edilen Kamu Borç Yönetimi raporundan kastedilenin, Bütçe gerekçesinde yer alan 4 sayfalık değerlendirme yerine, Hazine’ce çıkarılan Kamu Borç Yönetimi raporu format ve içeriğindeki kapsamlı ve en güncel bilgileri içeren rapor olması gerektiği görüşündeyiz. Nitekim bu hususun bütçenin Plan ve Bütçe Komisyonundaki görüşülmesi sırasında da gündeme geldiği anlaşılmaktadır.
- Mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumları için, 5018 sayılı Kanundaki açık hükme rağmen, geçmiş iki yıl gerçekleştirmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminlerinin de tam olarak sunulmadığı, Bütçe gerekçesinde yer alan bilgilerin ise eksiklikler içerdiği görülmektedir. Bütçe gerekçesinde yer alan bilgiler sosyal güvenlik kuruluşları için gelecek yıllara ait tahminleri içermemektedir. 2007 yılı bütçe gerekçesinde sosyal güvenlik kurumlarının sadece 2004-2005 gerçekleştirme ile 2006 yılı program ve gerçekleştirme tahminlerinin olduğu görülmüştür. İzleyen iki yıla ait tahminlere (2008-2009) hiç bir ekli dokümanda rastlanamamıştır.
- Mahalli idare ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminlerinin gerek bu kanunun gerekse belediyeler kanununun öngördüğü şekilde yer almadığı tespit edilmiştir. Mahalli İdareler açısından bu husus özellikle önemlidir. Bütçe gerekçesinin 279 uncu sayfasında yer alan bütçe tahmini, 5018 sayılı kanunun öngördüğü mahalli idare tanımına uymaması yanında, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre İçişleri Bakanlığının mahalli idare gelir ve gider tahminlerini Ağustos ayı sonuna kadar toplayıp Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına göndermesi ve Maliye Bakanlığı’nın da bu şekilde gelen gelir ve gider tahminlerini 5018’in 18 inci maddesine göre bütçe dökümanlarına eklemesi sistematığına uygun nitelik taşımamaktadır. Mahalli İdarelere ait Bütçe gerekçesinde yer alan verilerin kaynağı olarak Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) gösterilmektedir. DPT verileri, yerel yönetimleri, şirketleri dahil (ASKİ, İSKİ gibi) ve İller bankası dahil olarak tanımlamakta ve anket yolu ile türetilmektedir. Halbuki 5018 sayılı yasa ile 5393 sayılı Belediyeler Yasası yerel yönetimleri sadece belediyeler, il özel idareleri ve birlikler olarak tanımlamakta ve bunların bütçe tahminlerinin İçişleri Bakanlığınca muhasebe verilerinden konsolide

edilerek Maliye Bakanlığına gönderilmesini emretmektedir. Bütçe gerekçesi verileri bu açıdan yasanın öngördüğü format ve içerikte hazırlanmadan TBMM'ye sunulmuş görünmektedir. Bu nedenle bütçe gerekçesinde yer alan tablolar resmi bir belge olma niteliğinden uzak, istatistiki amaçla hazırlanmış tablolar niteliğindedir. Ayrıca yukarıda belirttiğimiz gibi, bu tablodaki mahalli idare tanımı ile 5018 sayılı kanunun öngördüğü mahalli idare tanımı aynı değildir, kapsam farkı bulunmaktadır.

- Bütçe Parlamentoya sunulduktan bir hafta sonra Parlamentoya gönderilen Ekonominin Genel Dengesi ve Kamu Yatırımları Raporundaki ilgili tabloların, sadece bütçe yılını kapsaması yanında, sözkonusu raporun bütçeye ekli bir doküman olma niteliğı açık değildir. Dolayısı ile bu dokümandaki bilgilerin yukarıdaki bazı verileri içermesi nedeni ile 5018 'in amir hükümlerini yerine getirilmiş olduğı savı da doğru sayılmamalıdır.
- Bir bütün olarak bakıldığında ise; genel yönetimin mali durumunu ve bütçe tahminlerini, geleceğe yönelik yükümlölükleri konusundaki çok yıllık bütçe ve yatırım planlarını, sunulan dokümanlardan bir bütünlük içinde takip etmenin, konunun uzmanı olanlar için dahi son derece güç olduğı tespitini yapmaktayız.

Sonuç olarak, bütçe kanunu tasarısı ve eki belgeler 5018 sayılı kanunun 18 inci maddesinde öngörölün şekilde Parlamentoya sunulmamıştır. Kamu otoritesinden beklenen bu dokümanları yasanın öngördüğü şekilde ve herkesin anlayacağı içerik, bütünlük ve standartta derleyerek TBMM'ye sunması idi. Bunun yapılmamış olmasının, gerek Parlamantonun bütçe hakkı gerekse kamuoyunun bilgiye tam olarak ulaşması önünde önemli bir engel olarak görölmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

III.2 Bütçe Kanunu Tasarısında Dikkati Çeken Bazı Maddeler

Bütçe tasarısının maddeleri incelendiğinde; gerek şekil, gerek maliye politikası uygulamaları ve saydamlık açısından dikkatimizi çeken bazı hususlar aşağıda maddeler haline sıralanmıştır.

Madde 1 ve 2 : Merkezi yönetim bütçesinin ödenek, gelir ve finansman tahminlerinin yer aldığı bu bölümde, özel bütçeli kuruluşlara 12,719,864 bin YTL ödenek verildiği , bu kuruluşların gelirlerinin de Hazine yardımı dahil olmak üzere 12,551,823 bin YTL olarak tahmin edildiği ifade edilmektedir. Daha sonra bu kurumların net finansman ihtiyacının 222,734 bin YTL olduğu madde metninde yer almaktadır. Halbuki yukarıdaki iki rakam arasındaki fark 168.041 bin YTL civarındadır. Farkın nereden kaynaklandığına bakıldığında ise, bunun ancak ekli ödenek cetvellerin detaylı olarak incelenmesi halinde fark edilecek şekilde bazı özel bütçeli kurumların finansman fazlası vermesine rağmen bunların toplamlara dahil edilmemesinden kaynaklandığı görülmektedir. İlk bakışta detay ve önemsiz gibi görünen bu tür hususların bütçe dokümanlarını inceleyenler için yanlış ve yanıltıcı yorumlar yapmalarına yol açacak nitelikler taşıdığı gözden uzak tutulmamalıdır. Bu açıdan bütçe doküman ve tablolarının daha özenli ve açıklayıcı olarak düzenlenmesi gerektiğine dikkat çekmek istiyoruz.

Madde 9 : Yıllara sari yatırımlara 2007 bütçesinde başlanabilmesi için proje maliyetinin en az % 10'u kadar ödenek konulması şartı, bazı büyük projeler için (Tüp geçit gibi) aranmayacaktır.

Madde 10: Güvenlik güçlerine ait taşıtların yenileri ile değiştirilmesi halinde aradaki fiyat farkının Polis ya da Jandarma vakıfları tarafından karşılanmasına ilişkin hükümler yer almaktadır. Kanımızca bu tür hükümler bütçe birliği ve genelliği ilkesine (devletin bütün giderlerinin bütçeden ödenmesi ve gösterilmesi) ve mali saydamlığa aykırı özellikler taşımaktadır.

Madde 11 : Bütçe aktarmaları ve eklemelerine ilişkin bu maddedeki hükümler, 5018 sayılı yasanın ruhuna aykırı bir biçimde, Maliye Bakanına ödenek aktarmaları konusunda çok geniş yetkiler vermektedir. 5018 sayılı yasanın 21 inci maddesi Kamu idareleri arasındaki ödenek aktarmalarının kanunla yapılmasını emretmektedir. Bunun anlamı, TBMM'nin bütçe yılı başında her kuruma verdiği ödeneklerin yıl içinde keyfi olarak kurumlar arasında aktarımının önüne geçmektir. Ancak son yıllarda yapılan uygulama, idareler arasında yapılacak ödenek aktarımlarının gerektiğinde yıl içinde yasa çıkarılarak yapılmasının yerine bütçe kanunu ile Maliye bakanının bu konuda yetkilendirilmesi

şeklindedir. Dolayısı ile TBMM bir yandan kurumlara ödenek kullandırma konusunda yetkisini kullanmakta, bir yandan da daha bütçe yılı başında bunu genel bir yetki devri şeklinde Maliye Bakanına devretmektedir.

Aynı maddenin beşinci fıkrası ise, Hazine adına tescil edilen taşınmazların satışından kaynaklanan gelirlerin bölünmüş yol ve diğer yolların bakım ve onarımına tahsisini düzenlemektedir. Bu da bütçenin, belirli gelirlerin belirli giderlere tahsis olunamayacağı (5018 sayılı yasa Md 13/g) konusundaki bütçe ilkesinin, bizzat bütçe kanunu ile ihlali anlamına gelmektedir.²

Madde 14 : Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan KÖYDES (Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi) ve BELDES (Belediyelerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi) ile ilgili ödeneklerin il bazında kullanım esaslarının YPK tarafından belirleneceğini hükme bağlamaktadır.

Madde 16 : Destekleme ve Fiyat İstikrar Fonunun (DFİF) Hazine'den aldığı borcun tasfiyesi ile ilgili işlemler mali saydamlık ve bütçenin genelliği prensibine aykırı olarak bütçe dışına çıkarılmaktadır.

Madde 20 : Hazine garanti limiti 3 milyar dolar olarak belirlenmektedir.

Madde 22 : Memurlara verilen 2006 yılı ikinci yarı yıl zammının, TÜFE'nin bu dönemde % 2,5 i aşması halinde, aradaki farkın 2007 yılı ilk altı ay ücret artışına yansıtılarak telafi edileceği hükme bağlanmaktadır.

Madde 23 : Memur kadrolarına, emeklilik vb. nedeni ile ayrılanların % 50 sine kadar atama yapılabileceği , memur ihtiyacını bu sınırlar içinde karşılayamayan kurumlar için de ek olarak 23.000 adet atama izni verilebileceği hüküm altına alınmaktadır. Bir hesaba göre bu şekilde yaratılan kadro miktarı 70.000-100.000 arasında değişmektedir. Ancak ilginç olan, geçici ve sözleşmeli personel çalıştırılması ile ilgili herhangi bir sınırlandırma getirilmemesidir.

² Ancak en azından kamu mal varlıklarının satış gelirlerinin cari harcamalar yerine kamu mal varlığına ilave niteliği sayılacak bir yatırım alanına aktarılmasının da ikinci en kötü seçenek olduğunu da belirtmemiz gerekir.