



economicpolicyresearchinstitute
ekonomipolitikalarıaraştırmaenstitüsü

Mali İzleme Raporu

Temmuz | 2005

Yönetişim Etütleri Programı

uğur mumcu caddesi 80/3 g.o.p ankara türkiye
tel: +90 312 446 0409 fks: +90 312 446 3006
e-posta: tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

© 2005 TEPAV | EPRI

Bu rapordaki tüm bilgiler kaynak gösterilmesi kaydıyla kullanılabilir.

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 yapılıp 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 bağitlanmamış 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 yapılıp 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.

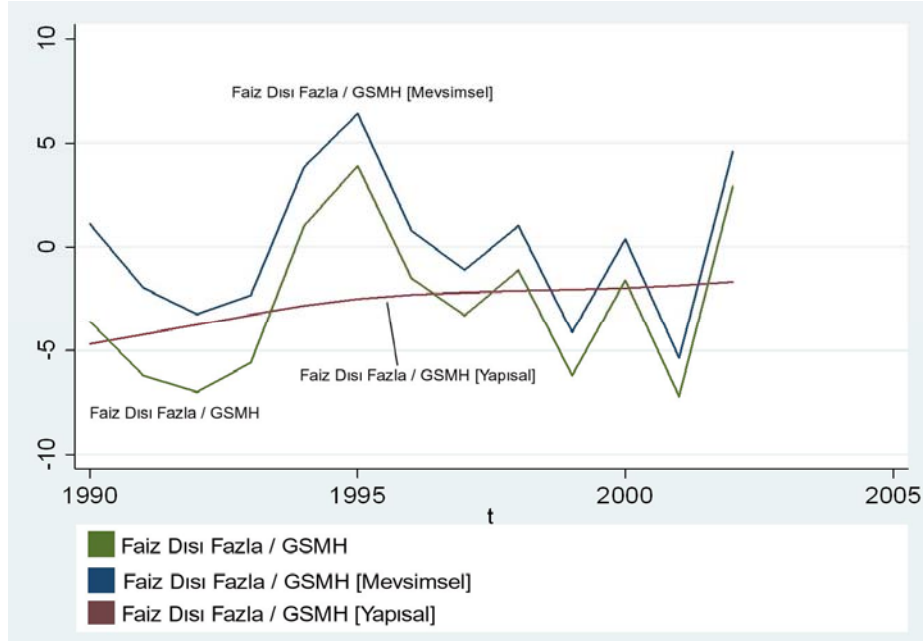
..Kutu 2:.

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.

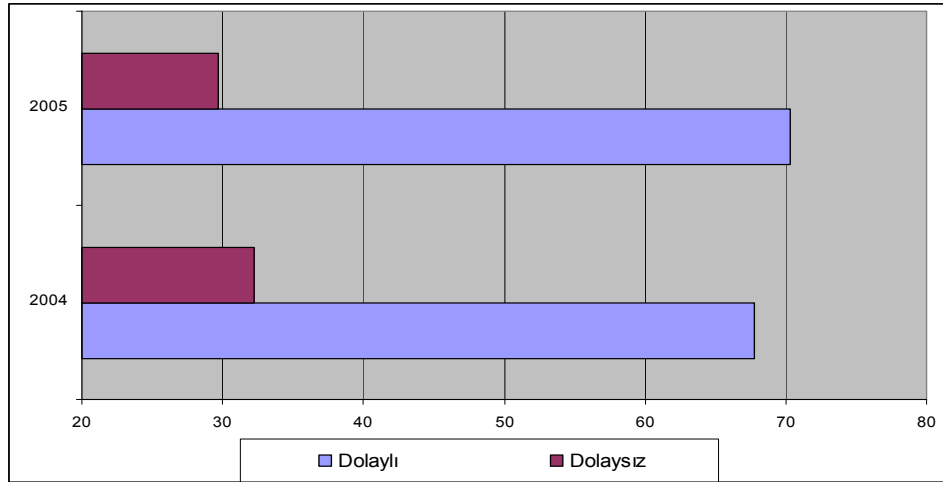
* Buradaki faiz dışı fazla rakamı toplam kamu kesimi için olup Caroline Van Rijckeghem'in "Turkish Debt 1990-2002: How Did We Get Here?" adlı çalışmasının 7. tablosundan alınmıştır. TESEV 2005 Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu.

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 olmasdır.

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 olmasdır.

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 ertelemeyen 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	Oranı (%)	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 Kiraları	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 Gv.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
Diğer 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	-21.263.330	-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		18,0		18,0		18,0		18,1		18,0	
İç Borç İhtaletileri Ortalama Faiz Oranı % (2)	19,43		17,58		17,01		17,17		17,31		16,61	
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