

istikrar enstitüsü

Mali Değerleme Raporu

- 2007 Yılı Kasım Ayı
Bütçe Sonuçları
- 2008 Yılı Merkezi
Yönetim Bütçesi Üzerine Değerlendirmeler
- Bütçe Yasası Tasarısına Eklenmesi
Gereken Dokümanlar
- Maliye Bakanlığı'nın 2008-2010 Stratejik
Planı ve 2008 Performans Bütçe
Tasarısı Üzerine Ön Değerlendirmeler

Özet

Mali İzleme Raporunun Kasım sayısı hem söz konusu aya ilişkin verileri hem de 2008 bütçesine ilişkin ayrıntılı bir değerlendirmeyi kapsamaktadır. Aynı zamanda bu sayıda bütçeye eklenmesi gereken dokümanlar ile Maliye Bakanlığı'nın stratejik planı ve performans bütçesi ile ilgili bazı değerlendirmelere de yer vermektedir. Bu hususları özet olarak aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Kasım ayı bütçesi görece bir toparlanmayı içermekle beraber yıl sonundaki program tanımlı faiz dışı fazla hedefinin gerisinde kalınacağı anlaşılmaktadır. Sağlık sisteminin sorunlarının bütçeye yansımaları daha belirgin hale gelmiş bulunmaktadır.
- 2008 yılında ekonominin toplam kaynak yapısı içinde dış kaynak ağırlığının devam ettiği görülmektedir. Kamu yatırımları reel olarak azalırken, özel kesim yatırımlarındaki artış oranının 2008 yılında da devam edeceği öngörülmektedir. Bu çerçevede, toplam harcamalar içinde tüketim harcamalarının payı artarken, yatırım harcamalarının payı ise azalmaktadır. Kuşkusuz bu öngörülerin 2008 yılında dünya ekonomisinde beklenen durgunluk ve ülkemize yönelik sermaye akışındaki olası daralmanın boyutuna göre daha da olumsuz dönmeye potansiyeli gözden uzak tutulmamalıdır.
- Kamu yatırımlarındaki düşmeden en olumsuz etkilenen kesimler enerji, tarım, eğitim ve sağlık olmuştur. Bu kesimlerde 2008 yılında bir önceki yıla göre yaşanan reel düşme % 10'un üzerindedir. 2002 yılına göre yatırım düzeylerindeki değişmeye bakıldığında, % 68,6 oranı ile reel gerilemenin en yüksek olduğu kesim enerji kesimidir.
- Bu durum ise OVP (Orta Vadeli Program) ile OVMP'de (Orta Vadeli Mali Plan) öngörülen maliye politikası önceliklerinin tam olarak hayata geçirilemediğine işaret etmektedir.

- Kamu kesimi genel dengesinin 2008 yılında GSMH'ya oran olarak % 0,3 oranında fazla vermesi öngörülmektedir. Genel yönetim açısından bakıldığında ise sözkonusu fazlanın küçük düzeyde bir açığa dönüştüğü görülmektedir.
- Olumlu görünen bu resmin, raporlarımızda sıkça vurguladığımız gibi, kaliteli politika tedbirlerinden çok bir defalık tedbir paketlerinin sonucu olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Nitekim 2008 yılı başından itibaren enerji ürünlerine yapılan zamlar ve dolaylı vergi artışları, kamu kesimi genel dengesindeki bu performansın pek de sağlam temeller üzerine oturmadığını göstermektedir.
- Kamu hesaplarının kalitesi konusunda 2005 ve sonrası dönemde geleneksel sorunlar yanında dönemsel olarak bazı tereddütler de oluşmaya başlamıştır. Dolayısı ile, bu tür tereddütlerin giderilmemesi halinde resmi raporlarda ilan edilen kamu açığındaki iyileşmenin sadece bir görüntüden ibaret olduğu kuşkusuz giderilemeyecektir.
- Özellikle karlı olan KİT'lerin elden çıkarılması ile birlikte KİT mali pozisyonu çok daha hassas bir noktaya gelmiştir. Başta enerji kesiminde faaliyet gösteren KİT'ler ile TMO ve TCDD gibi KİT'lerin yükümlülüklerinin artması buradaki riski daha da artırmaktadır.
- Yaklaşan yerel seçimler nedeni ile yerel yönetimlerin harcama genişlemesi içine girme ihtimali bulunmaktadır. Bu kurumların son dönemde vergi, sosyal güvenlik primi, KİT'lere olan yükümlülükleri (elektrik, doğal gaz) gibi kamusal yükümlülüklerini yerine getirmemeleri, bu kesimin dikkatle izlenmesi gerektiğini göstermektedir. Bu durum özellikle kamu yatırımlarının merkezi yönetim bütçesi yerine yerel yönetimlere kaydırıldığı bu dönemde özellikle önem taşımaktadır.
- 2008 yılında kamu kesimi açısından dikkatlice izlenmesi gereken bir başka alan da, sosyal güvenlik kurumları dengesinde yaşanacak olan gelişmelerdir. Yeni sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası yasasının

kısmen uygulamaya girmesi ile birlikte, sağlık harcamalarına ilişkin politikalar bu kurumsal yapının mali pozisyonu üzerinde belirleyici olacaktır. Ancak; sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesine yönelik olarak Hükümet kanadından farklı açıklamalarda bulunulması, yani politik açılımın berraklaşmaması, sistemdeki belirsizliğin artmasına yol açmaktadır.

- 2008 yılı için öngörülen bütçe açığı, geçmiş yıllar program hedeflerine göre, bütçe performansındaki düşüşü göstermesi açısından önemlidir.
- Faiz dışı harcamalar ve gelirlerde reel olarak azalma öngörülürken, vergi gelirlerinde reel artış beklenmektedir. Ancak buna rağmen gelir performansının 2008 bütçesindeki açığı sınırlama konusunda yetersiz kalması ciddi bir sorundur. Bu durum, özelleştirme gelirlerinin olmaması halinde resmi bütçe açığının kontrol edilmesi politikasının sınırına gelindiğinin de bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.
- Hükümet'in 2008 yılı bütçesine genel olarak bakıldığında, sözkonusu bütçede geçen yıllar bütçelerinden harcama politikaları olarak temel bir farklılığın bulunmadığını görüyoruz.
- Aslında bu konuda Hükümet'in fazla bir manevra şansının bulunmadığı, mevcut durumu devam ettirme dışında köklü bir politika değişikliğine gidilmesinin söz konusu olmadığı görülmektedir. Son yıllarda bütçenin içinde esnekliğin mevcut olmadığı harcamaların payının % 77 civarında seyretmesi maliye politikasının manevra alanını sınırlamaktadır. Önümüzdeki yıl da bu açıdan bir istisna sayılmamalıdır.
- Faiz dışı fazla hedefinin % 5,5 olarak tesbitinin % 6,5 hedefine yönelik politikaların yokluğuunda sağlanabilecek azami performans olduğunu, esasen % 6,5'luk bir hedefin de ulaşılabilirlik sınırına gelindiği sonucuna varmaktayız. Buna karşılık % 5,5'lik hedefin de gerçekçiliği konusunda soru işaretlerimiz bulunmaktadır.

- Uluslararası piyasalardaki belirsizlik ortamında faiz ödeneklerinin de kendi içinde görece bir risk unsuru taşıdığını belirtmemiz gerekmektedir.
- 2008 ve izleyen yıllarda bütçe açısından en riskli harcama kalemlerinin başında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler gelmektedir. Yeni reform yasalarının ilk uygulama sonuçlarının harcamaları artırıcı yönde olması yanında, bu kurumların yükümlülükleri içindeki ertelenen sağlık harcamalarındaki artış eğilimi buradaki riski ve belirsizliği artırmaktadır.
- Bütçenin personel ödeneklerinin devlette çalıştırılan personelin maliyetini tam olarak yansıtmadığını düşünmekteyiz.
- Sağlık harcamalarının öngörülen düzeylere düşürülmesi için Hükümet'in sağlığa ilişkin olarak çok kapsamlı bir politika değişikliğine gitmesi gerekmektedir. Aksi durumda kısa bir sürede sağlık harcamalarında bu kadar sert bir azalmanın sağlanması gerçekçi görülmemektedir.
- 2006 ve 2007 yıllarında toplam bütçe gelirlerindeki artışı belirleyen, bir defalık tedbir niteliğindeki uygulamalar olmuştur. 2008 yılında bir defalık tedbirlerin etkisi, özellikle vergi dışı gelirlerinin reel olarak daha düşük oranda öngörülmesi nedeni ile, azalmaktadır.
- 2007 yılındaki finansal kesim karlarının yüksek gerçekleşme olasılığı kurumlar vergisinin, diğer şartlar aynı kalmak koşulu ile, 2008 yılında beklenen doğrultuda gerçekleşebileceğini göstermektedir.
- Dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin reel olarak % 10'a yakın düzeyde artırılması ya yeni vergi düzenlemelerinin etkin uygulanması ya da kamu kurumlarının vergi dairelerine ve piyasaya olan birikmiş yükümlülüklerinin ödenmesi sonucu mümkün görülmektedir. 2008 yılında ekonomide dış şoklara bağlantılı bir durgunluk içine girilmesi olasılığı halinde dolaylı vergilere dayalı bir maliye politikası uygulamanın bütçe hedefleri açısından ciddi bir risk yarattığını söyleyebiliriz.

- Hükümet'in dolaylı vergilerden yana olarak yapmış olduğu vergi politikası tercihi 2008 yılında da değişmemiştir. Adil bir vergi olmadığı her fırsatta dile getirilen bu vergiler açısından Türkiye OECD ülkeleri açısından en olumsuz oranlara sahip birkaç ülkeden birisidir.
- Sonuç olarak 2008 Bütçesi, sonraki bölümlerde daha ayrıntılı olarak açıkladığımız gibi, özelleştirmeler olmazsa maliye politikası uygulanamayacak bir yapıya doğru evrilmekte ve ülkemizde maliye politikalarının geleceği konusunda soru işaretlerinin yoğunlaşmasına yol açmaktadır. Uluslararası konjonktürün nisbeten olumsuz bir seyir alması da bütçe dengeleri açısından riskli bir duruma işaret etmektedir.
- Bütçe yasa tasarısı ve ekli belgeler, bazı istisnalar dışında, 5018 sayılı Yasa'nın 18inci Maddesi'nde öngörülen şekilde TBMM'ne sunulmamıştır. Kamu otoritesinden beklenen, sözkonusu dokümanları yasanın öngördüğü şekilde ve herkesin anlayacağı içerik, bütünlük ve standartta derleyerek TBMM'ne sunmasıdır. Bunun yapılmamış olmasının, gerek TBMM'nin bütçe hakkı gerekse kamuoyunun bilgiye tam olarak ulaşması önünde önemli bir engel olarak görülmesi gerektiğini düşünmekteyiz.
- Bütçe Yasası'nın 10.Maddesi Maliye Bakanı'na ödenek aktarması için yasadaki bu sınıra bağlı kalmadan tamamen ihtiyari bir yetki aktarmakta ve Meclis'in bütçe hakkı uygulamada ciddi bir biçimde zedelenmektedir. Geçmişte buna benzer bir hükmün yer aldığı 5277 sayılı Yasa'nın ilgili maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından “ Maliye Bakanı'na çerçevesi çizilmemiş esasları belirlenmemiş bir alanda hiç bir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınarak yasama yetkisinin devrine yol açıldığı” gerekçesi ile iptal edilmiştir. Dolayısı ile Maliye Bakanlığı'nca stratejik plan ve performans programında sıkça dile getirilen hesap verilebilirliğe önem verileceği konusunun da samimiyeti sorgulanabilir hale gelmektedir.
- Maliye Bakanlığı'nın stratejik planını ve performans bütçesi hazırlamasını başlangıç için olumlu bir adım olarak değerlendirmekteyiz. Bununla

beraber bu dokümanlarda hedefler ile performans göstergeleri arasında bazı ilinti problemlerinin olduğu ve bunların ileride düzeltilmesi gerektiği düşüncesindeyiz.

- Hepsinden önemlisi, beklentimiz bu dokümanlarda Maliye Bakanlığı'nın yukarıda dile getirdiğimiz gibi bir kısmı geçmişte Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildiği halde hala bütçe yasalarında yer alan ve bütçe ilkeleri, saydamlık ve hesap verilebilirlikle bağdaşmayan hükümlerin bütçe metinlerinden çıkarılacağı şeklinde stratejik bir hedefi kendisi için belirlemesi ve önümüzdeki 3 yıl içinde bu hedefi tam olarak gerçekleştirmeyi performans göstergesi ve hedefi olarak benimsemesi idi. Bu beklentimizin gerçekleşmediğini görmekteyiz.

I. 2007 Yılı Kasım Ayı Bütçe Sonuçları

A. Merkezi Yönetim 2007 Yılı Kasım Ayı Bütçe Sonuçlarına Kısa Bakış

Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi Kasım ayı sonunda 9,7 milyar YTL açık vermiş bulunmaktadır. 2006 yılının aynı döneminde ise bütçe 64 bin YTL fazla vermiş gözükmemektedir.

Tablo 1. Merkezi Yönetim Bütçesi 2007 Kasım Ayı Gerçekleşmeleri (2006 Yılı'nın aynı dönemi ile Karşılaştırmalı)

<i>milyon YTL</i>	Oc.-Kas. 06	Oc.-Kas. 07	Değişim (%)
Harcamalar	157.701	184.402	16,9
1-Faiz Hariç Harcama	113.633	137.440	21,0
Personel Giderleri	35.136	40.526	15,3
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	4.393	5.023	14,3
Mal ve Hizmet Alımları	14.199	17.555	23,6
Cari Transferler	46.121	58.435	26,7
Sermaye Giderleri	8.043	9.590	19,2
Sermaye Transferleri	2.293	3.148	37,3
Borç Verme	3.448	3.162	-8,3
2-Faiz Harcamaları	44.068	46.963	6,6
Gelirler	157.764	174.687	10,7
1-Genel Bütçe Gelirleri	153.439	170.194	10,9
Vergi Gelirleri	125.952	140.589	11,6
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.115	7.484	5,2
Faizler, Paylar ve Cezalar	17.733	14.375	-18,9
Sermaye Gelirleri	2.374	6.042	154,5
Alınan Bağış ve Yardımlar	265	1.704	543,3
2-Özel Bütçe Gelirleri	2.966	3.006	1,4
3-Düzen. ve Denet. Kurul.Gel.	1.360	1.487	9,4
Açıklanan Bütçe Dengesi	64	-9.715	
- Yerel Yön. ve Fon Payı Öd.	1.683	818	-51,4
Düzeltilmi Bütçe Dengesi	-1.619	-10.533	550,4
Açıklanan Faiz Dışı Denge	44.131	37.248	-15,6
Düzeltilmi Faiz Dışı Denge (Yer. Yön. Ve Fon Payları Dışındakiler)	42.448	36.430	-14,2
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	35.775	24.875	-30,5
Prog. Tan. Düz. Faiz Dışı Denge	34.092	24.058	-29,4

Yerel yönetim ve fon payı ödemelerinden kaynaklanan etki arındırılarak incelendiğinde, 2007 Kasım ayı sonunda 2006 yılının aynı dönemine göre bütçe açığı yaklaşık 5,5 kat artmıştır.

Bütçe gelirleri arasında yer alan özelleştirme gelirleri (TELEKOM hisse satış gelirleri ile özelleştirme kapsamında arsa satış gelirleri) dışarıda tutularak bütçe dengesindeki gelişmelere baktığımızda, bütçe açığının 2006 yılı Kasım ayı sonunda kümülatif olarak yaklaşık 3 milyar YTL iken 2007 yılı Kasım ayı sonunda yaklaşık 17,4 milyar YTL olarak gerçekleştiği görülmektedir.

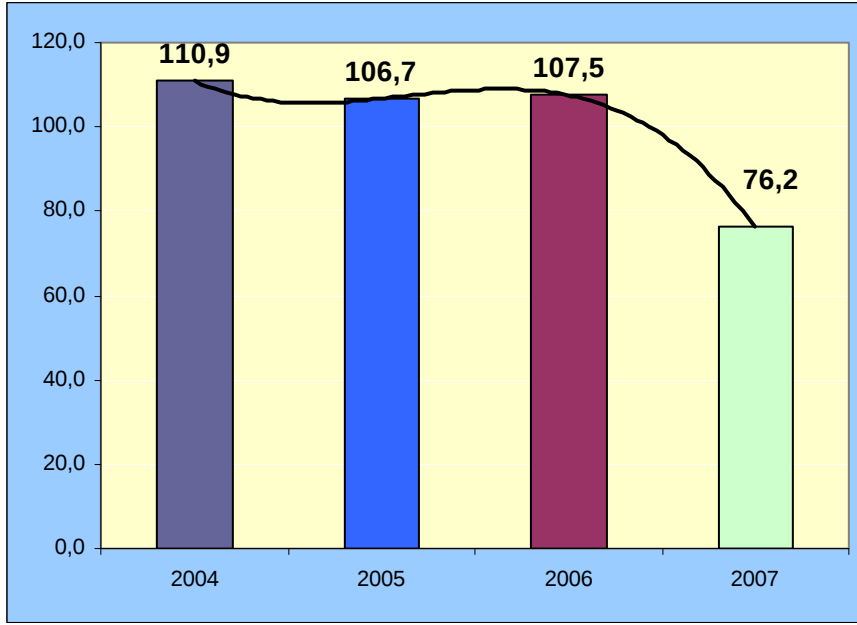
Tablo 2. Özelleştirme Gelirleri Hariç Kasım Sonu Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2006-2007)

<i>milyon YTL</i>	Oc.-Kas. 06	Oc.-Kas. 07	Değişim (%)
Açıklanan Bütçe Dengesi	64	-9.715	
- Yerel Yön. ve Fon Payı Öd.	1.683	818	-51
Düzeltilmiş Bütçe Dengesi	-1.619	-10.533	550
Özelleştirme Gelirleri	1.365	6.832	401
Hesaplanan Bütçe Dengesi	-2.984	-17.364	482

Önceki raporlarımızda da belirttiğimiz gibi, bütçe dengesindeki olumsuz gelişme kendisini esas olarak program tanımlı faiz dışı dengede göstermektedir. 2007 yılının ilk 11 ayı sonunda program tanımlı faiz dışı fazla performansı yıl sonu hedefinin % 76,2'si düzeyinde gerçekleşmiştir. Buna karşılık, resmi rakamlara göre hesaplanan faiz dışı fazla performanslarının 2004-2006 yıllarında aynı dönemdeki yıl sonu gerçekleştirmelerine oranı ise % 106 - % 111 düzeyindedir.

Öte yandan, 2004-2006 yıllarında faiz dışı fazla performansı Aralık aylarındaki harcama genişlemesi nedeni ile azalmakla beraber resmi hedefleri tutturmuş iken, 2007 yılında aynı eğilimin Aralık ayında devam etmesi halinde yıl sonunda faiz dışı fazla hedefinin oldukça altında kalınacağını beklemekteyiz.

Grafik 1. Ocak-Kasım Konsolide Bütçe (2004-2005) ve Merkez Yönetim Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla Performansı (2006-2007 - Yıl sonu hedefine oran olarak)



B. Bütçe Giderleri

Bir önceki yılın aynı dönemine göre Kasım ayı sonu itibarı ile bütçe giderleri % 16,9 ve faiz dışı harcamalar ise % 20,9 oranında artmıştır. Kasım ayında faiz dışı harcamalar bir önceki yılın aynı ayına oranla % 37,8 artmıştır. Bu artışı belirleyen esas olarak cari transferler kalemi olmuştur.

Tablo 3. 2006-2007 Kasım Ayı Sonu Karşılaştırmalı Bütçe Harcamaları

(milyon YTL)	Ocak-Kasım				
	2006	2007	Artı Oranı (%)	2006 Gerç. Oranı (%)	2007 Gerç. Oranı (%)
Merkezi Yönetim Bütçe Harc. Top.	157.701	184.402	16,9	90,0	90,0
Faiz Dışı Giderler	113.633	137.440	21,0	87,8	90,4
I. Per. Giderleri	35.136	40.526	15,3	93,1	92,8
II.Sos. Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	4.393	5.023	14,3	86,7	49,7
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	14.199	17.555	23,6	76,1	112,6
Sağlık Harcamaları	4.868	5.752	18,2	91,1	3.486,1
İlaç Harcamaları	698	806	15,5		
Tedavi ve Sağlık Malzemesi Harc.	1.407	1.397	-0,7		
Yeşil Kart	2.763	3.549	28,5		
Savunma ve Güvenlik (Sağlık Hariç)	4.701	5.414	15,2	62,7	66,3
Diğer Mal ve Hizmet Harcamaları	4.631	6.389	38,0	93,0	96,0
IV. Cari Transferler	46.121	58.435	26,7	93,0	96,0
Görev Zararları	1.996	1.188	-40,5	95,6	100,0
Hazine Yardımları	25.551	34.285	34,2	94,9	99,3
Sosyal Güv. Kuruluş. Hazine Yard.	23.223	32.111	38,3	95,3	99,3
SGK Transfer*	22.630	31.381	38,7	95,5	99,3
İşsizlik Sigorta Fonu	592	729	23,2	90,0	96,0
Kar Amacı Güv. Kur. Yap. Trans.	166	641	285,3	89,8	96,7
Hane Halkına Yapılan Transferler	681	892	31,0	85,4	96,0
Tarımsal Amaçlı Transferler	4.559	5.470	20,0	96,0	104,2
Hane Halkına Yapılan Diğ. Trans.	280	357	27,8	85,0	74,1
Sosyal Amaçlı Transferler	24	51		89,2	23,3
Yurtdışı'na Yapılan Transferler	532	447	-15,9	89,8	70,3
Gelirden Ayrılan Paylar	12.332	15.103	22,5	88,4	89,1
V. Sermaye Giderleri	8.043	9.590	19,2	67,4	79,2
VI. Sermaye Transferleri	2.293	3.148	37,3	87,0	86,3
Yurtiçi Sermaye Transferi	2.200	3.066	39,4	89,5	89,6
Yurtdışı Sermaye Transferi	93	81	-12,8	52,3	35,9
VII. Borç Verme	3.448	3.162	-8,3	92,2	85,6
Yurtiçi Borç Verme	3.231	3.002	-7,1	93,0	87,5
Yurtdışı Borç Verme	217	160	-26,3	82,4	60,4
VIII. Yedek Ödenekler					
Faiz Giderleri	44.068	46.963	6,6	95,9	88,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. ve kendi hesaplamalarımız

Kasım ayı sonu itibarı ile toplam bütçe ödeneklerinin yaklaşık % 90'ı, faiz dışı ödeneklerin ise % 90,4'ü kullanılmıştır. Faiz dışı ödeneklerde bir önceki yıla göre ödenek kullanım oranı 2,6 puan daha yüksek gerçekleşmiştir.

Kasım ayı sonu itibarı ile faiz dışı harcamalardaki artışa en fazla katkı yapan kalem, geçen aylarda da olduğu gibi, cari transferler kalemi olmuştur. Faiz dışı harcamalardaki artışın % 51,7'si, başta sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler ile yerel yönetim ve fonlara aktarılan gelir payları olmak üzere, bu kalemlerdeki artıştan kaynaklanmıştır. Sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası yasasının uygulanmaması dikkate alınarak düzeltilmiş bütçe hedef ve gerçekleştirmeleri çerçevesinde bakıldığında, ödenek üstü harcamanın en fazla cari transferlerde ortaya çıkacağı görülmektedir.

Kasım ayı sonu itibarı ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerdeki artış oranı (görev zararları ve Hazine yardımları toplamı olarak) % 38,3 oranında çıkmıştır. Daha önceki raporlarımızda da belirttiğimiz gibi, bu artışı belirleyen temel etkenler, yeni düzenlemenin uygulamaya girmemesi nedeni ile gelirlerdeki düşme ve geçen yıl prim affı nedeni ile sosyal güvenlik kurumlarına transferlerin daha düşük gerçekleşmiş olmasıdır.

Tablo 4. Kasım Ayı Sonu Merkezi Yönetim Bütçe Faiz Dışı Harcamalarının Faiz Dışı Harcamalardaki Artışa Katkısı

	Artış Oranına Katkı	(%) Dağılım
Faiz Dışı Harcamalar	21,0	100,0
Cari Harcamalar	7,7	36,7
Personel	4,7	22,6
Mal ve Hizmet Alımları	3,0	14,1
Sağlık	0,8	3,7
Savunma ve Güvenlik	0,6	3,0
Cari Transferler	10,8	51,7
Sosyal Güvenlik Kuruluşu, Hazine Yard.	7,8	37,3
SGK Transfer	7,7	36,8
Tarımsal Amaçlı Transferler	0,8	3,8
Gelirden Ayrılan Paylar	2,4	11,6
Sermaye Giderleri	1,4	6,5
Sermaye Transferleri	0,8	3,6
Diğer	-0,3	-1,2

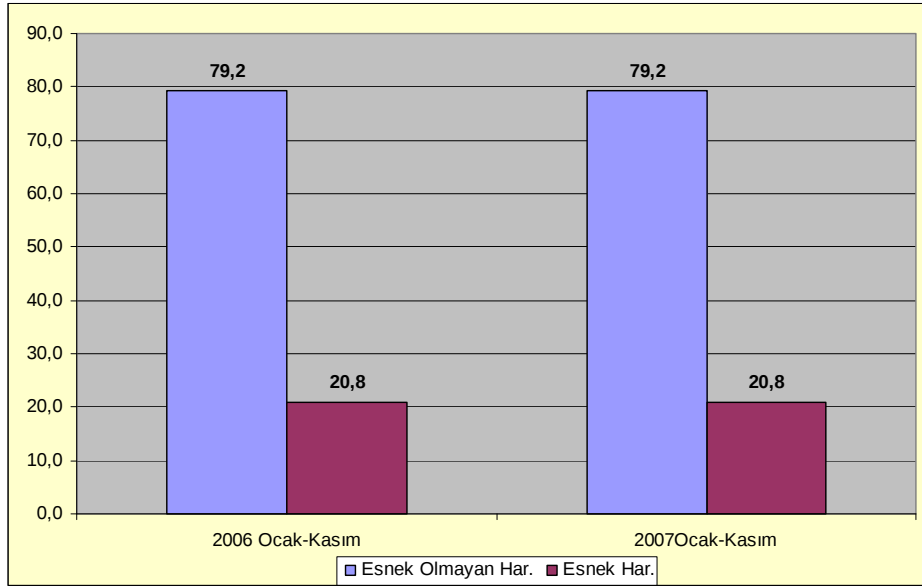
Aynı dönemde başta personel harcamaları olmak üzere cari harcamaların faiz dışı harcamalardaki artışa katkısı ise % 36,7 olmuştur.

Cari harcamalar içinde olmasına rağmen cari transfer niteliğinde olan yeşil kart harcamaları da faiz dışı harcamalardaki artış oranını belirleyen alt kalemlerdendir. Yeşil kart harcamaları geçen yıla göre % 28,5 oranında artmıştır. Yeşil kart harcamaları içinde bu dönemde öne çıkan kalem % 41,9 oranındaki artışla ilaç harcamaları olmuştur. Kasım sonu itibarı ile yeşil kart harcamaları 2007 yılı ödeneğini % 136 oranında aşmış gözükmektedir. Bu açıdan sağlık sisteminin finansmanı politikalarının sürdürülebilirliği önemli bir sorun olarak kendini göstermeye başlamıştır.

Sermaye transferleri kalemi üzerinde ise, il özel idareleri ile belediyelere yapılan transferlerin Kasım ayında oldukça yüksek gerçekleşmesi sonucu ortaya çıkan % 39,4 oranındaki artış dikkati çekmektedir.

Esnek olmayan, yani nitelikleri gereği kamu politikası aracı olarak ihtiyari bir biçimde arttırılıp azaltılması mümkün olmayan harcamaların¹ payı, Kasım sonu itibarı ile 2006 yılının aynı dönemine ile aynı oranda gerçekleşmiştir. Uzunca bir süreden bu yana devam eden ve toplam bütçe harcamalarının yaklaşık % 80'inin esnek olmayan harcama kalemlerinden oluşması olgusu, bütçenin bir politika uygulama aracı olma özelliğini ortadan kaldırmaktadır.

Grafik 2. Esnek Olan ve Olmayan Harcamaların Bütçe Harcamaları İçindeki Paylarının Gelişimi (Ocak-Kasım)



¹ Esnek olmayan harcamaların belli başlıları bilindiği gibi faiz, personel, sosyal güvenlik kurumlarına transferler gibi yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik olarak yapılmaktadır.

C. Bütçe Gelirleri

Kasım sonu itibarı ile merkezi yönetim bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre % 10,7 oranında artmıştır. Özelleştirme gelirleri ayıklanıp bakıldığında toplam bütçe gelirlerindeki artış oranı % 7,3'e düşmektedir.

Vergi gelirlerinde ise artış oranı geçen yılın aynı dönemine göre % 11,6 oranında gerçekleşmiştir. Eylül-Kasım döneminde vergi tahsilatı performansında önceki aylara göre yaşanan nisbeten olumlu gelişme, vergi tahsilatındaki artış oranının % 7-8'lerden Kasım ayında % 11,6'ya yükselmesine yol açmıştır.

Tablo 5. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Ocak-Kasım)

(milyon YTL)	Kasım 07	Kasım 06	Artış Or. (%)
Merkezi Yönetim Gelirleri	174.687	157.764	10,7
Genel Bütçe Gelirleri	170.194	153.439	10,9
I-Vergi Gelirleri	140.589	125.952	11,6
1. Gelir ve Kazanç Üz. Al.Vergiler	45.073	37.116	21,4
a) Gelir Vergisi	31.418	26.148	20,2
Gelir Vergisi Tevkifatı	28.709	23.582	21,7
b) Kurumlar Vergisi	13.655	10.968	24,5
Kurumlar Geçici Vergisi	13.473	10.256	31,4
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	3.496	3.010	16,1
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	3.381	2.899	16,6
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	58.109	54.519	6,6
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	15.511	14.839	4,5
b) Özel Tüketim Vergisi	35.548	33.632	5,7
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	2.894	2.409	20,1
d) Üans Oyunları Vergisi	300	339	-11,5
e) Özel İhtisap Vergisi	3.856	3.300	16,9
4. Uluslararası Tic. ve Mua. Al. Verg.	26.301	24.874	5,7
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	24.025	22.936	4,7
5. Damga Vergisi	3.313	2.829	17,1
6. Harçlar	4.255	3.478	22,3
Baüka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	42	125	
II-Teübbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.484	7.115	5,2
III-Alınan Bağımlar ve Yard. ile Özel Gel.	1.704	265	543,3
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	14.375	17.733	-18,9
1.Faiz Gelirleri	4.340	4.446	-2,4
V-Sermaye Gelirleri	6.042	2.374	154,5
Özel Bütçeli Kurumların Gelirleri	3.006	2.966	1,4
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gel.	1.487	1.360	9,4

Ocak-Kasım toplam vergi gelirlerinin % 28,1'i düzeyinde olan dahilde alınan KDV ile ithalde alınan KDV tahsilatı toplamının nominal olarak sadece % 4,6 oranında artması, bu vergiler ile ilgili vergi tahsilatının bu dönemde reel olarak

düşmesine yol açmıştır. Nitekim, bu iki kalemin toplam vergi gelirleri tahsilatı içindeki payı bu dönemde önceki yıla göre 1,8 puan gerilemiştir. ÖTV tahsilatı da bu dönem içinde % 5,7 oranında artışla ortalama artış oranının oldukça altında kalmıştır.

Bu çerçevede, Kasım sonu itibarı ile 2007 yılı toplam vergi gelirleri hedefinin % 88,9'una ulaşılmıştır. Geçen yılın aynı döneminde ise bu oran % 91,6 seviyesinde idi.

Tablo 6. 2006-2007 Kasım Sonu Bütçe Vergi Gelirleri Gerçekleşmesi ve Artış Oranına Katkısı

milyon YTL	Ocak-Kasım		Artış Oranı (%)	Artış Oranına Katkı (%)
	2007	2006		
Vergi Gelirleri	140.589	125.952	11,6	100,0
Gelir ve Kur.Kaz. Üz.Elde Edilen Ver.	45.073	37.116	21,4	54,4
Gelir Vergisi Tevkifatı	28.709	23.582	21,7	35,0
Kurumlar Geçici Vergisi	13.473	10.256	31,4	22,0
Özel Tüketim Vergisi	35.548	33.632	5,7	13,1
Petrol ve Doğalgaz Ür. İlişkin ÖTV	20.134	18.765	7,3	9,3
Kolalı Gazoz, Alkollü İç. Ve Tüt Mam.	10.823	10.377	4,3	3,1
KDV Tahsilatı	39.536	37.775	4,7	12,0
İthalda Alınan Katma Değer Vergisi	24.025	22.936	4,7	7,4
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	15.511	14.839	4,5	4,6
Diğer Vergiler	20.432	17.429	17,2	20,5
Damga Vergisi	3.313	2.829	17,1	3,3
Harçlar	4.255	3.478	22,3	5,3
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	2.894	2.409	20,1	3,3

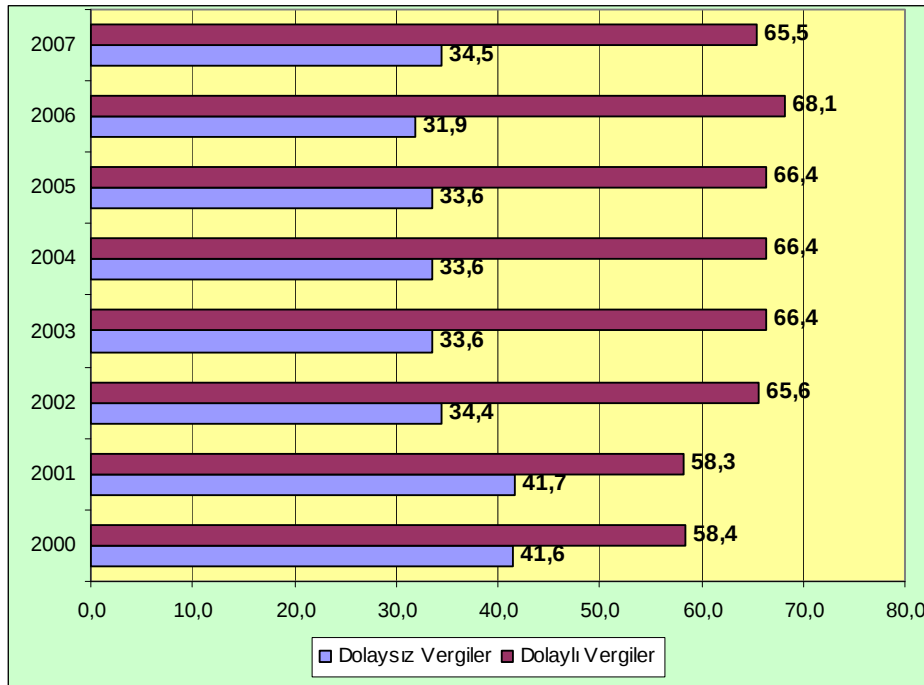
Dolaylı vergi tahsilatı reel olarak düşerken dolaysız vergilerde yaşanan performans artışı, vergi gelirlerinin çok daha düşük seviyede gerçekleşmesinin önüne geçmiştir. Kurumlar vergisi tahsilatındaki hedefin üstünde gerçekleşen artışın etkisi ile vergi gelirlerindeki artışın % 54,4'ü gelir ve kurum kazançları üzerinden elde edilen vergilerden kaynaklanmıştır.

Kurumlar vergisi tahsilatı, Kasım sonunda 13,7 milyar YTL ile yıl sonu hedefinin (11,9 milyar YTL) ve 2008 bütçesi ile verilen yıl sonu gerçekleşme öngörüsünün (13,1 milyar YTL) üstünde çıkmıştır. Kurumlar vergisi tahsilatının hedefin

üstüne çıkmasında başta bankalar olmak üzere finans kurumlarının karlarının reel faiz gelirlerindeki artış sonucunda yüksek çıkması belirleyici olmuştur.

Vergi tahsilatı genel olarak düşerken başta KDV ve ÖTV olmak üzere dolaylı vergi kalemlerinde yaşanan performans düşüklüğü, dolaysız vergilerin 2006 yılına göre yaklaşık 2,6 puan artmasına yol açmıştır. Kasım sonu itibarı ile genel bütçe vergi gelirlerinin % 65,5'i dolaylı vergilerden, % 34,5'i ise dolaysız vergilerden oluşmuştur.

Grafik 3. 2000-2007 Kasım Sonu Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatının Dolaylı ve Dolaysız Vergi Paylarının Gelişimi



D. Bütçedeki Eğilimler

Bütçe gelir ve giderlerini önceki yılların ertelenmiş harcamalarının ve bir defalık tedbirlerin etkisinden arındırarak incelemekte olduğumuz çalışmaya bu ay da devam ediyoruz.²

Ekim ayı başında Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı'nın 2007 bütçe ve kamu kesimi faiz dışı denge performansına ilişkin olarak yaptığı değerlendirmede 2006 yılından 2007 yılına ertelenen harcamaların altını çizmesi, bu çalışmanın bütçenin analizini yapmak açısından ne kadar önemli olduğunu ortaya koymuştur. Ertelenmiş harcamalar yanında sosyal güvenlik prim affı gibi bir defalık tedbir niteliğinde olan gelir ve gider etkileri de bu hesaplama kapsamında ayıklanmakta, böylece 2007 bütçesinin daha gerçekçi sonuçlarını elde etmekteyiz.

Tablo 7. 2006-2007 Düzeltilmiş Bütçe Gelir ve Giderlerindeki % Artış

	Bir Önceki Yıla Göre % Artı ¹							
	Ocak- Mart	Ocak- Nisan	Ocak- Mayıs	Ocak- Haziran	Ocak- Ağustos	Ocak- Eylül	Ocak- Ekim	Ocak- Kasım
Bütçe Giderleri	25,6	20,7	21,8	23,4	18,1	19,0	16,5	16,9
Ayıklamalar Sonrası Bütçe Giderleri	17,5	14,4	15,0	17,1	12,4	13,4	10,8	10,7
Faiz Dışı Giderler	19,2	19,5	23,4	25,7	22,2	21,1	19,3	21,0
Ayıklamalar Sonrası Faiz Dışı Giderler	8,6	10,9	13,9	16,9	14,0	13,3	11,2	12,3
Bütçe Gelirleri	20,3	19,7	16,4	12,8	10,3	10,7	10,9	10,7
Ayıklamalar Sonrası Bütçe Gelirleri	10,6	12,6	12,9	10,3	8,3	9,1	10,0	9,8
Vergi Gelirleri	8,6	7,2	8,0	7,0	9,5	9,5	10,0	11,6
Ayıklamalar Sonrası Bütçe Vergi Gelirleri	9,4	8,0	8,6	7,5	9,9	9,9	10,5	12,1

2007 yılı bütçe sonuçlarında yaşanan gelişmelere bu düzeltmeler sonrası bakıldığında; yılın ilk çeyreğinde kümülatif olarak % 8,6 oranında öngörülen

² Nisan raporunda belirttiğimiz gibi, ayıklamalar gider kanadında Yerel Yönetim ve Fon Payı, Emeklilere Vergi İadesi, Yükümlülüğü Doğmuş Giderler, Müteahhit Alacakları ile Bağ-Kur, SSK prim affı etkisi gibi ilgili yıl hesaplarında gösterilmesi gereken ama ertesi yıla devreden yükümlülüklerin ilgili yılda ait oldukları aylara belli varsayımlar altında oransal olarak dağıtılmasıyla yapılmıştır. Bu hesaplamalardaki miktarlara baz olarak önceki aylarda yayınladığımız Mali İzleme Raporlarındaki hesaplamalarımız kullanılmıştır. Gelir kanadında ayıklama ise, Özelleştirme Gelirleri, TELEKOM Nakit Fazlası, TMSF tahsilatları gibi bir defalık gelir kalemlerinin ait oldukları dönem gelir kalemlerinden düşülmesi suretiyle yapılmıştır. Buna ek olarak, İhracatta KDV iadesi için ise geçmiş yıl eğilimlerine göre ilgili olduğu yıl hesaplarında gösterilmek suretiyle bir düzeltme yapılmıştır.

düzeltilmiş faiz dışı harcamalardaki artış, yılın ilk yarısında özellikle seçim harcaması niteliğinde olan bazı harcamaların öne alınmasıyla birlikte önemli oranda artarak % 16,9 düzeyine çıkmış, Ocak-Kasım dönemi itibarı ile ise % 12,3 oranına inmiştir.

Gelir tarafında ise, düzeltilmiş toplam bütçe gelirleri ilk çeyrekteki % 10,6 oranından yılın ilk yarısı sonunda % 10,3, Ocak-Kasım dönemi itibarı ile ise düşme eğilimini devam ettirerek % 9,8 oranlarına gerilemiştir. Düzeltilmiş vergi gelirlerine baktığımızda, yılın ilk çeyreğinde % 9,4 olan oran, yılın ikinci yarısında daha düşük bir performansla % 7,5 oranında artış gösterirken, Ocak-Kasım dönemi itibarı ile artış oranı tekrar yükselmiş ve % 12,1'e çıkmıştır.

Bütçenin yıllık olma ilkesinin dışına çıkılarak bir sonraki yıla (yani 2007 yılına) aktarılan yükümlülükler ile bir defalık tedbirlerin etkisi ayıklanıp bakıldığında, Ocak-Kasım döneminde harcamalar açısından özellikle Ağustos ayından itibaren nisbi bir yavaşlamanın içine girildiği gözlemlenmektedir. Geçen ayki raporumuzda altını çizdiğimiz gibi, bu yılın başından itibaren Temmuz sonuna kadar yaşanan harcama gelişmelerinin yılın sonuna gelindikçe hız kesmesi, bir kısım harcama yükümlülüklerinin bu sefer de gelecek yıla aktarılması yoluna gidilme ihtimalini bize göstermektedir. Nitekim, sağlık harcamaları başta olmak üzere mal ve hizmet giderleri ile sermaye giderleri bu ihtimalin en yüksek olduğu harcama kalemleridir. Aralık ayı sonuçları ile birlikte bu konuda veri temin edebildikçe ayrıntılı bir değerlendirme yapmayı planlamaktayız.

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Hazine nakit dengesi kümülatif olarak Kasım sonu itibarı ile 15,3 milyar YTL civarında açık vermiştir. Bu açık bir defalık gelir niteliği taşıyan özelleştirme gelirlerini içermediği için, bütçe açığının daha doğru bir görünümünü vermektedir.

Tablo 8. Hazine Nakit Dengesi (Ocak-Kasım)

(milyon YTL)	Ocak*	Şubat*	Mart*	Nisan*	Mayıs*	Haziran*	Temmuz*	Ağustos*	Eylül*	Ekim*	Kasım*	Toplam*
GELİRLER	13.956	11.365	14.259	10.886	20.681	14.498	11.219	21.124	13.031	13.804	18.149	162.971
GİDERLER	17.524	15.894	15.696	15.070	17.682	16.750	17.666	16.295	17.641	13.883	14.167	178.267
Faiz Dışı Giderler	10.748	10.772	11.751	12.522	13.354	13.545	12.145	11.807	11.850	11.968	12.766	133.228
Faiz Ödemeleri	6.776	5.121	3.945	2.548	4.328	3.206	5.521	4.488	5.791	1.916	1.400	45.039
FİNANSMAN	3.208	593	2.509	-1.636	7.327	953	-926	9.317	1.181	1.836	5.382	29.743
NAKİT DENGESİ	-3.567	-4.529	-1.436	-4.184	2.999	-2.253	-6.446	4.829	-4.610	-79	3.982	-15.296
FİNANSMAN	3.567	4.529	1.436	4.184	-2.999	2.253	6.446	-4.829	4.610	79	-3.982	15.296
BORÇLANMA (NET)	6.228	6.851	268	-1.808	-2.424	-372	2.359	781	187	-2.443	-1.672	7.955
DİŞİ BORÇLANMA NET	905	590	-403	-1.454	-463	-304	-24	-664	-1.215	-1.907	-530	-5.469
Kullanım	1.811	3.472	145	41	1.541	320	696	114	21	1.499	10	9.671
Ödeme	906	2.882	548	1.496	2.004	624	720	778	1.237	3.406	539	15.140
İÇİ BORÇLANMA NET	5.323	6.261	671	-354	-1.961	-68	2.383	1.445	1.402	-536	-1.143	13.423
Kullanım	15.789	8.188	12.427	8.206	9.103	10.741	12.235	2.684	11.709	7.508	4.578	103.168
Ödeme	10.465	1.927	11.755	8.560	11.064	10.809	9.853	1.240	10.307	8.044	5.720	89.745
ÖZELLEŞTİRME GELİRLERİ	0	0	5.984	0	0	0	982	0	0	0	0	6.966
TMSF'DEN AKTARIMLAR	0	0	11	66	20	0	0	0	0	0	0	97
DEVLET GÜVENCELİ BORÇ GERİ DÖNÜŞÜMLERİ	32	82	92	94	17	38	59	26	46	83	20	588
BANKA KULLANIMI	-2.692	-2.404	-4.919	5.833	-612	2.587	3.047	-5.636	4.378	2.440	-2.330	-310
KUR FARKLARI	-46	-142	15	-742	-107	-86	-91	244	-994	-95	65	-1.979
BANKA KULLANIMI NET	-2.646	-2.262	-4.934	6.575	-505	2.672	3.138	-5.880	5.371	2.535	-2.395	1.668

* Geçici

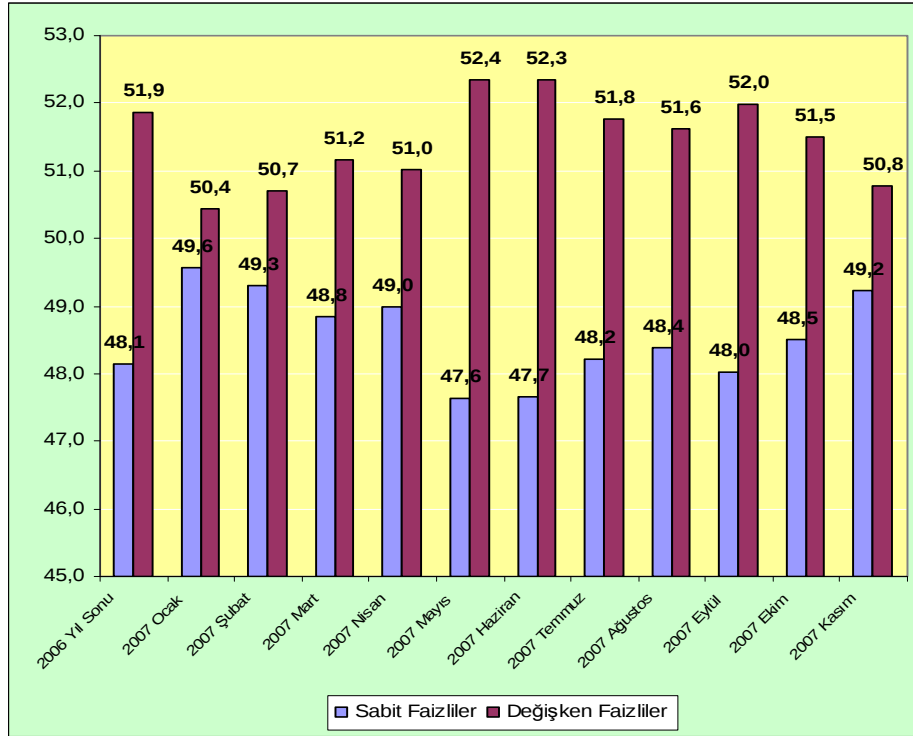
Hazine nakit açığını yıl içinde ağırlıklı olarak iç borçlanma ile karşılamıştır. Kasım ayı içinde hem iç borçlanma hem de dış borçlanmada net geri ödeyici durumdadır.

Tablo 9. Genel Bütçe Dengesi ve Merkezi Bütçe Dengesi Karşılaştırmalı Tablosu (Kasım)

Genel Bütçe Dengesi		Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	
(milyon YTL)	Kasım Sonu	(milyon YTL)	Kasım Sonu
Bütçe Dengesi	-11.086	Bütçe Dengesi	-9.715
Emanetler	335	Emanetler	443
Avanslar	297	Avanslar	218
Nakit Dengesi	-10.454	Nakit Dengesi	-9.053
Finansman	10.454	Finansman	9.053
Toplam Net Borçlanma	9.785	Toplam Net Borçlanma	9.823
Özelleştirme Geliri	987	Özelleştirme Geliri	987
Kasa/Banka ve Diğer İşlemler	-1.035	Kasa/Banka ve Diğer İşlemler	-2.473

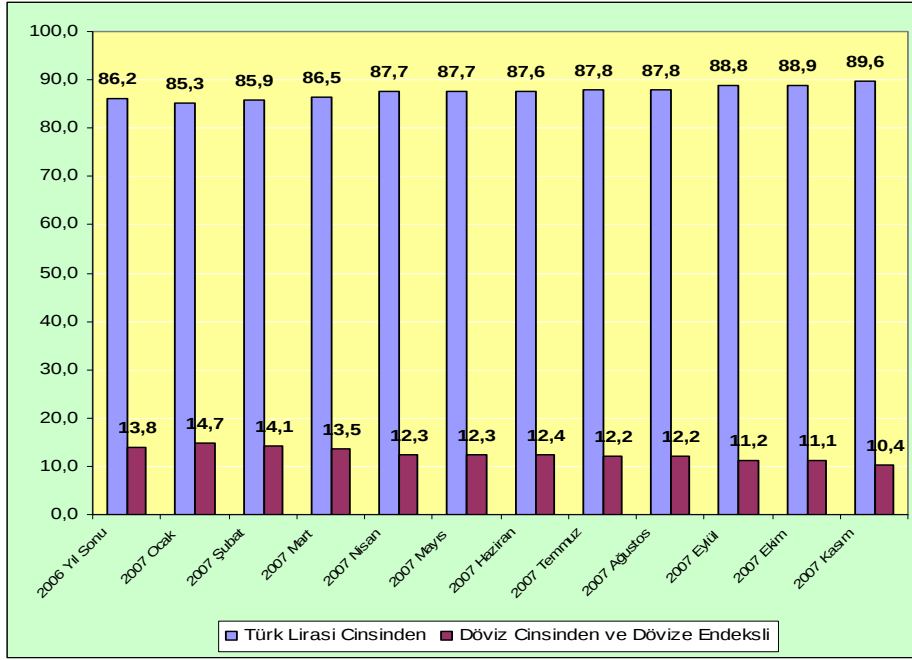
Genel bütçenin nakit dengesi Kasım sonu itibarı ile 10,4 milyar YTL açık vermiş iken, merkezi yönetim nakit dengesi 9 milyar YTL açıkla kapanmıştır. Önceki raporlarımızda belirttiğimiz gibi bu durum, genel bütçe nakit açığının bir kısmının özel bütçeli kuruluşlar (üniversiteler ve diğer özel bütçeli kuruluşlar) ile düzenleyici ve denetleyici kuruluşların bütçelerinin katkısı ile kapatılmasının devam ettiği şeklinde yorumlanabilir.

Grafik 4. Merkezi Yönetim İç Borç Stoku Faiz Yapısı



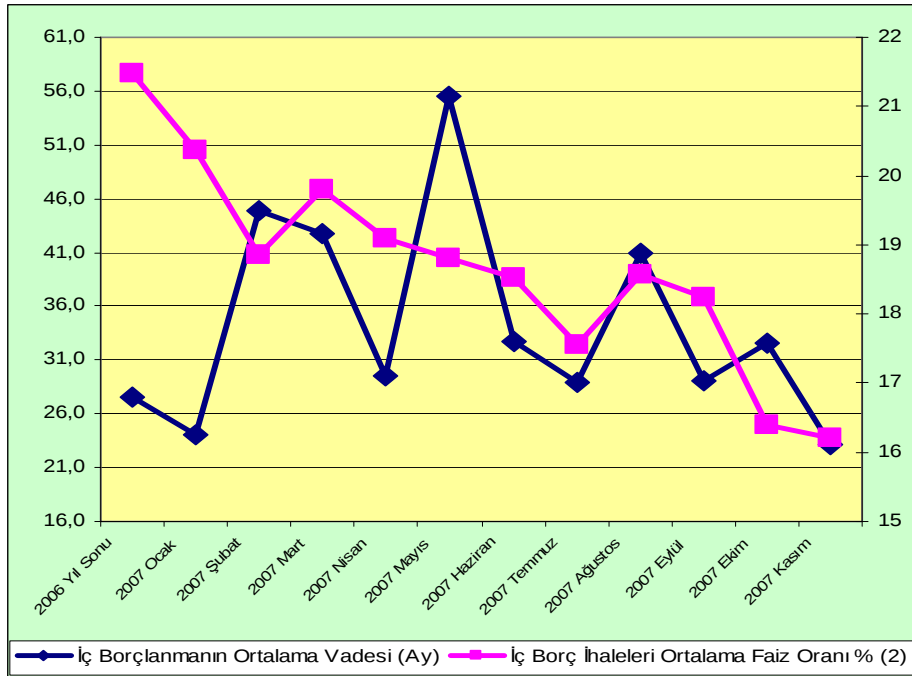
Merkezi yönetim iç borç stokunun faiz kompozisyonunda değişken faizli kağıtların payının Kasım sonunda 2006 yıl sonuna göre yaklaşık 1 puan azaldığını görmekteyiz.

Grafik 5. Merkezi Yönetim İç Borç Stoku YTL-Döviz Yapısı



İç borç stoku YTL-döviz kompozisyonunda bir önceki aya oranla yaklaşık 0,7 puanlık YTL lehine bir değişim görülmektedir. Hazine iç borçlanma faizlerinde ise Eylül ayı itibarı ile başlayan düşme eğilimi, hız kesmesine rağmen, Kasım ayında da devam etmiştir.

Grafik 6. İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi ve Faiz Oranı



III. 2008 Yılı Merkez Yönetim Bütçesi

III. 1 Makro Ekonomik Çerçeve ve Kamu Kesimi Genel Dengesi

2007 yılı Merkezi Yönetim Bütçesi'nin (MYB) makro çerçevesi, Haziran ayında açıklanan 2008-2010 yılları Orta Vadeli Programı'na (OVP) ve Ekim başında Yüksek Planlama Kurulu toplantısı sonucunda gözden geçirilmiş göstergeleri yansıtan 2008 programına dayanmaktadır. Buna göre, 2008 yılı için büyüme % 5,5, yıl sonu enflasyonu % 4, GSMH deflatörü ise % 5 oranında öngörülmüştür.

Tablo 10. Temel Ekonomik Parametreler

	2006			2007			2008
	Prog	Gerç	Sapma (%)	Prog	Gerç. Tahmini	Sapma (%)	Prog
GSMH Büyümesi (%)	5,0	6,0	20,0	5,0	5,0	0,0	5,5
GSMH (Cari Fiy. Milyon YTL)	539.870	575.784	6,7	631.393	646.893	2,5	716.596
GSMH (Cari Fiy. Milyon \$)	380.600	402.300	5,7	410.000	489.000	19,3	520.200
GSMH Deflatörü (%)	6,0	9,0	50,0	7,0	7,0	0,0	5,0
TÜFE (Yıl Sonu, %)	5,0	9,7	93,0	4,0	6,5	62,5	4,0
Dolar Kuru (\$/ YTL) (Ort.)	1,42	1,43	0,9	1,54	1,32	-14,1	1,38
Cari İşlemler Dengesi (Milyar \$)	-22,0	-32,9	49,2	-30,4	-36,4	19,6	-39,2
Cari İşlemler Dengesi/GSMH (%)	-5,8	-8,2	41,2	-7,4	-7,4	0,3	-7,5
Dış Ticaret Dengesi	-45,4	-54,1	19,1	-54,7	-62,0	13,3	-65,0
İhracat (FOB, Milyar \$)	79,0	85,5	8,2	95,0	104,0	9,5	117,0
İthalat (CIF, Milyar \$)	124,4	139,6	12,2	149,7	166,0	10,9	182,0

Kaynak: Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar 2008, 2008 Yılı Programı DPT

2008 yılı program hedeflerine bakmadan önce kısaca 2007 yılına ilişkin makro hedeflerde yapılan gözden geçirmelere değinmek gerekmektedir. 2007 yılı hedeflerinde 2008 yılı programı kapsamında yapılan en önemli gözden geçirme kendisini, enflasyon, dolar kuru, ve dış ticaret göstergelerinde göstermiştir.

2007 yılı için makro çerçevede en büyük sapma enflasyon öngörüsünde gerçekleşmiştir. Enflasyon öngörüsü (TÜFE, yıl sonu) Ekim ortasında sunulan bütçe paketi çerçevesinde % 4'den % 6,5'e revize edilmiştir. Bununla birlikte,

bütçe sunulduktan yaklaşık iki hafta sonra Merkez Bankası enflasyonun yıl sonunda % 7,3 oranında gerçekleşeceği öngörüsünde bulunmuştur. 2007 yıl sonu enflasyonu ise % 8,34 oranı ile hedeflenen % 4'lük enflasyonun çok üzerinde gerçekleşmiştir. Sonuç olarak hiç bir kamu otoritesinin enflasyon hedefi ve öngörüsü tutmamıştır.

2007 yılında ortalama ABD doları kuru 1,54 YTL olarak hedeflenmişken gerçekleşme bunun oldukça altında 1,30'lar düzeyindedir. YTL 2007 yılında program öngörüsünün çok üzerinde değer kazanmıştır.

2008 yılı programında 2007 yılı büyümesinin % 5 oranında gerçekleşeceği öngörülmüş olmakla birlikte, yılın üçüncü çeyreğinde büyüme oranının (GSYİH) % 1,5 oranında çıkması nedeni ile büyümenin yıl sonu öngörüsü olan % 5'in altında ve % 4'ler düzeyinde gerçekleşeceği beklenmektedir.

Son beş yıldır sürekli öngörülenin üstünde gerçekleşen cari işlemler açığının 2007 yılında da bu eğilimi devam ettirerek başlangıç öngörüsünün 6 milyar dolar üstünde oluşması beklenmektedir.

Ekonomik modelin temel sonuçlarını gösteren kaynaklar-harcamalar dengesine baktığımızda; 2008 yılında ekonominin toplam kaynak yapısı içinde dış kaynak ağırlığının devam ettiği görülmektedir. Kamu yatırımları reel olarak azalırken, özel kesim yatırımlarındaki artış oranının 2008 yılında da devam edeceği öngörülmektedir. Bu çerçevede, toplam harcamalar içinde tüketim harcamalarının payı artarken, yatırım harcamalarının payı ise azalmaktadır. Kuşkusuz bu öngörülerin 2008 yılında dünya ekonomisinde beklenen durgunluk ve ülkeye yönelik sermaye akışındaki olası daralmanın boyutuna göre daha olumsuz dönmeye potansiyeli gözden uzak tutulmamalıdır.

Tablo 11. Ekonominin Kaynak- Harcama Dengesi

	1998 Fiyatlarıyla, Milyon YTL.				Yüzde Değişme		
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008
			(2)	(3)		(2)	(3)
GSMH	65.338	69.237	72.699	76.697	6,0	5,0	5,5
DIŞ KAYNAK (1)	3.499	3.346	3.586	3.388	0,2	-0,3	0,3
TOPLAM KAYNAKLAR	68.837	72.583	76.285	80.085	5,4	5,1	5,0
SABİT SERMAYE YATIRIMI	15.388	17.467	18.554	19.621	13,5	6,2	5,8
KAMU	3.887	4.050	4.145	3.983	4,2	2,3	-3,9
ÖZEL	11.501	13.417	14.409	15.637	16,7	7,4	8,5
STOK DEĞİŞMESİ (1)	2.752	1.436	1.769	1.912	-2,0	0,5	0,2
KAMU	132	-75	56	42	-0,3	0,2	0,0
ÖZEL	2.619	1.511	1.713	1.870	-1,7	0,3	0,2
TOPLAM YATIRIMLAR	18.139	18.903	20.323	21.533	4,2	7,5	6,0
KAMU	4.019	3.975	4.201	4.025	-1,1	5,7	-4,2
ÖZEL	14.120	14.928	16.122	17.508	5,7	8,0	8,6
TOPLAM TÜKETİM	50.698	53.679	55.962	58.553	5,9	4,3	4,6
KAMU	6.709	7.440	7.925	8.192	10,9	6,5	3,4
ÖZEL	43.988	46.239	48.037	50.361	5,1	3,9	4,8

Kaynak: Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları 2008

Kamu kesimi genel dengesinin 2008 yılında GSMH'ya oran olarak % 0,3 oranında fazla vermesi öngörülmektedir. Genel yönetim açısından bakıldığında ise fazlanın küçük düzeyde bir açığa dönüştüğü görülmektedir.

Kamu kesimi genel dengesinde yaşanan düzelmeye, özellikle 2005 yılından itibaren, özelleştirme gelirlerindeki artıştan kaynaklanan fon dengesindeki iyileşme ile yine özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin bilançolarında öngörülenin üzerinde gerçekleşen performansın neden olduğu gözlemlenmektedir. Olumlu olarak görünen bu resmin, raporlarımızda sıkça vurguladığımız gibi, kaliteli yani kalıcı etkiye sahip politika tedbirlerinden çok bir defalık tedbir paketlerinin sonucu olduğu gözden uzak tutulmamalıdır. Nitekim, bu tür kamu dengelerinin sürdürülebilmesi için 2008 yılı başından itibaren enerji ürünlerine yapılan zamlar ve dolaylı vergi artışları kamu dengesindeki bu performansın pek de sağlam temeller üzerine oturmadığını göstermektedir. Raporumuzun ilerleyen bölümlerinde KİT dengeleri ve fiyatlama politikaları konularını tekrar ele almaktayız.

Tablo 12. Kamu Kesimi Genel Dengesi

	(Cari Fiyatlarla, Milyon YTL)					
	2004	2005	2006(G)	2007(P)	2007 (GT)	2008 (P)
Borçlanma Gereði (Toplam Kamu)	20.367	-2.092	-14.949	1.046	-263	-2.369
Borçlanma Gereði (Toplam Kamu, özelleştirme gelirleri hariç)	22.058	1.892	-2.992	6.273	11.318	9.429
Borçlanma Gereði (Genel Yönetim)	22.818	-1.220	-11.224	3.870	-269	206
Merkezi Yönetim	27.289	3.804	-5.822	10.902	6.438	7.836
Merkezi Yön. Bütçesi	30.300	8.117	4.643	16.740	14.884	17.756
Döner Sermaye	-1.076	-1.226	-1.263	-1.450	-1.317	-1.562
Fonlar	-1.935	-3.087	-9.202	-4.388	-7.129	-8.358
Sos. Güv. Kur.	203	138	-889	0	472	0
İşsizlik Fonu	-4.379	-4.713	-5.717	-6.609	-7.087	-7.886
Mahalli İdareler	-295	-449	1.204	-423	-92	256
KİT	-2.451	-872	-3.725	-2.824	6	-2.575
İşletmeciler KİT	-1.723	-678	-1.327	-699	-519	-526
Öz. Kap. Kur.	-728	-194	-2.398	-2.125	525	-2.049

	GSYH'ya Oranları (%)					
	2004	2005	2006(G)	2007(P)	2007(GT)	2008 (P)
Borçlanma Gereði (Toplam Kamu)	4,73	-0,43	-2,59	0,17	-0,04	-0,33
Borçlanma Gereði (Toplam Kamu, özelleştirme gelirleri hariç)	5,12	0,39	-0,52	0,99	1,75	1,31
Borçlanma Gereði (Genel Yönetim)	5,30	-0,25	-1,95	0,61	-0,04	0,03
Merkezi Yönetim	6,34	0,78	-1,01	1,72	0,99	1,09
Merkezi Yön. Bütçesi	7,04	1,67	0,81	2,65	2,30	2,48
Döner Sermaye	-0,25	-0,25	-0,22	-0,23	-0,20	-0,22
Fonlar	-0,45	-0,63	-1,60	-0,69	-1,10	-1,17
Sos. Güv. Kur.	0,05	0,03	-0,15	0,00	0,07	0,00
İşsizlik Fonu	-1,02	-0,97	-0,99	-1,05	-1,09	-1,10
Mahalli İdareler	-0,07	-0,09	0,21	-0,07	-0,01	0,04
KİT	-0,57	-0,18	-0,65	-0,45	0,00	-0,36
İşletmeciler KİT	-0,40	-0,14	-0,23	-0,11	-0,08	-0,07
Öz. Kap. Kur.	-0,17	-0,04	-0,42	-0,34	0,08	-0,29

Kaynak: DPT 2008 Yılı Programı

Not: eksi ifadesi fazla verildiğini göstermektedir

Kamu hesaplarının kalitesi konusunda 2005 ve sonrası dönemde geleneksel sorunlar yanında dönemsel olarak bazı tereddütler de oluşmaya başlamıştır. Geçen yıl bütçe değerlendirmesi notu ile mali izleme raporlarında çeşitli vesileler ile açıkladığımız;

- bütçe hesaplarında biriken harcama ertelemeleri ve/veya tahakkuk ettirilmeme sureti ile mali tablolara tam yansıtılmayan harcamalar,
- KİT bilanço rakamları ile diğer kurumların karşılıklı hesapları arasında özellikle görev zararları ve kamu kurumlarına satılan mal ve hizmetlerin tahsil edilmeyen bedelleri gibi farklılıkların ne düzeyde kamu hesaplarına yansıtıldığı,

- döner sermayeli işletmelerin bilançolarında gelir olarak görünen kamu kurumlarından alacaklarının önemli bir kısmının hizmeti satın alan kurumların dengelerinde tahakkuk etmiş gider olarak görünmemesi,
- yerel yönetimlerin gelir ve gider dengelerinde, Maliye Bakanlığı bu kurumların hesaplarını daha kapsamlı bir şekilde raporlamaya başladıktan sonra 2006 yılında DPT rakamlarında yapılan önemli gözden geçirmelerin geçmiş yıllara ne şekilde yansıtıldığı,

gibi konuların, merkezi kurumlar tarafından uluslararası mali raporlama standartlarına uygun bir şekilde açıklığa kavuşturulması gerektiği düşünülmektedir. Dolayısı ile bu tür yansıtımların yapılmaması halinde resmi raporlarda ilan edilen kamu açığındaki iyileşmenin sadece bir görüntüden ibaret olduğu kuşkusu giderilemeyecektir.

2008 yılında merkezi yönetim bütçesinden kaynaklanacak açığın, geçen yılki programda olduğu gibi, esas olarak özelleştirme gelirleri kaynaklı bütçe dışı fonlar, yine özelleştirme kapsamındaki KİT'ler ve işsizlik fonu kaynaklarındaki fazla ile kapatılacağı öngörülmektedir. Bu kurumların 2008 yılında bu performansı göstermesi ise özellikle KİT'lerin ürettiği mal ve hizmetlere yönelik olarak alınacak politika tedbirleri ile hedeflenen özelleştirmelerin gerçekleştirilmesine bağlı görülmektedir. Özellikle karlı olan KİT'lerin elden çıkarılması ile birlikte KİT mali pozisyonu çok daha hassas bir noktaya gelmiştir. Başta enerji kesiminde faaliyet gösteren KİT'ler ile TMO ve TCDD gibi KİT'lerin yükümlülüklerinin artması buradaki riski daha da artırmaktadır.

DPT tarafından hazırlanan 2007 Yılı Programında, KİT dengesinin fazla vermesi öngörülmüştü. Ancak yıl içinde yayınladığımız raporlarımızda KİT dengesinin elektrik ve doğal gazda uzun süredir ertelenen fiyat artışlarının yapılmaması durumunda açık vereceğinin altını çizmeye çalışmıştık. 2008 programında açıklanan 2007 yılı geçici KİT dengesi sonuçlarına bakıldığında bu tesbitin doğru çıktığı görülmektedir. 2007 yılı için 2,1 milyar YTL fazla vermesi programlanan özelleştirme kapsamındaki KİT'lerin geçici veriler kapsamında 0,5 milyar YTL açık vereceği görülmektedir.

Özellikle özelleştirme kapsamı dışındaki KİT'lerin bilançolarında biriken ve Hazine tarafından kesinleştirme süreci tamamlanmayan görev zararlarının seçim öncesi dönemde alınan bazı kararlar ile artması ile birlikte geleneksel işletme sermayesi ihtiyacının kalıcı politikalarla çözülememesi, önümüzdeki yıllarda KİT'lerde süregelen mali sorunların daha fazla hissedilmesine yol açacaktır.

Tablo 13. Kamu Kesimi Genel Dengesinin Kurumsal % Dağılımı

	2004	2005	2006(G)	2007(P)	2007 (GT)	2008 (P)
Borçlanma Gere-i (Toplam Kamu)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Borçlanma Gere-i (Genel Yönetim)	112,0	58,3	75,1	370,0	102,3	-8,7
Merkezi Yönetim	134,0	-181,8	38,9	1.042,3	-2.447,9	-330,8
Merkezi Yön. Bütçesi	148,8	-388,0	-31,1	1.600,4	-5.659,3	-749,5
Döner Sermaye	-5,3	58,6	8,4	-138,6	500,8	65,9
Fonlar	-9,5	147,6	61,6	-419,5	2.710,6	352,8
Sos. Güv. Kur.	1,0	-6,6	5,9	0,0	-179,5	0,0
İşsizlik Fonu	-21,5	225,3	38,2	-631,8	2.694,7	332,9
Mahalli İdareler	-1,4	21,5	-8,1	-40,4	35,0	-10,8
KİT	-12,0	41,7	24,9	-270,0	-2,3	108,7
İşletmeciler KİT	-8,5	32,4	8,9	-66,8	197,3	22,2
Öz. Kap. Kur.	-3,6	9,3	16,0	-203,2	-199,6	86,5

Kaynak: DPT 2008 Yılı Programı

Kamu kesimi genel dengesi açısından KİT'ler ile beraber yerel yönetimlerin ve sosyal güvenlik kurumu dengesinin 2008 yılı programı uygulamasında dikkatlice izlenmesi gerekmektedir.

Yaklaşan yerel seçimler nedeni ile yerel yönetimlerin harcama genişlemesi içine girme ihtimali bulunmaktadır. Bu kurumların son dönemde vergi, sosyal güvenlik primi, KİT'lere olan yükümlülükleri (elektrik, doğal gaz) gibi kamusal yükümlülüklerini yerine getirmemeleri buradaki riski artırmaktadır.

Buna karşılık DPT'nin hazırladığı 2008 yılı programı dokümanında yerel yönetimler için yapılan değerlendirme sadece yarım sayfa tutmaktadır. Özellikle son üç yıldır merkezden yapılan transferlerin de etkisi ile gelir ve giderlerinde en fazla değişiklik yaşanan kurumların başında yerel idareler gelmektedir. Yukarıda belirttiğimiz gibi yerel idarelerin başta vergi, sosyal güvenlik kurumu yükümlülükleri ile kullandıkları girdi bedellerini (elektrik, doğalgaz gibi) ödememelerinin bu dönemde yaygınlaşması ve bu kurumların bu

şekilde fon topladıkları ve harcamaya çevirdikleri dikkate alındığında, mali disiplin açısından bu dönemde yerel yönetimlerin finansal durumlarına resmi dokümanlarda sadece yarım sayfa yer verilmesi bir eksiklik olarak değerlendirilmektedir.

Üstelik geçen yılın programı ile karşılaştırıldığında, 2006 yılı için yerel yönetimlerin gelir ve giderlerinde açığın önceki öngörülerin tam tersine büyütülmesi yönünde yapılan gözden geçirmenin boyutu dikkate alındığında, 2008 yılında yerel yönetimlere yönelik mali politikaların ve gerçekleştirmelerin daha ayrıntılı izlenmesi gerektiği öne çıkmaktadır.

İzleyen tablodan görüleceği üzere, yerel idarelerin 2006 yılı toplam harcamalarında yapılan gözden geçirme yaklaşık 5,7 milyar YTL, toplam gelirlerde yapılan gözden geçirme ise 4,1 milyar YTL'dir. Yapılan gözden geçirme % 17-25 arasında bir orana denk gelmektedir. Bu çerçevede yerel yönetimler dengesi 2006 yılı için 446 milyon YTL fazladan 1.204 milyon YTL açığa dönüştürülmüştür. DPT tarafından yapılan bu gözden geçirme, geçen yıl Maliye Bakanlığı'nca ilk kez açıklanan mahalli idare verileri ile ortaya çıkan açığın DPT'nin öngörülerine ile olan farkına dikkat çektiğimiz raporlara verilen resmi tepkiler dikkate alındığında ilginç bir durum sergilemektedir. (Bu konuya yönelik ayrıntılı değerlendirme için TEPAV Mali İzleme Raporu Mayıs 2007 ve DPT'nin 14.05.2007 tarihli basın açıklamasına bakılabilir).

Dikkati çeken bir durum İşsizlik Sigortası Fonu'nun uzun yıllardır kamu kesimi genel dengesini olumlu olarak etkileyen bir işlevi yerine getirmesidir. Oysa ki bu fonun, işsizlik problemi karşısında sosyal bir görev yerine getirirken, fazla vermek yerine hiç olmazsa denk bir mali pozisyon sergilemesi gerekirdi. Dolayısı ile kamu kesimi genel dengesinin performansına bu kurumdan sağlanan katkının reel bir boyutunun olmadığını düşünmekteyiz.

Tablo 14. Yerel Yönetimlerin Gelir, Gider ve Bütçe Dengesi ve 2006 Gözden geçirmesi (2005-2007)

	(milyon YTL)						GSYİH İçindeki Payı (%)					
	2005	2006		2007		2008	2005	2006		2007		2008
		Prog.	Geçici	Prog.	GT	Prog.		Prog.	Geçici	Prog.	GT	Prog.
Gelirler	21.026	22.569	28.146	27.384	33.121	34.189	4,32	4,18	4,88	4,33	5,12	4,77
1. Vergiler	11.931	13.561	13.525	16.659	16.213	18.171	2,45	2,51	2,35	2,63	2,50	2,53
a. Vasıtasız	3.881	3.695	3.983	5.071	4.880	5.547	0,80	0,69	0,69	0,80	0,75	0,77
b. Vasıtalı	6.719	8.216	7.600	9.326	9.186	10.328	1,38	1,52	1,32	1,47	1,42	1,44
c. Servet	1.331	1.650	1.942	2.262	2.147	2.296	0,27	0,31	0,34	0,36	0,33	0,32
2. Vergi Dışı Normal Gelirler	3.994	4.115	5.685	5.052	5.340	5.736	0,82	0,76	0,99	0,80	0,82	0,80
3. Faktör Gelirleri	4.573	4.893	7.325	5.673	8.118	9.061	0,94	0,91	1,27	0,90	1,25	1,26
4. Sermaye Transferleri (Net)	528		1.611		3.450	1.221	0,11	0,00	0,28	0,00	0,53	0,17
Harcamalar	20.578	22.271	29.348	26.961	33.029	34.446	4,22	4,13	5,09	4,26	5,10	4,80
1. Cari Giderler	10.765	11.562	14.826	14.203	15.971	16.976	2,21	2,14	2,57	2,25	2,47	2,37
2. Yatırım Harcamaları	8.505	9.518	12.474	12.535	14.498	14.141	1,75	1,76	2,16	1,98	2,24	1,97
a. Sabit Sermaye	8.495	9.502	12.480	12.511	14.501	14.141	1,74	1,76	2,17	1,98	2,24	1,97
b. Stok Değişimi	10	16	-6	24	-3	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3. Cari Transferler	484	408	392	897	569	1.155	0,10	0,08	0,07	0,14	0,09	0,16
4. Kam. ve S. Değer Artışı	824	920	1.656	1.143	1.991	2.174	0,17	0,17	0,29	0,18	0,31	0,30
5. Sermaye Transferleri	0	-137	0	-1.817	0	0	0,00	-0,03	0,00	-0,29	0,00	0,00
Gelir-Gider Farkı	448	298	-1.202	423	92	-256	0,09	0,06	-0,21	0,07	0,01	-0,04

Kaynak: DPT 2006-2008 Yılı Programları

2008 yılında kamu kesimi açısından dikkatlice izlenmesi gereken bir başka alan da sosyal güvenlik kurumları dengesinde yaşanacak olan gelişmelerdir. Yeni sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası yasasının kısmen uygulamaya girmesi ile birlikte sağlık harcamalarına ilişkin politikalar bu kurumsal yapının mali pozisyonu üzerinde belirleyici olacaktır. Ancak; sosyal güvenlik primlerinin düşürülmesine yönelik olarak Hükümet kanadından farklı açıklamalarda bulunulması, yani politik açılımın berraklaşmaması, sistemdeki belirsizliğin artmasına yol açmaktadır.

2008 yılında sosyal güvenlik kurumlarının prim gelirlerinin % 12,6, harcamalarının ise % 10,9 oranında artması öngörülmüştür. Sağlık giderleri % 13,4 oranında artarken, sigorta giderlerindeki artış oranı % 9,9'da tutulmuştur. Döner sermayeli kuruluşların bilançolarında biriken sağlık hizmeti alacağı ile birlikte 2008 yılına ertelenmesi beklenen sağlık giderlerinin mevcudiyeti dikkate alındığında 2008 yılı giderlerini öngörülen hedefte tutmanın kolay olmayacağını değerlendiriyoruz.

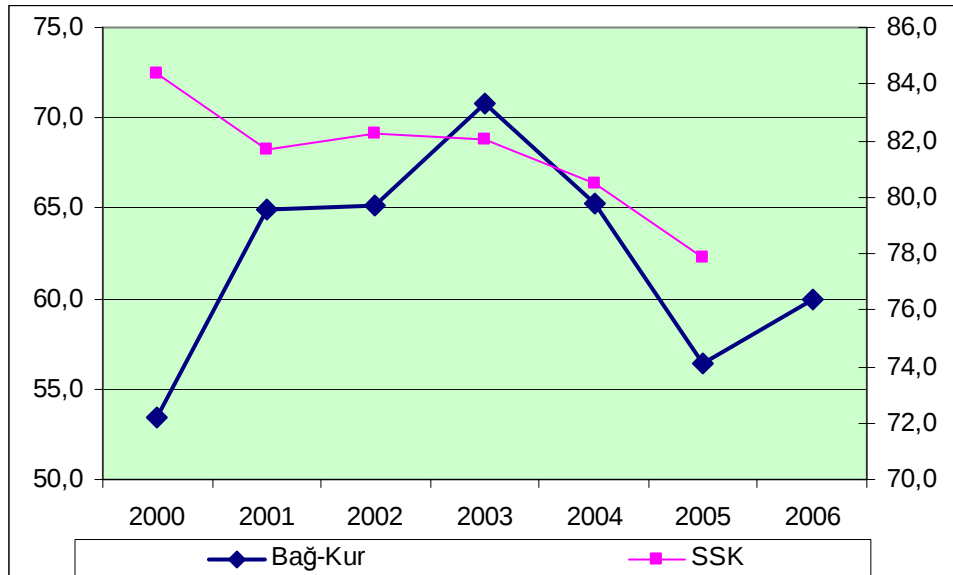
Tablo 15. Sosyal Güvenlik Kurumlarının Gelir, Gider, Denge ve Bütçe Transferleri (2005-2007)

	(milyon YTL)						GSYİH'ya Oranları (%)					
	2005	2006		2007	2008		2005	2006		2007	2008	
		Prog.	Geçici	Prog.	GT	Prog.		Prog.	Geçici	Prog.	GT	Prog.
I-Gelirler	39.024	45.717	51.221	70.067	53.725	60.098	8,01	8,48	8,89	11,08	8,30	8,38
Prim Tahsilatları	31.599	36.999	41.754	57.232	45.126	50.793	6,49	6,86	7,24	9,05	6,97	7,08
II-Giderler	59.081	64.654	68.884	82.845	80.167	88.902	12,13	11,99	11,95	13,10	12,38	12,39
Sigorta Ödemeleri	39.261	43.665	44.786	51.870	52.831	58.046	8,06	8,10	7,77	8,20	8,16	8,09
Sağlık Giderleri	13.962	20.989	17.676	25.242	20.381	23.117	2,87	3,89	3,07	3,99	3,15	3,22
Yatırım Harcamaları	66		17	125	74	178	0,01	0,00	0,00	0,02	0,01	0,02
III-Gelir-Gider Farkı	-20.057	-18.937	-17.663	-12.778	-26.442	-28.804	-4,12	-3,51	-3,06	-2,02	-4,08	-4,02
IV-Bütçe Transferleri (Finans)	19.919	18.937	18.552	12.778	25.971	28.804	4,09	3,51	3,22	2,02	4,01	4,02
Bütçe Transferleri (Toplam)	23.259	23.285	22.891	31.589	33.224	37.031	4,77	4,32	3,97	4,99	5,13	5,16
V-Finansman Açır ı	-138	0	889	0	-471	0	-0,03	0,00	0,15	0,00	-0,07	0,00

Kaynak: DPT 2006-2008 Yılı Programları

Sosyal güvenlik kurumlarının temel sorunlarından bir tanesi de prim tahakkuk ve tahsilat oranlarındaki düşüklüktür. Tahsilat tahakkuk oranı Bağ-Kur'da % 60'ın altına düşerken, SSK'da % 75'lere yaklaşmıştır. Özellikle 2003 sonrasında, her iki kurumda da düşme belirgin bir şekilde gözlemlenmektedir.

Grafik 7. SSK ve Bağ-Kur Prim Tahakkuk Tahsilat Oranlarındaki Gelişme



III.2 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi

III.2.1 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi: Maliye Politikası açısından temel değişiklikler getiriyor mu ? Genel bir bakış.

Merkezi yönetim bütçe tasarısı 17 Ekim tarihinde 222,3 milyar YTL bütçe ödeneği, 204,6 milyar YTL bütçe gelir öngörüsü ve 17,75 milyar YTL bütçe açığı hedefi ile TBMM'ne sunulmuştur. Plan Bütçe Komisyonu'nda yapılan görüşmeler sonrasında bütçe ödeneklerinin 240,6 milyon YTL artırılarak 222,6 milyar YTL'ye yükseltilmesi sonucunda bütçe açığı yaklaşık olarak 18 milyar YTL'ye çıkmıştır.

Tablo 16. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi

	BÜTÇE TASARISI	KOMİSYON VE GENEL KURULDA			KABUL EDİLEN
		EKLENEN	DÜŞÜLEN	NET EKLENEN	
Genel Bütçeli İdarelerin Ödenekleri	218.044,1	270,3	29,7	240,6	218.284,7
Özel Bütçeli İdarelerin Ödenekleri	13.941,9	3,5	3,5	0,0	13.941,9
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ödenekleri	1.729,7				1.729,7
(Özel Bütçelere Hazine Yardımı)	10.420,7				10.420,7
(Gelirden Ayrılan Paylar)	982,5				982,5
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ (KONSOLİDE)	222.312,6	273,8	33,2	240,6	222.553,2
Genel Bütçe İdarelerinin Gelirleri	200.393,4	0,0	0,0	0,0	200.393,4
Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	3.417,1	0,0	0,0	0,0	3.417,1
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Öz Gelirleri	745,9	0,0	0,0	0,0	745,9
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ (KONSOLİDE)	204.556,5				204.556,5
BÜTÇE DENGESİ	-17.756,2				-17.996,8

2008 yılı bütçe açığı, geçmiş yıllar program hedeflerine göre bütçe performansındaki düşüşü göstermesi açısından önemlidir. İzleyen tabloda 2005 yılında hazırlanan OVMP'den (Orta Vadeli Mali Plan) bugüne kadar 2008 yılı bütçe açığına yönelik projeksiyonlar yer almaktadır. Buna göre 2006 yılı OVMP'de GSYİH'ya oran olarak % 0,67 oranında hedeflenen bütçe açığı, izleyen yıllarda yapılan gözden geçirmeler sonrasında % 2,5'e kadar çıkmıştır. Projeksiyonlarda yaşanan bu gelişme bize iki noktanın altının çizilmesi gerektiğini göstermektedir:

- Ciddi dokümanlar olarak hazırlanması beklenen OVMP’lerde, çok kısa dönemler için bile, çok sık ve sapması yüksek öngörülerde bulunulması OVMP’lerin inanılrlılığını önemli ölçüde zedelemektedir.
- Bu hususu tamamlayan diğer nokta ise, programın uygulamasında gerek öngörülen politikaların gerek ortaya çıkan yeni durumları çözmeye yönelik politikaların bu gibi sapmaları en aza indirecek şekilde uygulamaya konulmasındaki gösterilen irade eksikliğidir.

Tablo 17. OVMP’lerde 2007 ve 2008 Yılı Bütçe Açıklarına İlişkin Projeksiyonların Gelişimi

Rapor Tarihi	2007 Bütçe Dengesi		2008 Bütçe Dengesi	
	milyon YTL	% GSYİH	milyon YTL	% GSYİH
2006 OVMP	-11.962	2,03	-4.320	-0,67
2007 OVMP	-8.766	-1,4	-2.764	-0,40
2008 OVMP*	-8.527		-18.909	-2,60
2008 Bütçe	-14.883	-2,30	-17.997	-2,51

*2007 yılı öngörüsü Maliye Bakanlığı’nca yayınlanan Temmuz ayı beklentiler raporundan alınmıştır.

Bu vurgulamalar dışında, 2008 yılı bütçe hedeflerine baktığımızda aşağıdaki saptamaları da yapmak mümkün görülmektedir:

- 2008 yılında merkezi yönetim ödenekleri bir önceki yıl gerçekleşme öngörüsüne göre % 9,6, faiz dışı ödenekler % 8,25, bütçe gelirleri ise % 8,8 oranında artırılmıştır. Faiz dışı ödenekler ile bütçe gelirlerindeki artış oranları enflasyon ve büyüme toplamının altında kalmaktadır. Vergi gelirlerindeki artış oranı ise, 2007 performansının aksine, enflasyon ve büyümenin üstünde % 13,3 oranında öngörülmüştür. Bir başka deyişle, faiz dışı harcamalar ve gelirlerde reel olarak azalma öngörülmürken, vergi gelirlerinde reel artış beklenmektedir. Ancak buna rağmen gelir performansının 2008 bütçesindeki açığı sınırlama konusunda yetersiz kalması ciddi bir sorundur. Bu durum özelleştirme gelirlerinin olmaması halinde resmi bütçe açığının kontrol edilmesi politikasının sınırına gelindiğinin de bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.

- OVMP ve daha sonra bütçe tasarısı sunumunda gözden geçirilen 2009-2010 bütçe ödeneklerine bakıldığında ise, toplam bütçe ödeneklerinde bir önceki yıla göre artış, özellikle faiz giderlerinin nominal olarak azalmasının etkisi ile, bir anda % 2-3 bandına düşmektedir. Faiz dışı giderlerin düşeceği varsayımı mali disiplin açısından buradaki iyileşmenin daha yüksek oranda çıkmasına neden olmaktadır. Dolayısı ile, merkezi yönetim bütçe harcamalarının 2009 ve 2010 yılında bu denli hızlı düşüş eğilimi göstermesi 2009 ve 2010 öngörülerinin temel bütçe ilkeleri açısından ne kadar samimi olduğu sorusunu gündeme getirmektedir. Doğruluk, samimiyet gibi klasik bütçe ilkeleri çerçevesinde baktığımızda bütçe yılını izleyen öngörülerin geliştirilmesine ve daha kapsamlı ele alınmasına, geçmiş dönemlerin öngörü performansı dikkate alındığında, daha fazla ihtiyaç duyulduğu görülmektedir. Örneğin kurumların bütçeleri içinde yer alan ve kamu hizmetinin kalitesini doğrudan etkileyen mal ve hizmet alımlarının bir çok kurumda enflasyon ve büyümenin oldukça altında tutulması, personel harcamalarının en büyük bölümünü oluşturan kurumların başında gelen Milli Eğitim Bakanlığı personel giderlerinin 2009 ve 2010 yıllarında aynı düzeyde gösterilmesi buradaki samimiyet ve öngörülere güven konusunda ciddi soru işaretlerine yol açmaktadır.

Harcama kalemleri ve kurum düzeyinde yapılan bu tesbitler orta vadeli mali plandan beklenen sonuçların elde edilmesi açısından 2009 ve 2010 öngörülerinin düzeltilmesi ve daha samimi hazırlanması gerektiğini gündeme getirmektedir. Maliye Bakanlığı'nın ve ilgili kamu kurumlarının bu konuda daha duyarlı olması gerektiği açıktır. Nitekim, daha önceden de vurgulandığı gibi OVMP bağlamında 2008 bütçe büyüklüğünün son 3 yıldır oldukça farklı düzeylerde raporlanması buradaki ihtiyacı daha somut bir şekilde ortaya koymaktadır.

Tablo 18. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2005-2010)

	(milyon YTL)							Artış Oranları (%)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010		2006	2007	2008	2009	2010		
	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Bütçe	Bütçe	Bütçe	2006/2005	2007(B)/2006	2007/(GT) / 2006	2008 / 2007(B)	2008 / 2007(GT)	2009/2008	2010/2009
	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Tah.	Bütçe	Bütçe	Bütçe	2005	2006	2006	2007(B)	2007(GT)	2008	2009
Merkezi Yön.Bütçe Harcamaları	159.687	178.126	204.989	202.853	222.553	228.941	236.971	11,5	15,1	13,9	8,57	9,71	2,87	3,51
Faiz Hariç Harcamalar	114.007	132.163	152.043	153.853	166.553	178.841	189.721	15,9	15,0	16,4	9,54	8,25	7,38	6,08
I. Personel Harcamaları	32.719	37.812	43.670	44.112	48.672	52.208	54.798	15,6	15,5	16,7	11,45	10,34	7,27	4,96
II. Sosyal Gv. Kur. Devlet Primi	4.670	5.075	10.102	5.880	6.405	6.871	7.371	8,7	99,0	15,9	-36,59	8,94	7,27	7,27
III. Mal ve Hizmet Alımları	15.186	19.001	15.587	21.862	22.905	24.088	25.193	25,1	-18,0	15,1	46,95	4,77	5,16	4,59
IV. Faiz Harcamaları	45.680	45.963	52.946	49.000	56.000	50.100	47.250	0,6	15,2	6,6	5,77	14,29	-10,54	-5,69
V. Cari Transferler	45.871	49.851	60.863	63.121	69.207	73.969	79.045	8,7	22,1	26,6	13,71	9,64	6,88	6,86
VI. Sermaye Giderleri	10.340	12.098	12.104	11.688	11.775	13.507	14.779	17,0	0,1	-3,4	-2,72	0,75	14,71	9,42
VII. Sermaye Transferleri	1.384	2.637	3.647	3.580	2.084	2.733	2.903	90,5	38,3	35,8	-42,86	-41,78	31,11	6,22
VIII. Borç Verme	3.838	5.689	3.695	3.612	3.933	4.061	4.172	48,2	-35,1	-36,5	6,46	8,90	3,23	2,74
IX. Yedek Ödenekler			2.375		1.571	1.405	1.461				-33,86			
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	152.784	173.484	188.159	187.970	204.556	220.490	235.511	13,5	8,5	8,3	8,71	8,82	7,79	6,81
I. Genel Bütçe Gelirleri	149.200	168.548	183.460	182.687	199.411	214.806	229.253	13,0	8,8	8,4	8,69	9,15	7,72	6,73
A. Vergi Gelirleri	119.627	137.560	158.153	151.056	171.206	188.211	200.552	15,0	15,0	9,8	8,25	13,34	9,93	6,56
Dolaysız Vergiler	39.163	43.258	48.982	51.007	56.629	62.725	68.152	10,5	13,2	17,9	15,61	11,02	10,76	8,65
Dolaylı Vergiler	80.464	94.302	109.171	100.049	114.577	125.486	132.400	17,2	15,8	6,1	4,95	14,52	9,52	5,51
B. Vergi Dış ı Gelirler	29.573	30.987	25.307	31.631	28.205	26.596	28.701	4,8	-18,3	2,1	11,45	-10,83	-5,71	7,92
Özelleştirme	1.779	2.904	2.147	6.906	3.900	0	0	63,3	-26,1	137,8	81,65	-43,53		
Diğer	27.794	28.083	23.160	24.725	24.305	26.596	28.701	1,0	-17,5	-12,0	4,94	-1,70	9,42	7,92
II.Özel Bütçeli �l. Öz Gel.	2.423	3.530	3.264	3.669	3.417	3.938	4.369	45,7	-7,5	3,9	4,70	-6,86	15,24	10,94
III.Düzen. ve Denet. Kur. Gel.	1.161	1.407	1.435	1.613	1.728	1.746	1.889	21,2	2,0	14,6	20,42	7,14	1,01	8,21
Bütçe Dengesi	-6.903	-4.643	-16.829	-14.883	-17.997	-8.450	-1.459	-32,7	262,5	220,6	6,94	20,92	-53,05	-82,73
Faiz Dışı Denge	38.777	41.320	36.117	34.117	38.003	41.650	45.791	6,6	-12,6	-17,4	5,22	11,39	9,60	9,94
Program Tanımlı Denge	24.092	33.466	31.565	21.283	31.289	38.350	42.019	38,9	-5,7	-36,4	-0,88	47,01	22,57	9,57

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2005-2006), 2008 Yılı Bütçe Tasarısı ve Kurum Bütçe Ödenek Tabloları, Maliye Bakanlığı 20062-2008 Bütçe Gerekçeleri ve program tanımlı faiz dışı fazla hedefi başta olmak üzere kendi hesaplamalarımız.

2008 yılında toplam bütçe giderleri GSYİH'ya oran olarak 0,3 puan düşerek % 31,03'e, faiz dışı giderler ise 0,54 puan düşerek % 23,2'ye gerilemektedir. Bütçe gelirleri vergi dışı diğer gelirler kaynaklı olarak % 29'dan % 28,5'e düşmektedir. Vergi gelirleri ise 0,44 puan artarak % 23,87'ye çıkmaktadır. Toplam harcamalar reel olarak düşerken bütçe gelirlerinin esas olarak özelleştirme gelirleri tahsilatından kaynaklı olarak 0,51 puan düşmesi bütçe dengesinde sadece 0,21 puan iyileşmeye yol açmıştır. Bu da, önceki bölümlerde belirttiğimiz gibi, gelir performansında belli bir sınıra gelindiğinin bir diğer dışavurumudur.

Hükümet'in 2008 yılı bütçesine genel olarak bakıldığında, bu bütçenin geçen yıllar bütçelerinden harcama politikaları olarak temel bir farklılığının bulunmadığı görülmektedir. Temel kamu hizmeti işlevlerine ayrılan kaynaklar açısından bakıldığında, bütçenin bazı ufak oransal istisnalar (eğitim gibi) dışında kamu hizmetlerine aynı payları ayırdığı saptamasını yapabiliyoruz. Sağlık kesimine ayrılan kaynaktaki büyümenin ise kaliteden çok sağlık sisteminin giderek büyüyen sorunlarından kaynaklanan artan kaynak ihtiyacından ileri geldiğini düşünmekteyiz. Güvenlik ve savunma kesimlerine ayrılan kaynağın hemen hemen aynı oranlarda seyrettiği gözlemlenmektedir. Sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetlerine ayrılan paydaki artış ise sosyal güvenlik sisteminin bilinen sorunlarına ilişkindir.

Tablo 19. Bütçe Ödenek ve Gerçekleşmelerinin Fonksiyonel Dağılımı (2004-2010)

(% Dağılımı)	2004		2005		2006		2007	2008	2009	2010
	Gerç.	Bütçe	Gerç.	Bütçe	Gerç.	Bütçe	Bütçe	Bütçe	Bütçe	Bütçe
Genel Kamu Hizmetleri	46,0	51,3	37,8	43,8	39,5	41,7	40,6	39,2	36,2	34,3
Savunma Hizmetleri	6,7	6,7	7,1	7,1	6,5	6,9	6,4	6,0	6,2	6,3
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	5,4	4,9	5,9	5,5	5,9	5,9	6,2	6,0	6,2	6,4
Ekonomik İşler ve Hizmetler	11,0	9,0	12,7	11,3	11,9	11,2	10,0	10,0	10,7	11,0
Çevre Koruma Hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
İskan ve Toplum Refah Hizmetleri	0,3	0,2	0,5	0,4	2,2	1,6	2,1	1,1	1,4	1,4
Sağlık Hizmetleri	3,5	3,3	5,0	3,8	5,2	4,7	3,6	5,3	5,6	5,8
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	1,3	1,1	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	1,6	1,7	1,7
Eğitim Hizmetleri	11,8	10,3	12,8	12,1	12,5	12,4	13,0	12,9	13,4	13,4
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	14,1	13,2	16,7	14,6	14,7	14,3	16,4	17,7	18,5	19,6
Toplam	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Aslında bu konuda Hükümet'in fazla bir manevra şansının bulunmadığı, mevcudu devam ettirme dışında köklü bir politika değişikliğine gidilemeyeceği

anlaşılmaktadır. Son yıllarda bütçenin içinde esnekliğin mevcut olmadığı harcamaların payının % 77 civarında seyretmesi maliye politikasının manevra alanını sınırlamaktadır. Önümüzdeki yıl da bu açıdan bir istisna sayılmamalıdır.

Tablo 20. Bütçe Ödenek ve Gerçekleşmelerinin Esnekliği (2005-2010)

	2005	2006	2007		2008	2009	2010
(%)	Gerç	Gerç	Bütçe	Gerç. Tah.	Bütçe	Bütçe	Bütçe
Esnekli-i Olmayan Har.	79,0	76,8	79,4	76,9	78,4	77,5	77,1
Esnek Harc.	21,0	23,2	20,6	23,1	21,6	22,5	22,9

Öte yandan, aşağıda da değineceğimiz gibi, faiz dışı fazla hedefinin GSMH'nin % 5,5'ine indirilmesinden kaynaklanan 1 puanlık farkın kamu hizmetlerine nasıl dağıtıldığı da açık değildir. Ancak bütçeden muhtelif işlemlere ayrılan paylara baktığımızda, bu konuda fazla bir iyileşme olmadığı sonucuna varabiliriz. Bu açıdan faiz dışı fazla hedefinin % 5,5 olarak tesbitinin % 6,5 hedefine yönelik politikaların yokluğunda sağlanabilecek azami performans olduğunu, esasen % 6,5'lik bir hedefin de ulaşılabilirlik sınırına gelindiği sonucuna varabiliriz. Buna karşılık % 5,5'lik hedefe ulaşılmasında da güçlükler olabileceğine ilerleyen bölümlerde dikkat çekmekteyiz.

Tablo 21. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi, GSYİH'ya Oranları (2005-2010)

	GSYİH'ya Oranları						
	2005	2006	2007		2008	2009	2010
	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Bütçe	Bütçe	Bütçe
Merkezi Yön.Bütçe Harcamaları	32,78	30,91	32,92	31,33	31,03	28,98	27,34
Faiz Hariç Harcamalar	23,40	22,93	24,42	23,76	23,22	22,64	21,89
I. Personel Harcamaları	6,72	6,56	7,01	6,81	6,79	6,61	6,32
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	0,96	0,88	1,62	0,91	0,89	0,87	0,85
III. Mal ve Hizmet Alımları	3,12	3,30	2,50	3,38	3,19	3,05	2,91
IV. Faiz Harcamaları	9,38	7,98	8,50	7,57	7,81	6,34	5,45
V. Cari Transferler	9,42	8,65	9,78	9,75	9,65	9,36	9,12
VI. Sermaye Giderleri	2,12	2,10	1,94	1,81	1,64	1,71	1,71
VII. Sermaye Transferleri	0,28	0,46	0,59	0,55	0,29	0,35	0,33
VIII. Borç Verme	0,79	0,99	0,59	0,56	0,55	0,51	0,48
IX. Yedek Ödenekler			0,38		0,22	0,18	0,17
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	31,36	30,10	30,22	29,03	28,52	27,91	27,17
I. Genel Bütçe Gelirleri	30,62	29,25	29,47	28,21	27,80	27,19	26,45
A. Vergi Gelirleri	24,55	23,87	25,40	23,33	23,87	23,82	23,14
Dolaysız Vergiler	8,04	7,51	7,87	7,88	7,90	7,94	7,86
Dolaylı Vergiler	16,52	16,36	17,53	15,45	15,97	15,88	15,28
B. Vergi Dı ı Gelirler	6,07	5,38	4,06	4,89	3,93	3,37	3,31
Özelleştirme	0,37	0,50	0,34	1,07	0,54	0,00	0,00
Diğer	5,70	4,87	3,72	3,82	3,39	3,37	3,31
II.Özel Bütçeli d. Öz Gel.	0,50	0,61	0,52	0,57	0,48	0,50	0,50
III.Düzen. ve Denet. Kur. Gel.	0,24	0,24	0,23	0,25	0,24	0,22	0,22
Bütçe Dengesi	-1,42	-0,81	-2,70	-2,30	-2,51	-1,07	-0,17
Faiz Dışı Denge	7,96	7,17	5,80	5,27	5,30	5,27	5,28
Program Tanımlı Denge	4,94	5,81	5,07	3,29	4,36	4,85	4,85
Top.Faiz Öd./Toplam Gelirler	29,90	26,49	28,14	26,07	27,38	22,72	20,06
Top. Faiz Öd./Top. Vergi Gel.	38,19	33,41	33,48	32,44	32,71	26,62	23,56
Toplam Vergiler/Faiz Dışı Giderler	104,93	104,08	104,02	98,18	102,79	105,24	105,71
Toplam Gelirler/Toplam Giderler	95,68	97,39	91,79	92,66	91,91	96,31	99,38
Toplam Gelirler/Faiz Dışı Giderler	134,01	131,27	123,75	122,17	122,82	123,29	124,14
Top. Vergi Gel./ Top. Gel.	78,30	79,29	84,05	80,36	83,70	85,36	85,16
Dolaysız Vergiler/Toplam Vergiler	32,74	31,45	30,97	33,77	33,08	33,33	33,98
Dolaylı Vergiler/Toplam Vergiler	67,26	68,55	69,03	66,23	66,92	66,67	66,02

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2005-2006), 2008 Yılı Bütçe Tasarısı ve Kurum Bütçe Ödenek Tabloları, Maliye Bakanlığı 20062-2008 Bütçe Gerekçeleri ve program tanımlı faiz dışı fazla hedefi başta olmak üzere kendi hesaplamalarımız.

III. 2.2 2008 Yılı Bütçe Ödenek Öngörülleri

2008 yılında merkezi yönetim bütçe ödenek öngörüsünün büyüklüğü 222,6 milyar YTL'dir. Bir önceki yıla göre % 9,7 oranında artan bütçe ödeneklerinin GSYİH'ya oranının ise % 31 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir. Gerek toplam bütçe giderlerinin gerekse faiz dışı bütçe giderlerinin bu dönemde GSYİH'ya oran olarak sırasıyla 0,3 ve 0,5 puan azalması öngörülmektedir.

Bu gelişmeye mal ve hizmet alımları, sermaye giderleri ve cari transferlerdeki artış oranlarının enflasyon ve büyümenin altında kalması yanında, sermaye transferlerinin nominal olarak düşmesinin yol açtığı ilk bakışta görülmektedir.

GSYİH büyümesinin % 5,5, enflasyonun % 4 (deflatörün % 5) olduğu bir ortamda harcamalardaki artışın ortalama % 10-11 oranında olması beklenirken faiz dışı harcamalardaki artışın % 8,1 oranında olması, bu tür harcamaların reel olarak düşürülmesine yönelik politikaların yürürlüğe konacağı anlamı taşımaktadır.

Bütçe harcamalarının mali disiplinin en sıkı uygulandığı dönemlerde bile büyüme artı enflasyon kadar arttığı dikkate alınacak olursa, 2008 yılında hangi tedbirlerle faiz dışı harcamaların reel bir düşüşle % 8,1 oranında tutulacağını yanıtı bu açıdan önem taşımaktadır.

2007 yılında hedeflenen enflasyonun çok üstünde bir enflasyon gerçekleşmesinin ortaya çıkması, sosyal güvenlik kurumlarının prim tahsilatlarında öngörülen artışın gerçekleşmemesi, fiyat artışları ve ertelenmiş harcamalardan kaynaklanan mal ve hizmet alımlarındaki harcama artışları olasılığı, 2008 bütçe harcama hedeflerine ulaşılmasını riskli hale getirmektedir.

Ayrıca, yedek ödeneğin reel olarak azaltılması da bütçenin esnekliğinin dolayısı ile bütçe ödeneklerindeki hareket yeteneğinin bu dönemde kısıtlanacağını göstermektedir.

Tablo 22. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (2006-2010)

	(milyon YTL)						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Bütçe	Bütçe	Bütçe
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	159.687	178.126	204.989	202.853	222.553	228.941	236.971
Faiz Hariç Harcamalar	114.007	132.163	152.043	153.853	166.553	178.841	189.721
Personel Harcamaları	32.719	37.812	43.670	44.112	48.672	52.208	54.798
Memur	27.493	31.784	36.782	36.968	40.586	43.317	45.239
İşçi	3.268	3.228	3.558	3.594	3.966	4.254	4.465
Diğer	1.959	2.800	3.330	3.550	4.120	4.637	5.095
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	4.670	5.075	10.102	5.880	6.405	6.871	7.371
Memur	3.905	4.205	7.382	4.872	5.291	5.659	6.052
İşçi	554	558	630	646	704	755	810
Diğer	211	312	2.089	362	410	457	509
Mal ve Hizmet Alımları	15.186	19.001	15.587	21.862	22.905	24.088	25.193
Sağlık Giderleri	4.033	5.350	165	6.384	6.695	7.097	7.522
Yeşil Kart	1.809	2.911		3.750	3.850	4.081	4.326
İlaç	781	923			1.240	1.314	1.393
Tedavi	1.028	1.988			2.610	2.767	2.933
Diğer Sağlık Harc.	2.225	2.439	165	2.634	2.845	3.016	3.196
Savunma ve Güvenlik	6.498	7.493	8.166	8.370	9.218	9.771	10.504
Diğer Cari Harc.	4.654	6.159	7.257	7.108	6.993	7.220	7.167
Faiz Harcamaları	45.680	45.963	52.946	49.000	56.000	50.100	47.250
Cari Transferler	45.871	49.851	60.863	63.121	69.207	73.969	79.045
KİT ve Kamu Bank. Görev Zararı	685	948	1.005				
Sos. Güv. Kur. SSK	24.610	24.801	31.589	33.224	37.147	40.434	44.341
BK	14.370	12.856	11.164	25.971	28.804	31.564	34.903
Emekli Sandığı	5.549	5.696	6.042				
Gen. Sağ. Sig.			8.609				
Görev Zararları	4.691	6.249	5.774	7.253	8.343	8.870	9.438
İşsizlik Sigortası	503	657	760	790	932	969	1.008
Gelir Payları	12.819	14.124	16.388	15.772	19.372	20.146	20.953
Yerel Yönetimler	9.899	10.906	13.633	13.120	15.059	15.661	16.288
Fon ve Diğ.	2.920	3.218	2.756	2.652	4.313	4.485	4.665
Tarımsal Destekleme	3.707	4.747	5.250	5.576	5.400	5.605	5.830
Doğrudan Gel. Desteği	2.393	2.700	1.710	1.640	1.710	2.656	2.762
Ürün Destekleme	940	1.105	1.150	1.270	1.280	1.462	1.521
Diğer	374	942	2.390	2.666	2.410	1.487	1.547
Yerel Yönetimlere Haz. Yrd.	1.388	1.630	1.471	1.674	1.295	1.472	1.535
Köy Hizmetleri	1.214	1.449	1.400	1.604	1.170	1.441	1.500
Diğer Cari Transferler	2.844	3.893	5.404	6.084	5.061	5.342	5.378
Sermaye Giderleri	10.340	12.098	12.104	11.688	11.775	13.507	14.779
Sermaye Transferleri	1.384	2.637	3.647	3.580	2.084	2.733	2.903
Yerel Yönetimlere Ser. Tr.	846	2.159	2.509	2.850	800	1.352	1.407
KöyDes		1.397	2.000	2.000	500	1.040	1.082
BelDes			300	350	300	312	325
Diğer	325	314	928	546	1.284	1.381	1.496
Borç Verme	3.838	5.689	3.695	3.612	3.933	4.061	4.172
Yedek Ödenekler			2.375		1.571	1.405	1.461

Artış Oranları (%)						
2006/ 2005	2007(B)/ 2006	2007(GT)/ 2006	2008/ 2007(B)	2008/ 2007(GT)	2009/ 2008	2010/ 2009
11,55	15,08	13,88	8,57	9,71	2,87	3,51
15,93	15,04	16,41	9,54	8,25	7,38	6,08
15,57	15,49	16,66	11,45	10,34	7,27	4,96
15,61	15,72	16,31	10,34	9,79	6,73	4,44
-1,21	10,22	11,33	11,45	10,34	7,27	4,96
42,96	18,93	26,77	23,73	16,08	12,55	9,86
8,67	99,05	15,86	-36,59	8,94	7,27	7,27
7,67	75,56	15,86	-28,32	8,61	6,95	6,95
0,66	12,98	15,86	11,72	8,94	7,27	7,27
48,41	568,79	15,86	-80,37	13,33	11,42	11,25
25,12	-17,97	15,05	46,95	4,77	5,16	4,59
32,64	-96,92	19,34	3.957,48	4,87	6,00	6,00
60,92		28,84		2,67	6,00	6,00
18,13					6,00	6,00
93,45					6,00	6,00
9,64	-93,23	8,00	1.624,15	8,00	6,00	6,00
15,31	8,98	11,70	12,89	10,13	6,00	7,50
32,33	17,83	15,41	-3,64	-1,62	3,25	-0,74
0,62	15,19	6,61	5,77	14,29	-10,54	-5,69
8,68	22,09	26,62	13,71	9,64	6,88	6,86
38,33	6,07					
0,78	27,37	33,96	17,59	11,81	8,85	9,66
-10,54	-13,16			10,91	9,58	10,58
2,66	6,07					
33,21	-7,60		44,50	15,03	6,31	6,41
30,62	15,68	20,24	22,63	17,97	4,00	4,00
10,18	16,03	11,67	18,20	22,82	4,00	4,00
10,18	25,00	20,30	10,46	14,78	4,00	4,00
10,18	-14,36	-17,58	56,50	62,61	4,00	4,00
28,05	10,60	17,46	2,85	-3,16	3,81	4,01
12,82	-36,67	-39,26	0,00	4,27	55,33	4,00
17,51	4,07	14,93	11,30	0,79	14,25	4,02
152,18	153,72	183,01	0,82	-9,62	-38,30	4,04
17,42	-9,70	2,73	-11,97	-22,62	13,66	4,23
19,41	-3,39	10,69	-16,40	-27,03	23,10	4,11
36,87	38,83	56,30	-6,35	-16,82	5,55	0,68
17,00	0,05	-3,39	-2,72	0,75	14,71	9,42
90,52	38,32	35,76	-42,86	-41,78	31,11	6,22
155,31	16,19	31,98	-68,11	-71,93	69,00	4,07
	43,20	43,20	-75,00	-75,00	108,00	4,04
			0,00	-14,29	4,00	4,17
-3,45	195,42	73,68	38,33	135,30	7,51	8,32
48,23	-35,05	-36,50	6,46	8,90	3,23	2,74
			-33,86		-10,57	3,99

GSYİH'ya Oranları						
2005	2006	2007		2008	2009	2010
Gerç.						
Gerç.	Gerç.	Bütçe	Tah.	Bütçe	Bütçe	Bütçe
32,78	30,91	32,41	31,33	31,03	28,98	27,34
23,40	22,93	24,04	23,76	23,22	22,64	21,89
6,72	6,56	6,91	6,81	6,79	6,61	6,32
5,64	5,51	5,82	5,71	5,66	5,48	5,22
0,67	0,56	0,56	0,56	0,55	0,54	0,52
0,40	0,49	0,53	0,55	0,57	0,59	0,59
0,96	0,88	1,60	0,91	0,89	0,87	0,85
0,80	0,73	1,17	0,75	0,74	0,72	0,70
0,11	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,09
0,04	0,05	0,33	0,06	0,06	0,06	0,06
3,12	3,30	2,46	3,38	3,19	3,05	2,91
0,83	0,93	0,03	0,99	0,93	0,90	0,87
0,37	0,51		0,58	0,54	0,52	0,50
0,16	0,16			0,17	0,17	0,16
0,21	0,34			0,36	0,35	0,34
0,46	0,42	0,03	0,41	0,40	0,38	0,37
1,33	1,30	1,29	1,29	1,29	1,24	1,21
0,96	1,07	1,15	1,10	0,97	0,91	0,83
9,38	7,98	8,37	7,57	7,81	6,34	5,45
9,42	8,65	9,62	9,75	9,65	9,36	9,12
0,14	0,16	0,16	0,00	0,00	0,00	0,00
5,05	4,30	4,99	5,13	5,18	5,12	5,12
2,95	2,23	1,77	4,01	4,02	4,00	4,03
1,14	0,99	0,96				
0,00	0,00	1,36				
0,96	1,08	0,91	1,12	1,16	1,12	1,09
0,10	0,11	0,12	0,12	0,13	0,12	0,12
2,63	2,45	2,59	2,44	2,70	2,55	2,42
2,03	1,89	2,16	2,03	2,10	1,98	1,88
0,60	0,56	0,44	0,41	0,60	0,57	0,54
0,76	0,82	0,83	0,86	0,75	0,71	0,67
0,49	0,47	0,27	0,25	0,24	0,34	0,32
0,19	0,19	0,18	0,20	0,18	0,19	0,18
0,08	0,16	0,38	0,41	0,34	0,19	0,18
0,28	0,28	0,23	0,26	0,18	0,19	0,18
0,25	0,25	0,22	0,25	0,16	0,18	0,17
0,58	0,68	0,85	0,94	0,71	0,68	0,62
2,12	2,10	1,91	1,81	1,64	1,71	1,71
0,28	0,46	0,58	0,55	0,29	0,35	0,33
0,17	0,37	0,40	0,44	0,11	0,17	0,16
0,00	0,24	0,32	0,31	0,07	0,13	0,12
0,00	0,00	0,05	0,05	0,04	0,04	0,04
0,07	0,05	0,15	0,08	0,18	0,17	0,17
0,79	0,99	0,58	0,56	0,55	0,51	0,48
		0,38		0,22	0,18	0,17

Kaynak: MB Muhasebat Gn. Md., 2008 Bütçe Gerekçesi ve bütçe kapsamında sunulan veriler, veri olmayan harcama kalemleri için ise kuruluş bütçelerinin ödenek cetvellerinden ve bütçe sunuşlarından yararlanarak tarafımızdan hesaplama yapılmıştır. Bu kapsamda 2007 yılı gerçekleştirme öngörülleri ana harcama kalemleri dışında kendi öngörümüzdür.

Personel Ödenekleri

Personel giderleri ortalama olarak 2007 yılı öngörüsüne göre % 10,3 oranında artmaktadır. Memurlar için ortalama % 5-6 oranında bir zam verildiği dikkate alındığında, 2007 enflasyonundan kaynaklı bir ilave artış sözkonusu olsa da, personel ödenekleri hedef enflasyona ve açıklanan artışlara göre yeterli gözükmemektedir. Ancak personel ödeneklerinin bu düzeyde kalması enflasyon oranında bir sapma olmaması durumunda geçerli olacak bir varsayımdır.

Son 3-4 yıldır olduğu gibi, memur ve işçi ödeneklerinden farklı olarak bütçe kapsamında geçici ve sözleşmeli çalışanlardan oluşan gruba yapılan ödemeler için bütçeye konan ödeneğin artış oranı % 16,1 ile genel ortalamanın oldukça üstündedir. Hükümet'in uygulamakta olduğu personel politikasının bir parçası olarak gelecek yıl da kamuda yeni istihdam yaratmak için sözleşmeli ve geçici personel uygulamasını devam ettireceği beklenmektedir.

Aslında personel giderlerinin bir kısmı özellikle sağlık kesimi başta olmak üzere döner sermaye gibi bütçe dışı kaynaklar kullanılmak suretiyle de finanse edilmektedir. Geçen yıllarda olduğu gibi, TBMM'nden geçirilen bazı yasal düzenlemeler ile genel bütçe kapsamında döner sermayelerde geçici ve sözleşmeli personel çalıştırılmasını ve ücretlerinin de döner sermaye bütçesinden ödenmesini düzenleyen hükümlerin uygulaması devam etmektedir. Bu politika ise aslında bütçe kapsamında sunulan kamusal ve yarı kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde kullanılan emeğe ödenen ücret ve maaşın eksik gösterilmesi, bir diğer ifade ile kamu maliyesinin en saydam kısmı olan bütçe kapsamında bütçe giderlerinin daha düşük görünmesi anlamına da gelmektedir. Sonuç olarak, bütçenin personel ödeneklerinin devlette çalıştırılan personelin maliyetini tam olarak yansıtmadığını düşünmekteyiz.

Sosyal Güvenlik Devlet Primi Giderleri

Merkezi yönetim bütçesi yeni sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası yasasının uygulamaya girecek olması durumuna göre hazırlanmamıştır. Sosyal güvenlik ve genel sağlık sigortası yasasının uygulamaya girmesi ile birlikte 2008 yılında bu kalem yukarı yönlü bir değişim içine girecektir.

Mal ve Hizmet Alım Giderleri

Mal ve hizmet alım giderlerine ait ödeneklerin 2008 yılında % 4,8 oranında artması öngörülmektedir. Son dönemde mal ve hizmet alımları kalemi hiç bir dönemde enflasyon artı büyümenin bu düzeyde altında bir artış öngörüsü ile hazırlanmamıştır. Başta sağlık harcamaları olmak üzere 2008 bütçesinde bu ödenek kalemlerinde harcama tasarrufu niteliğinde tedbirler öngörüldüğü anlaşılmaktadır.

Yeşil kart dahil olmak üzere sağlık harcamalarının 2007 yılı gerçekleşme öngörüsü bu rapor kapsamında tarafımızdan yapılmıştır. Buna göre, 2008 yılında toplam sağlık giderlerinin artışı % 4-5 arasında öngörülürken, bu oranın yeşil kart harcamalarında % 2-3 arasında bütçeleştirildiği öngörülmektedir.³ Sağlık harcamalarının öngörülen düzeylere düşürülmesi için Hükümet'in sağlığa ilişkin olarak çok kapsamlı bir politika değişikliğine girmesi gerekmektedir. Aksi durumda kısa bir sürede sağlık harcamalarında bu kadar sert bir azalmanın sağlanması gerçekçi görülmemektedir.

³ 2007 yılı bütçe öngörüsünde yeşil kart harcamalarının çok daha düşük öngörülme durumu söz konusu olabilir. Bu durumda 2007 yılı yeşil kart harcamaları öngörünün üstüne çıkacaktır. Sağlık harcamalarına ilişkin olarak daha kapsamlı bir değerlendirme daha sonra mali izleme raporları kapsamında yapılacaktır.

Tablo 23. Personel Giderleri ile Mal ve Hizmet Giderlerindeki Artış Oranları

<i>(Nominal Artış)</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	2008 ⁽²⁾	2009 ⁽²⁾	2010 ⁽²⁾
Personel Giderleri (Sos. Güv. Dahil)	51,2	51,0	31,4	16,8	11,1	14,7	16,6	10,2	7,3	5,2
Mal ve Hizmet Alımları	50,2	56,6	11,2	14,6	11,6	25,1	15,1	4,8	5,2	4,6
Sağlık	74,8	65,1	21,3	15,3	30,1	32,5	19,3	4,9	6,0	6,0
Yeşil Kart	80,6	78,6	17,7	19,9	138,7	60,9	28,8	2,7	6,0	6,0
İlaç						18,1	30,9	2,7	6,0	6,0
Tedavi	80,6	78,6	17,7	19,9	35,6	93,5	27,9	2,7	6,0	6,0
Diğer Sağlık Giderleri	73,2	61,2	22,5	13,9	-5,0	9,4	8,0	8,0	6,0	6,0
Savunma ve Güvenlik	39,8	44,8	3,9	5,2	8,3	15,3	11,7	10,1	6,0	7,5
Diğer	58,7	76,1	17,0	29,3	3,3	32,4	15,4	-1,6	3,3	-0,7
(Reel Artış)										
Personel Giderleri (Sos. Güv. Dahil)	-2,1	4,1	4,8	5,6	2,7	4,7	6,7	4,9	3,1	1,2
Mal ve Hizmet Alımları	-2,7	8,0	-11,3	3,6	3,2	14,2	5,4	-0,2	1,1	0,6
Sağlık	13,2	13,9	-3,2	4,2	20,2	20,9	9,3	-0,1	1,9	1,9
Yeşil Kart	16,9	23,2	-6,1	8,4	120,6	46,8	18,0	-2,2	1,9	1,9
İlaç						7,8	19,8	-2,2	1,9	1,9
Tedavi	16,9	23,2	-6,1	8,4	25,3	76,5	17,1	-2,2	1,9	1,9
Diğer Sağlık Giderleri	12,2	11,2	-2,2	3,0	-12,2	-0,2	-1,1	2,9	1,9	1,9
Savunma ve Güvenlik	-9,4	-0,1	-17,1	-4,9	0,1	5,2	2,3	4,9	1,9	3,4
Diğer	2,8	21,4	-6,7	16,9	-4,5	20,8	5,7	-6,3	-0,7	-4,6

(1) Gerçekleşme Tahmini: (2) Program

Mal ve hizmet alımları kalemi içinde savunma ve güvenlik ödenekleri % 10 oranında artırılırken, sağlık ve savunma-güvenlik dışındaki mal ve hizmet alımlarında bir artış öngörülmemektedir. Hatta, enflasyondan arındırılmış olarak bakıldığında, mal ve hizmet giderlerinde reel bir düşme görülmektedir. Kamu kurumlarının bu kalem altında yer alan harcamalarını düşürmeleri ve/veya geçen yıl ile aynı nominal düzeyde tutmaları gerçekçi olmaktan oldukça uzaktır. Özellikle enerji ve yakıt fiyatlarının ve okullarda öğrenci sayısının arttığı bir ortamda bu hedefin içinde kalınacağını söylemek mümkün görünmemektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumlarına Yapılan Toplam Kaynak Aktarımı

2008 bütçe yılı ile izleyen 2009 ve 2010 yıllarında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin hesaplanmasında yeni çıkacak yasaların uygulamaya

girmesi, hem etkileri hem de bütçe kodlaması açısından, dikkate alınmamıştır. Buradaki belirsizlik bütçe sınıflamasına ve öngörülere de yansımıştır.⁴

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan bütçe transferlerinin toplamı, GSYİH'ya oran olarak, % 5'in üzerine çıkmıştır. 2008 yılında bu oranın son dönemin en yüksek değeri olan % 5,18'e çıkması beklenmektedir. Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerin artışında görev zararları (emekli ikramiyeleri, muhtaç aylığı vb.) karşılığında yapılan transferlerin ağırlığının arttığı gözlemlenmektedir.

Sosyal güvenlik kurumlarına yapılan toplam transferin 2008 yılında % 11,8 oranında artması öngörülmüştür. İzleyen yıllarda artış oranı, özellikle görev zararları kaleminde öngörülen artış oranında yavaşlama ile birlikte, % 8-9'lar düzeyine inmektedir.

2008 ve izleyen yıllarda bütçe açısından en riskli harcama kalemlerinin başında sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferler gelmektedir. Yeni reform yasalarının ilk uygulama sonuçlarının harcamaları artırıcı yönde olması yanında bu kurumların yükümlülüklerinin ertelenen sağlık harcamalarındaki artış eğilimi nedeni ile riski ve belirsizliği artırmaktadır.

⁴ Örneğin, bütçe verilerinde yer alan SGK'na (Sosyal Güvenlik Kurumları) yapılan transfer rakamları ile DPT'nin SGK'na yapılan transferlerine ilişkin rakamlarında 2006 yılı ve öncesinde farklılıklar göze çarpmaktadır. Bu farklılaşmanın açıklanması mali saydamlık açısından önem taşımaktadır.

Tablo 24. Sosyal Güvenlik Kurumların Bütçeden Yapılan Transferlerin Gelişimi

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
(milyon YTL)	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Bütçe	Bütçe
Sos. Güv. Kur.	24.610	24.801	31.589	33.224	37.147	40.434
SSK	14.370	12.856	11.164	25.971	28.804	31.564
Emekli Sandiği	5.549	5.696	6.042			
Gen. Sağ. Sig.			8.609			
Görev Zararları	4.691	6.249	5.774	7.253	8.343	8.870
						9.438
	Artış Oranları (%)					
Sos. Güv. Kur.		0,78	27,37	5,18	11,81	8,85
SSK		-10,54	-13,16	132,63	10,91	9,58
Emekli Sandiği		2,66	6,07			
Gen. Sağ. Sig.						
Görev Zararları		33,21	-7,60	25,61	15,03	6,31
						6,41
	GSYH'ya Oranları					
Sos. Güv. Kur.	5,05	4,30	4,99	5,13	5,18	5,12
SSK	2,95	2,23	1,77		4,02	4,00
Emekli Sandiği	1,14	0,99	0,96			
Gen. Sağ. Sig.			1,36			
Görev Zararları	0,96	1,08	0,91		1,16	1,12
						1,09

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. Bütçe Gerçekleşmeleri (IV düzey ekonomik kodlar), 2008 Yılı Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları, kendi hesaplamalarımız

Diğer Cari Transferler

Bu başlık altında esas olarak vergi gelirlerinden yerel yönetimlere ve fonlara ayrılan paylar ile tarımsal destekleme ödemeleri yer almaktadır. 25 Eylül 2006 tarihinde TBMM'ne sevk edilmiş bulunan "İl zel İdaresi ve Belediye Gelirleri Yasa Tasarısı" nın 2008 yılında çıkıp çıkmayacağı henüz belli değildir. 2008 bütçe tasarısında bunun dikkate alınmadığı ve yerel yönetimlere ayrılan payların mevcut hesaplama sistemi içinde yapıldığı anlaşılmaktadır.

Bütçede yer alan tarımsal destekleme ödemeleri 2008 ve izleyen yıllarda reel olarak düşerken, yerel yönetimlere ve fonlara aktarılan paylar ise 2008 yılı

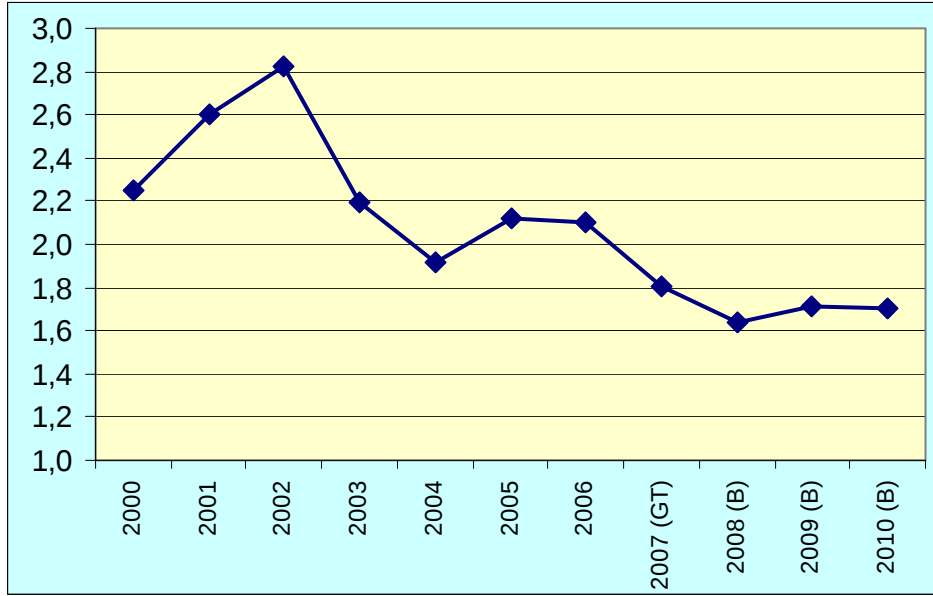
hariç olmak üzere vergi gelirlerindeki artışın altında öngörülmüştür. Bu konulara yönelik politika değişikliklerinin neler olduğu bu aşamada politika metinlerinden anlaşılmamakla birlikte, bütçeye konulan öngörülerden anlaşılan, merkezden yerel yönetimlere aktarılan payın artış hızının daha sonraki dönemlerde nisbi bir yavaşlama içine gireceğidir. Önemli olan bütçe dokümanlarında bu tür eğilimlerin hangi politikalarla temin edileceğinin açıklanmasıdır. Aksi halde ileriye yönelik ve son derece farklı yıllık değişimlere yol açan öngörülerin sağlamlık derecesini yorumlamak zorlaşmaktadır.

Sermaye Giderleri (Kamu Yatırımları)

Bütçe yatırımlarındaki düşme, toplam kamu yatırımlarındaki gerilemeye paralel olarak, 2008 yılı bütçesinde de devam etmektedir. 2008 yılında bütçe yatırımları 2007 yılı gerçekleşme öngörüsüne göre % 1'in altında artmaktadır. 2007 bütçesinin başlangıç ödeneğine göre bakıldığında ise % 2,75 oranında bir azalma görülmektedir.

Merkezi yönetim bütçe yatırımları, uygulanan program kapsamında hedeflenen faiz dışı fazlaya ulaşmak amacı ile, harcama tedbirlerinden en fazla etkilenen kalem olmuştur. GSYİH'ya oran olarak 2000'li yılların başında bütçe kapsamındaki kurumların yatırım harcamaları toplamı % 2,8'lere kadar çıkmış iken, bu oran 2008 yılında % 1,64'e düşmektedir.

Grafik 8. Bütçe Yatırım Giderlerinin GSYİH'ya Oranının Gelişimi (%)



Nominal olarak 2008 yılı için öngörülen yatırım ödeneği, 2006 yılı gerçekleşme tutarının altındaki bir düzeye karşılık gelmektedir. Maliye Bakanlığı, Ağustos ayında çıkarmış olduğu bütçe genelgeleri ile yatırım ödenekleri üzerine blokaj koymak sureti ile bu ödeneklerin kullanımının önüne geçmiştir. Bunun dışında tahakkuk ettirilmemek sureti ile bütçe hesaplarına yansıtılmayan tutarların yatırım harcamalarının gerçek miktarı konusunda bir belirsizlik yarattığını da gözönünde bulundurmanız gerekmektedir.

Tablo 25. Kamu Yatırım Harcamalarının Kurumsal Gelişimi

(milyon YTL)	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (GT)	2008 (B)
BÜTÇE	8.434	7.180	7.045	9.725	11.476	11.509	11.622
KİT	3.185	2.489	3.557	3.593	3.672	4.054	4.000
İLLER BANKASI	328	456	382	450	540	660	740
DÖNER SERMAYE	141	143	425	280	283	597	583
SOSYAL GÜV. KUR.	130	114	141	66	17	74	178
FONLAR	4	6	21	12	5	0	0
TOPLAM	12.222	10.386	11.571	14.126	15.994	16.894	17.123
YEREL YÖNETİMLER	3.659	5.424	6.398	8.016	11.940	13.841	13.401
GENEL TOPLAM	15.880	15.810	17.969	22.142	27.934	30.735	30.524
Yüzde Dağılım							
BÜTÇE	53,1	45,4	39,2	43,9	41,1	37,4	38,1
KİT	20,1	15,7	19,8	16,2	13,1	13,2	13,1
İLLER BANKASI	2,1	2,9	2,1	2,0	1,9	2,1	2,4
DÖNER SERMAYE	0,9	0,9	2,4	1,3	1,0	1,9	1,9
SOSYAL GÜV. KUR.	0,8	0,7	0,8	0,3	0,1	0,2	0,6
FONLAR	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
TOPLAM	77,0	65,7	64,4	63,8	57,3	55,0	56,1
YEREL YÖNETİMLER	23,0	34,3	35,6	36,2	42,7	45,0	43,9
GENEL TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
GSYİH'ya Oranları (%)							
BÜTÇE	3,04	2,00	1,64	2,00	1,99	1,78	1,62
KİT	1,15	0,69	0,83	0,74	0,64	0,63	0,56
İLLER BANKASI	0,12	0,13	0,09	0,09	0,09	0,10	0,10
DÖNER SERMAYE	0,05	0,04	0,10	0,06	0,05	0,09	0,08
SOSYAL GÜV. KUR.	0,05	0,03	0,03	0,01	0,00	0,01	0,02
FONLAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	4,40	2,89	2,69	2,90	2,78	2,61	2,39
YEREL YÖNETİMLER	1,32	1,51	1,49	1,65	2,07	2,14	1,87
GENEL TOPLAM	5,72	4,39	4,17	4,54	4,85	4,75	4,26

Kaynak: 2008 Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu, DPT

Bütün bunlara rağmen, toplam kamu yatırımları da bu dönemde GSYİH'ya oran olarak bir düşme eğilimi içinde olmuştur. Toplam harcama büyüklüğü açısından bakıldığında yatırım harcamalarındaki düşme esas olarak kendisini genel bütçe ve KİT'lerde göstermiştir (Tabloda yer alan bütçe rakamları ile bütçe gerçekleştirme ve tasarısında yer alan yatırım rakamlarının farklılığı DPT ile Maliye Bakanlığı'nın yatırım tanımı farklılığından kaynaklanmaktadır). Bütçe yatırım harcamalarındaki düşme toplam yatırımlardaki düşmenin yaklaşık iki katı olmuştur.

Bütçe yatırım harcamaları düşerken yerel yönetimlerin yatırım harcamaları ise, aksine, reel olarak önemli bir artış içinde olmuştur. Bu çerçevede toplam kamu yatırımları içinde yerel yönetimlerin payı % 23'lerden % 45'lere çıkarken, bütçenin payı ise % 53'lerden % 38'lere düşmüştür. Bütçe yatırımları, uygulanan programın harcama tedbirlerinin de hızlandırıcı etkisiyle düşerken, yerel yönetimlerin yatırımlarında aynı düşme görülmemekte; aksine bütçeden aktarılan sermaye transferlerinin etkisi ile bu idarelerin yatırımları reel olarak önemli düzeyde artmaktadır. Bu açıdan, geçen yılın başında yaptığımız tesbitleri tekrarlayacak olursak; yerel yönetim harcama ve hesaplamalarına daha yakından bakılması ve bu alandaki gelişmelerin daha da dikkatlice izlenmesinin gereklilik halini aldığı sonucunu çıkarabiliriz.

Kamu yatırımlarına kesimler olarak bakıldığında, imalat kesimi ile madencilik kesimi hariç olmak üzere diğer kesimlerde reel bir düşme olduğu görülmektedir. Kamu yatırımlarındaki düşmeden en fazla olumsuz etkilenen kesimler enerji, tarım, eğitim ve sağlık olmuştur. Bu kesimlerde 2008 yılında bir önceki yıla göre yaşanan düşme % 10'un üzerindedir. 2002 yılına göre yatırım düzeylerindeki değişmeye bakıldığında % 68,6 oranı ile reel gerilemenin en yüksek olduğu kesim enerji kesimidir. Bu kesimi turizm, eğitim ve tarım kesimleri izlemiştir. Bu veriler bir bütün olarak OVP (Orta Vadeli Program) ile OVMP'de öngörülen maliye politikası önceliklerinin tam olarak hayata geçirilemediğine işaret etmektedir.

Tablo 26. Kesimler itibarı ile Kamu Yatırım Harcamalarının Kurumsal Gelişimi

	Yüzde Dağılım						2007 (GT)	2008 (B)	GSYİH'ya Oranları						2007 (GT)	2008 (B)	Değişime	
	2002	2003	2004	2005	2006				2002	2003	2004	2005	2006				2008/ 2002	2008/ 2007
TARIM	8,7	7,1	7,2	6,8	6,5		8,1	7,2	0,50	0,31	0,30	0,31	0,32		0,39	0,31	-38,69	-20,87
MADENCİLİK	0,7	1,0	1,9	1,8	2,0		2,2	2,7	0,04	0,05	0,08	0,08	0,10		0,10	0,11	168,78	10,33
İMALAT	3,5	2,8	3,7	2,9	2,2		1,4	1,7	0,20	0,12	0,15	0,13	0,11		0,07	0,07	-64,46	8,29
ENERJİ	21,3	19,2	16,1	13,8	9,5		10,1	9,1	1,22	0,85	0,67	0,63	0,46		0,48	0,39	-68,37	-19,29
ULAŞTIRMA	27,3	26,5	31,6	31,0	34,8		31,2	31,4	1,56	1,17	1,32	1,41	1,69		1,48	1,34	-14,31	-9,66
TURİZM	0,8	0,7	0,6	0,5	0,4		0,4	0,4	0,04	0,03	0,02	0,02	0,02		0,02	0,02	-59,25	-11,13
KONUT	0,8	1,1	1,2	1,7	1,6		1,7	1,8	0,05	0,05	0,05	0,08	0,08		0,08	0,08	61,44	-4,84
EĞİTİM	11,6	12,9	10,5	12,1	9,9		9,9	9,5	0,66	0,56	0,44	0,55	0,48		0,47	0,41	-38,63	-13,86
SAĞLIK	5,0	5,3	5,5	5,6	5,5		6,1	6,1	0,28	0,23	0,23	0,25	0,27		0,29	0,26	-8,89	-10,51
DİĞER HİZMETLER	20,3	23,2	21,8	23,9	27,7		28,9	30,2	1,16	1,02	0,91	1,09	1,34		1,37	1,28	10,36	-6,52
İKTİSADİ	4,9	5,1	4,8	6,4	7,1		7,0	7,7	0,28	0,23	0,20	0,29	0,34		0,33	0,33	16,54	-2,64
SOSYAL	15,3	18,1	17,0	17,5	20,6		21,9	22,5	0,88	0,80	0,71	0,80	1,00		1,04	0,96	9,20	-7,92
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0	5,72	4,39	4,17	4,56	4,85		4,75	4,26	-25,62	-10,35

Kaynak: 2008 Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu, DPT

Sermaye Transferleri

Son iki yıldır ortalama olarak % 50'nin üzerinde bir artış içinde olan sermaye transferleri kalemi, 2008 yılında % 41,7 oranında azalmaktadır. Sermaye transferleri kaleminde bu çok yüksek oranlı dalgalanmaya, yerel yönetimlere yönelik olarak başta KÖYDES ve BELDES olmak üzere yapılan transferler neden olmuştur. 2006 yılında KÖYDES için yapılan harcama 1,4 milyar, 2007 yılında ise 2 milyar YTL düzeyinde olmuştur. 2008 yılında ise bu ödeneğin 500 milyon YTL'ye düştüğü görülmektedir.

Sonuç olarak, 2006 yılında 2,2 milyar YTL, 2007 yılında 2,6 milyar YTL olmak üzere son iki yılda sermaye transferleri kalemi altında yerel yönetimlere geçmiş dönemler ile karşılaştırılamayacak büyüklükte bir kaynağın yatırım amaçlı olarak aktarıldığı görülmektedir. Buna karşılık, 2008 yılında bu ödenekte ciddi bir azalışa gidilmesini yaklaşan yerel seçim ortamında açıklamak zorlaşmaktadır. Bu neden ile, yerel seçimler ile ilgili zamanlamaya bağlı olarak bu ödeneğin yıl içinde artması beklenmektedir.

Borç Verme

2008 yılında borç verme kaleminde öngörülen transferlerin 2007 yılı gerçekleşme öngörüsüne göre % 8,9 oranında artması programlanmıştır. 2008 yılında bu hedefin içinde kalınması esas olarak başta TCDD ve TTK olmak üzere KİT'lerin yükümlülüklerinin yapısına ve mali performanslarına bağlı görülmektedir.

Faiz Ödenekleri

2008 yılı bütçesinde öngörülen faiz ödeneği 56 milyar YTL'dir. Faiz ödeneklerinin programlandığı şekilde 2008 yılı bütçe öngörüsü içine sığması, doğrudan faiz oranlarını belirleyecek olan dış ekonomik koşullarda yaşanacak değişimler ile birlikte kur düzeyine bağlı görülmektedir. Faiz oranlarının programlandığı şekilde aşağıya doğru düşmemesi durumunda, faiz giderleri son

dönemde olduğu gibi bütçe ödeneğinin üstüne çıkabilecektir. Örneğin 2007 orta vadeli mali planında (2007-2009) bütçe faiz giderleri toplamı 2008 yılı için 41,7 milyar YTL düzeyinde hedeflenmiş iken, faiz oranlarının 2007 yılında öngörüldüğü şekilde düşmemesi sonucunda bugün söz konusu ödenek % 34 oranındaki artışla 56 milyar YTL düzeyine çıkmıştır. Bu aşamada uluslararası piyasalardaki belirsizlik ortamında faiz ödeneklerinin de kendi içinde nisbi bir risk unsuru taşıdığını belirtmemiz gerekmektedir.

III. 2.3 2008 Yılı Bütçe Gelir Öngörülleri

2008 yılı merkezi yönetim bütçe gelirlerinin 204,6 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmesi hedeflenmiştir. 2007 yılı gerçekleşme öngörüsüne göre gelirlerdeki artış oranı % 8,8 oranındadır. Toplam vergi gelirleri ise 171,2 milyar YTL düzeyinde hedeflenerek % 13,3 oranında artırılmıştır. Buna göre, 2008 yılında toplam gelirlerin GSYİH'ya oranının % 28,5, vergi gelirlerinin GSYİH'ya oranının ise % 23,9 olacağı varsayılmıştır.

2008 yılında enflasyon hedefinde özellikle yılın ilk yarısında yaşanacak olan yukarı yönlü olası sapma ile büyüme oranında gözlemlenebilecek değişimler vergi gelirleri tahsilatını doğrudan etkileyecektir.

2006 ve 2007 yıllarında toplam bütçe gelirlerindeki artışı belirleyen unsur, sürekli olarak vurguladığımız gibi, bir defalık tedbir niteliğindeki uygulamalar olmuştur. 2008 yılında bir defalık tedbirlerin etkisi, özellikle vergi dışı gelirlerinin reel olarak daha düşük oranda öngörülmesi nedeni ile, azalmaktadır. Bununla birlikte, yine son iki yıl uygulamalarında olduğu gibi, özelleştirme niteliğinde olan gelirlerin bütçe dengesinde iyileştirme sağlamak veya bazı bütçe harcamalarına kaynak sağlamak amacı ile bütçede gelir olarak gösterilmesi yoluna tekrar gidilebileceği öngörülmektedir. Bu durum bütçenin TBMM'nde yapılan görüşmelerine yansımıştır. Maliye Bakanı, KÖYDES gibi bazı ödeneklerin yetersiz olması nedeni ile getirilen eleştirilere karşı, özelleştirmeden gelecek ilave tahsilatların bu ödeneklere aktarılacağını ifade etmiştir. Bu durum harcama politikalarının özelleştirmeye dayalı kaynak ihtiyacının son yıllarda daha da belirgin hale geldiğinin somut bir ifadesidir. Dolayısı ile 2008 bütçesinde de özelleştirme gelirlerinin yokluğu halinde harcamaların bundan olumsuz olarak etkilenebileceğine ve yapısal bir sorunun varlığına işaret etmektedir. Bu ise sağlıklı bir vergileme politikasının benimsenmemesi durumunda maliye politikalarının geleceği konusunda soru işaretlerinin yoğunlaşmasına yol açmaktadır.

Tablo 27. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (2006-2008)

	milyon YTL			Artı Oranı (%)		% Dağılım			GSYİH'ya oranı (%)		
	2006	2007(1)	2008(2)	2007(1)	2008(2)	2006	2007(1)	2008(2)	2006	2007(1)	2008(2)
Merkezi Yönetim Gelirleri	173.483	188.921	205.538	8,90	8,80	100,00	100,00	100,00	30,10	29,18	28,66
A. Genel Bütçe Gelirleri	168.547	183.639	200.393	8,95	9,12	97,15	97,20	97,50	29,25	28,36	27,94
1-Vergi Gelirleri	137.480	151.056	171.206	9,87	13,34	79,25	79,96	83,30	23,85	23,33	23,87
1-1-Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler	40.141	47.395	52.600	18,07	10,98	23,14	25,09	25,59	6,96	7,32	7,33
Gelir Vergisi	28.983	34.320	38.100	18,41	11,01	16,71	18,17	18,54	5,03	5,30	5,31
Kurumlar Vergisi	11.158	13.075	14.500	17,19	10,90	6,43	6,92	7,05	1,94	2,02	2,02
1-2-Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	3.117	3.607	4.029	15,73	11,68	1,80	1,91	1,96	0,54	0,56	0,56
Veraset ve İntikal Vergisi	119	135	152	13,76	12,20	0,07	0,07	0,07	0,02	0,02	0,02
Motorlu Taşıtlar Vergisi	2.998	3.472	3.877	15,81	11,66	1,73	1,84	1,89	0,52	0,54	0,54
1-3-Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	59.408	62.910	71.382	5,90	13,47	34,24	33,30	34,73	10,31	9,72	9,95
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	15.911	16.500	17.652	3,70	6,98	9,17	8,73	8,59	2,76	2,55	2,46
Özel Tüketim Vergisi	36.926	38.641	44.719	4,64	15,73	21,29	20,45	21,76	6,41	5,97	6,23
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	2.624	3.220	3.976	22,70	23,48	1,51	1,70	1,93	0,46	0,50	0,55
Şans Oyunları Vergisi	369	350	400	-5,11	14,31	0,21	0,19	0,19	0,06	0,05	0,06
Özel İletişim Vergisi	3.578	4.200	4.635	17,39	10,36	2,06	2,22	2,26	0,62	0,65	0,65
1-4-Uluslararası Ticaret ve Mua. Al. Vergiler	27.563	28.551	33.502	3,59	17,34	15,89	15,11	16,30	4,78	4,41	4,67
Gümrük Vergileri	2.081	2.500	2.952	20,14	18,08	1,20	1,32	1,44	0,36	0,39	0,41
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	25.426	26.000	30.500	2,26	17,31	14,66	13,76	14,84	4,41	4,02	4,25
1-5-Damga Vergisi	3.149	3.707	4.200	17,74	13,29	1,81	1,96	2,04	0,55	0,57	0,59
1-6-Harçlar	3.958	4.800	5.400	21,27	12,50	2,28	2,54	2,63	0,69	0,74	0,75
1-7-Baüka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Ver.	144	84	93	-41,62	10,28	0,08	0,04	0,05	0,03	0,01	0,01
3-Teüebbüs ve Mülkiyet Geliri	7.531	8.454	8.978	12,26	6,20	4,34	4,47	4,37	1,31	1,31	1,25
3-1-Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.116	1.471	1.687	31,78	14,70	0,64	0,78	0,82	0,19	0,23	0,24
Mal Satış Gelirleri	659	785	895	19,12	14,07	0,38	0,42	0,44	0,11	0,12	0,12
Hizmet Gelirleri	457	686	792	50,01	15,42	0,26	0,36	0,39	0,08	0,11	0,11
3-2-Malların Kul. ve Faaliyette Bul. için Belgeleri	0	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
3-3-Kâd ve Kamu Bankaları Gelirleri	3.627	4.765	4.248	31,37	-10,85	2,09	2,52	2,07	0,63	0,74	0,59
Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	3.436	4.552	4.023	32,45	-11,62	1,98	2,41	1,96	0,60	0,70	0,56
KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	191	213	225	11,83	5,71	0,11	0,11	0,11	0,03	0,03	0,03
3-5-Kurumlar Karları	1.729	1.045	1.716	-39,57	64,22	1,00	0,55	0,83	0,30	0,16	0,24
Döner Sermayeler	1.729	1.045	1.716	-39,57	64,22	1,00	0,55	0,83	0,30	0,16	0,24
3-6-Kira Gelirleri	642	690	792	7,52	14,79	0,37	0,37	0,39	0,11	0,11	0,11
3-7-Diğer Teüebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	417	484	536	15,90	10,73	0,24	0,26	0,26	0,07	0,07	0,07
4-Alınan Başımlar ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2.255	1.794	802	-20,45	-55,32	1,30	0,95	0,39	0,39	0,28	0,11
4-1-Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	0	0	0	-74,07	-100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
4-6-Özel Gelirler	2.255	1.794	802	-20,45	-55,32	1,30	0,95	0,39	0,39	0,28	0,11
5-Faizler, Paylar ve Cezalar	19.439	16.133	15.101	-17,01	-6,40	11,21	8,54	7,35	3,37	2,49	2,11
5-1-Faiz Gelirleri	5.214	4.513	2.225	-13,44	-50,70	3,01	2,39	1,08	0,90	0,70	0,31
5-2-Kişî ve Kurumlardan Alınan Paylar	6.263	6.481	7.376	3,48	13,81	3,61	3,43	3,59	1,09	1,00	1,03
5-3-Para Cezaları	4.361	3.248	3.400	-25,52	4,68	2,51	1,72	1,65	0,76	0,50	0,47
5-4-Diğer Çeşitli Gelirler	3.602	1.891	2.100	-47,49	11,02	2,08	1,00	1,02	0,62	0,29	0,29
6-Sermaye Gelirleri	1.841	6.202	4.307	236,84	-30,56	1,06	3,28	2,10	0,32	0,96	0,60
6-1-Taşınmaz Satış Gelirleri	313	355	401	13,21	13,12	0,18	0,19	0,20	0,05	0,05	0,06
6-2-Taşınır Satış Gelirleri	1.519	5	5	-99,67	9,40	0,88	0,00	0,00	0,26	0,00	0,00
6-9-2 Telekom Hisse Satış Geliri	1.516	5.842	3.900	285,24	-33,24	0,87	3,09	1,90	0,26	0,90	0,54
B. Özel Bütçeli İşletmelerin Gelirleri	3.530	3.669	3.417	3,95	-6,87	2,03	1,94	1,66	0,61	0,57	0,48
C. Düzenleyici ve Denetleyici Kur. Gelirleri	1.407	1.613	1.728	14,64	7,13	0,81	0,85	0,84	0,24	0,25	0,24

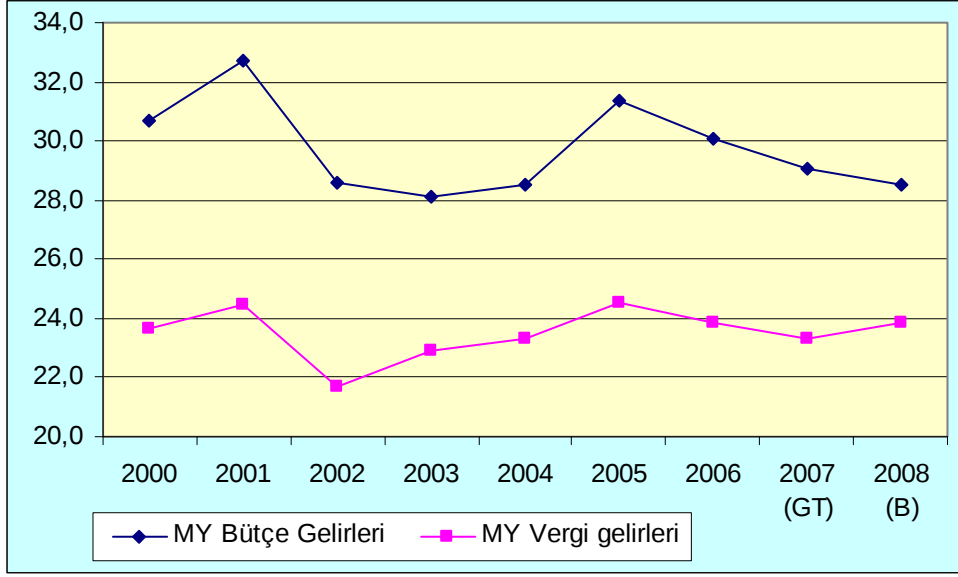
(1) 2007 Yılı Tahsilat Tahmini; (2) 2008 Yılı Bütçe Tahmini

Toplam gelirler 2007 yılında program hedefinin altında kalmakla birlikte, hedefin çok daha altına düşülmesine ilave özelleştirme tahsilatı niteliğinde olan gelirlerdeki artış engel olmuştur. Buna rağmen, vergi gelirlerinin program hedefinin tutar olarak 7 milyar YTL, GSYİH'ya oran olarak ise 1,2 puan altında gerçekleşmesi beklenmektedir.

2007 yılı bütçe vergi gelirlerinin, enflasyonun önemli oranda sapmasına rağmen, hedefin altında kalmasına vergi sisteminde biriken yapısal nitelikli sorunların ve 2007 yılı mali izleme raporlarında sürekli altını çizdiğimiz aşağıda sıralanan dönemsel unsurların etkili olduğu düşünülmektedir. Bu hususları hatırlatacak olursak;

- ekonominin talep düzeyinde yaşanan görece yavaşlama çerçevesinde özel kesim harcamalarının öngörüldüğü şekilde artmaması,
- enerji KİT'lerine yönelik zamların ertelenmesi,
- KİT'ler ve yerel yönetimler olmak üzere bazı kamu kurumlarının özellikle vergi sorumlusu sıfatı ile dolaylı vergi yükümlülüklerini yerine getirememesi ya da yerine getirme konusundaki isteksizlikleri,
- YTL'nin değerlendirilmesi sonucunda ithalde alınan KDV başta olmak üzere dış ticaret üzerinden tahsil edilen vergilerin hedeflenen rakamların gerisine düşmeye başlaması,
- ihracatta KDV iadelerinde gözlemlenen hızlı artış (yeni gösterim şeklinde vergi iadeleri vergi gelirlerinden düşmemektedir),
- tekstil ve gıda gibi kesimlerde yapılan KDV indirimleri,
- Mayıs 2007 tarihinde imzalanan niyet mektubunda öngörülen gelir artırıcı politika tedbirlerinin etkin olarak uygulamaya konulamaması,
- çalışanların vergi iadesine yönelik uygulama değişikliği,
- seçim sürecine girilmesi ile de gelir idaresinde ortaya çıktığını düşündüğümüz gelir toplama isteksizliği.

Grafik 9. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri ve Bütçe Vergi Gelirlerinin GSYİH'ya Oranlarının Gelişimi (%)



2005 yılında GSYİH'ya oran olarak nisbeten en üst düzeye çıkan vergi tahsilatı, bu tarihten itibaren, düşmeye başlamıştır. 2007 yılı bütçesinde % 25,4 gibi 2000 sonrası dönemde oldukça iddialı düzeyde belirlenen hedef ise % 23 civarına revize edilmiştir. 2008 yılında öngörülen % 23,9 oranındaki seviyenin gerçekleşmesi, 2007 yılındaki gelişmelerin aksi yönünde görülecek bir performansla ancak mümkündür. Vergi gelirlerinde beklenen performansın yakalanabilmesi aşağıdaki koşulların gerçekleşmesine bağlı görünmektedir:

- büyümenin hedeflendiği şekilde gerçekleşmesi ve vergi esnekliğinin düşmemesi,
- ertelenen KİT zamlarının yapılması, bu şekilde vergi matrahlarının yükselmesi ve kurumların erteledikleri vergi yükümlülüklerini yerine getirmeleri,
- bazı vergi oranlarının düşmesi nedeni ile ortaya çıkacak olan vergi kaybının yine bu vergilerde gösterilecek performans artışları ile kısmen telafi edilmesi; nitekim, dahilde alınan KDV tahsilatının hedeflendiği şekilde % 7 oranında artması buna bağlı görülmektedir,

- ÖTV, Banka Sigorta Muameleleri vergisi gibi dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinde öngörülen reel artışları sağlayacak vergi düzenlemelerinin programlandığı şekilde uygulamaya konması,
- damga vergisi ve harçlar gibi vergilerdeki reel artışı sağlamaya yönelik vergisel düzenlemelerin yine programlandığı çerçevede uygulanabilmesi,
- asgari gelir indirimi uygulaması nedeni ile Hazine'nin olası vergi kaybı ile fiş toplama isteksizliğinin vergi tahsilatına olumsuz yansımalarını giderecek politikaların uygulanması,
- vergi idaresinin gelir toplama isteksizliğinin azalması ve vergi denetimlerinin özellikle işlevsel anlamda etkinleştirilmesi,
- vergiye direncin yapılan yüksek oranlı vergi artışları ve zamlar nedeni ile artmaması,

Tablo 28. Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirlerinin Nominal ve Reel Artışları (2001-2010)

<i>(Nominal Artış)</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ⁽¹⁾	2008 ⁽²⁾	2009 ⁽²⁾	2010 ⁽²⁾
Toplam Vergi Gelirleri	47,9	38,0	37,0	21,6	19,2	15,0	9,8	13,3	9,9	6,6
Gelir Vergisi	89,6	8,2	20,2	26,0	15,3	18,3	18,4	11,0	10,2	7,1
Kurumlar Vergisi	56,3	42,7	52,4	11,1	14,5	-7,4	17,2	10,9	12,3	12,4
Motorlu Taşıtlar V.	98,3	64,4	70,1	16,8	65,3	18,1	15,8	11,7	10,2	9,9
Dahilde Alınan KDV	49,6	35,6	23,4	22,6	7,3	12,8	3,7	7,0	18,2	5,1
ÖTV	54,8	889,0	263,4	19,6	25,1	10,7	4,6	15,7	5,1	4,2
BSMV	76,3	-39,4	15,9	25,4	24,8	32,0	22,7	23,5	10,0	5,4
İthalde Alınan KDV	32,2	61,9	29,6	37,0	15,9	25,7	2,3	17,3	10,2	6,0
Damga V.	18,3	47,6	28,0	18,0	16,1	23,4	17,7	13,3	10,2	9,9
Harçlar	70,1	40,9	36,4	30,5	29,6	23,1	18,9	12,5	12,0	9,9
Diğer Vergiler	12,9	18,4	-61,9	-13,5	45,4	25,4	15,3	13,1	10,2	6,1
<i>(Reel Artış)</i>										
Toplam Vergi Gelirleri	-4,2	-4,8	9,3	10,0	10,2	4,9	0,6	7,9	5,7	2,5
Gelir Vergisi	22,8	-25,4	-4,1	13,9	6,5	8,0	8,4	5,7	6,0	3,0
Kurumlar Vergisi	1,3	-1,6	21,6	0,4	5,8	-15,5	7,3	5,6	8,0	8,1
Motorlu Taşıtlar V.	28,5	13,4	35,7	5,6	52,7	7,8	6,0	6,3	6,0	5,7
Dahilde Alınan KDV	-3,1	-6,5	-1,5	10,9	-0,9	2,9	-5,0	1,9	13,6	1,1
ÖTV	0,3	582,1	190,0	8,1	15,6	1,0	-4,2	10,2	1,0	0,2
BSMV	14,2	-58,2	-7,5	13,3	15,3	20,4	12,4	17,6	5,8	1,4
İthalde Alınan KDV	-14,4	11,7	3,4	23,9	7,1	14,7	-6,4	11,7	6,0	2,0
Damga V.	-23,4	1,8	2,2	6,7	7,3	12,6	7,8	7,9	6,0	5,7
Harçlar	10,2	-2,8	8,9	18,0	19,8	12,3	8,9	7,1	7,7	5,7
Diğer Vergiler	-26,9	-18,3	-69,6	-21,8	34,4	14,4	5,6	7,7	6,0	2,0

(1) Gerçekleşme Tahmini; (2) Program

Bu varsayımların gerçekleşmemesi halinde bunların her biri birer risk unsuru haline dönüşecek olup, 2008 yılında küresel piyasalardaki riskler ile birlikte dikkate alındıklarında vergi ve gelir performansı (özelleştirmeler dahil) açısından sorunlu bir kamu bütçesi ile karşı karşıya bulunulduğunun altını çizmek istiyoruz.

2008 yılında toplam vergi gelirlerinin nominal olarak % 13,3, reel olarak ise % 7,95 oranında artması öngörülmüş olmakla birlikte bu artış vergi kalemleri arasında farklılaşmaktadır. ÖTV, BSMV, ithalde alınan KDV ile damga vergisi ve harçların ortalamasının üstünde artması öngörülürken, gelir vergisi, kurumlar vergisi ve dahilde alınan KDV tahsilatının ise ortalama artış oranının altında öngörüldükleri anlaşılmaktadır.

2008 yılı vergi hedeflerine üç ana vergi başlığı çerçevesinde, yukarıda değindiğimiz risk unsurları da hatırd tutularak, daha yakından bakıldığında aşağıdaki tablo ile karşılaşmaktayız.

Gelir ve Kazançlar Üzerinden Alınan Vergiler

Gelir ve kurumlar vergileri tahsilatında 2008 yılında öngörülen artış oranı ortalama % 11 düzeyindedir. Bütçede 2008 yılı için bir önceki yılın artış oranına göre daha düşük bir oransal artış öngörülmekle birlikte, bütçe hedefi reel olarak büyümenin üstündedir.

2008 yılında gelir üzerinden alınacak vergilerin performansını etkileyecek hususlardan biri, asgari geçim indiriminin yürürlüğe girecek olmasıdır.

2007 yılında kurumlar vergisi tahsilatının yüksek çıkmasına özellikle finansal kesiminin yüksek karları sebep olmuştur. Kurumlar vergisi oranının düşürülmesinin vergi tahsilatı üzerinde bu aşamada azalma yönünde bir etkisinin olmadığı gözlemlenmektedir. Bu durumda 2007 yılındaki finansal kesim karlarının yüksek gerçekleşme olasılığı, kurumlar vergisinin diğer şartlar aynı kalmak koşulu ile beklenen doğrultuda gerçekleşebileceğini göstermektedir.

⁵ Ortalama TÜFE enflasyonu % 5 alınmıştır.

Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri

Dahilde alınan mal ve hizmet vergileri % 13,5 oranında artırılmaktadır. ÖTV ve BSMV’de öngörülen oldukça yüksek düzeydeki artış oranları, dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin yüksek oranda artmasına neden olmuştur. BSMV’de reel artış % 17’ye çıkarken, ÖTV tahsilatında hedeflenen reel artış % 10,2’dir. 2008 yılında vergi tahsilatında öngörülen artışın % 42’si bu vergi grubundan kaynaklanmaktadır.

2007 yılında dahilde alınan mal ve hizmet vergilerindeki artış oranının % 5,9 olduğu ve dahilde alınan KDV tahsilatının son üç yıl boyunca reel bir gerileme içinde olduğu dikkate alındığında, 2008 hedefinin ancak vergileri artırıcı yeni vergi düzenlemelerinin herhangi bir kaçak ve kaçınmaya imkan vermeden uygulanması ile mümkün olacağı anlaşılmaktadır. Dahilde alınan KDV tahsilatının 2007 yılı için % 15,8 oranında artırılması hedeflenmiş ve enflasyonun da hedefin çok üstüne çıkmış olmasına rağmen artışın % 3,7 oranında gerçekleşiyor olması, buradaki riskin iyi bir göstergesi olarak kabul edilebilir. Ayrıca, turizm ve lokantacılık kesimlerinde KDV oranının 10 puan indirilmesi bu riskin çok daha artmasına yol açmaktadır. 2008 yılında bu kaybın 1,5-1,7 milyar YTL arasında olması beklenmektedir (Konu ile ilgili ayrıntılı bilgi için TEPAV Mayıs 2007 Mali İzleme Raporuna bakılabilir).

Geçen yıl 2007 bütçesi için yapmış olduğumuz değerlendirmeyi burada tekrar edersek, dahilde alınan mal ve hizmet vergilerinin reel olarak % 10’a yakın düzeylerde artırılması, ya yeni vergi düzenlemelerinin etkin uygulanması ya da kamu kurumlarının vergi dairelerine ve piyasaya olan birikmiş yükümlülüklerinin ödenmesi ile mümkün görülmektedir. 2008 yılı ekonomide dış şoklara bağlantılı bir durgunluk içine girme olasılığı ile birlikte ele alındığında, dolaylı vergilere dayalı bir maliye politikası uygulamasının bütçe hedefleri açısından risk teşkil ettiği görüşündeyiz.

Burada üzerinde durulması gereken bir nokta da, gerek orta vadeli mali plan (OVMP) gerekse bütçe sunulurken 2008 yılına yönelik vergi politikasına ilişkin tedbirlerin ve önlemlerin TBMM ve kamuoyu ile yeterince paylaşılmamasıdır. Bu duruma en iyi örnek finansal kiralamaya ilişkin olarak uygulanan KDV

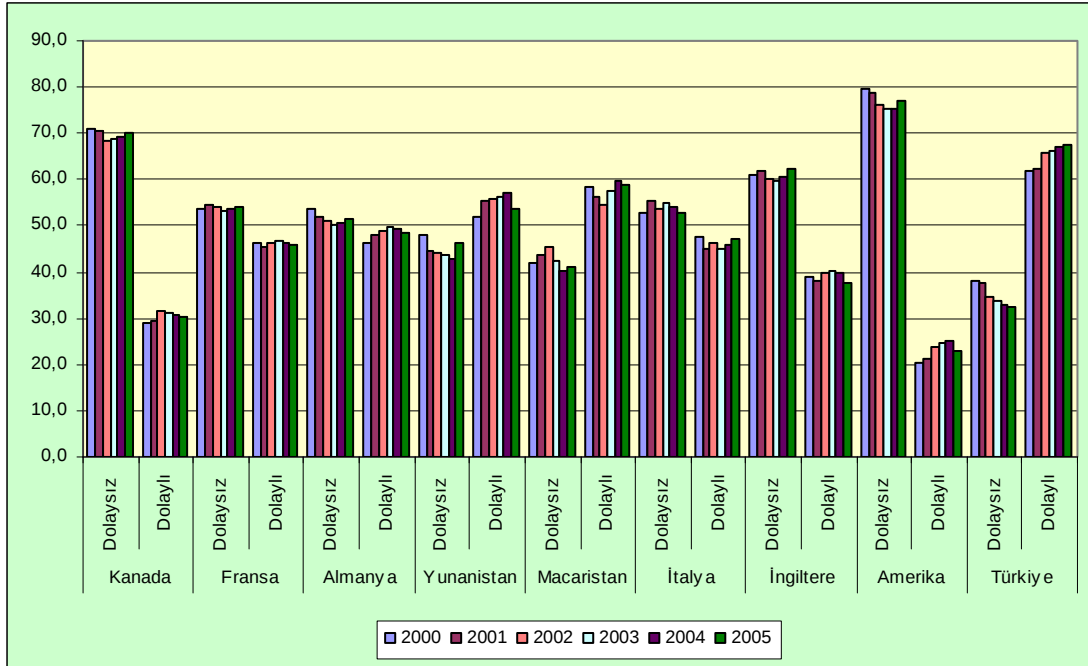
oranlarındaki farklılaşmanın Ocak 2008 başından itibaren kaldırılmasıdır. OVMP ve 2008 bütçe dökümanlarında yer almayan bu tedbir bir anda Bakanlar Kurulu kararı ile uygulamaya girmiştir. Maliye Bakanlığının bu uygulama ile 300-350 milyon YTL ilave KDV tahsilatı hedeflediği tahmin edilmektedir. Halbuki 60. Hükümet Programı Eylem Planında EKO-05 faaliyetinde hükümet “Vergilendirmede öngörülebilirlik artırılacaktır” taahhüdünde bulunmaktadır. Eylem planının açıklama kısmında bu konuya ilişkin olarak aşağıdaki taahhüt yer almaktadır:

“Vergilemede öngörülebilirliğin artırılması amacıyla vergi politikalarının uygulanmasında istikrar esas olacaktır. Vergi oranlarında ve vergi mevzuatında gerekli haller dışında değişikliğe gidilmeyecektir. Vergiyle ilgili yapısal değişiklikleröncesinde tarafların görüşleri alınacaktır.”

Finansal kiralamaya ilişkin olarak KDV oranlarındaki artışın yapılış biçimi açık bir şekilde yukarıdaki beyana uygun bir şekilde gerçekleşmemiştir.

Öte yandan Hükümet’in dolaylı vergilerden yana olarak yapmış olduğu vergi politikası tercihi 2008 yılında da değişmemiştir. Adil bir vergi olmadığı her fırsatta dile getirilen bu vergiler açısından Türkiye OECD ülkeleri açısından en olumsuz oranlara sahip birkaç ülkeden birisidir. Aşağıdaki tablo bunu açıkça ortaya koymaktadır.

Grafik 10. OECD Ülkeleri ve Türkiye’de Dolaysız-Dolaylı Vergi Dağılımı (2000-2005)



Uluslararası Ticaret ve Muamelelerden Alınan Vergiler

Dış ticaret açığının, ithalat artışının da devam etmesi ile, yükselmesi bu gruptaki vergilerin tahsilatını otomatik olarak artırmaktadır. Bu gelişmeyi sınırlandıracak olan, 2007 yılı deneyiminde olduğu gibi, YTL'nin değerlendirilmesinin devam etmesidir. Uluslararası ticaret ve muamelelerden tahsil edilecek vergilerden beklenen artış oranı % 17,34 reel olarak yaklaşık % 12'ye karşılık gelmektedir. YTL'nin değer kaybetmesi durumunda 2007 yılının aksine ithalde alınan KDV tahsilatı başta olmak üzere bu vergi grubundaki toplam vergiler, YTL karşılıklarının artmasından dolayı, programlanan tutarın üstüne çıkabilecektir.

Programlanan ithalat düzeyi ile ortalama kur dikkate alındığında efektif KDV oranının % 12,1 oranında olduğu görülmektedir. Bu oran 2006 yılına göre yüksek olmakla birlikte daha önceki yılların altında kalmaktadır. Burada ithalatın ağırlıklı olarak hangi para birimi üzerinden yapıldığına göre bu oran değişebilecektir.

Sonuç olarak; 2008 mali yılı bütçesi kendi içinde hem harcama hem de gelirler açısından ciddi riskler barındıran sorunlu bir bütçe olarak dikkat çekmektedir.

Hem yapılan öngörülerin tutarlılığı hem de bütçede hangi politikalar ile bu öngörülerin gerçekleştirileceğinin açık olmaması, Hükümet'in maliye politikalarının sürdürülebilirliği konusunda soru işaretlerinin doğmasına yol açmaktadır. 2008 yılının dış konjonktür açısından da riskli bir yıl olmasının bütçe hedef ve öngörülerini üzerinde olumsuz etkiler yaratması olasılığı göz ardı edilmemelidir.

2008 bütçesi maliye politikaları öncelikleri açısından da yatırım tercihleri açısından da net bir tutarlılık sağlamamakta, dolaylı vergilere dayalı yapısı ile de vergi politikasındaki tercihlerin sınırına gelindiğinin işaretini vermektedir.

Bu bütçenin sağlık, eğitim, yoksulluğun azaltılması gibi konular açısından ne anlama geldiğini önümüzdeki TEPAV raporlarında daha detaylı olarak ele almayı planlamaktayız.

IV. 2008 Yılı Faiz Dışı Fazla Hedefi Ve Faiz Dışı Fazla Gerçekleşmeleri Üzerinde Yapılan Gözden geçirmeler

Ekim ayı başına kadar yapılan açıklamalarda 2007 yılı program tanımlı faiz dışı dengesinin tutturulacağı ve alınan tedbirler ile program hedeflerinin gerisinde kalınmayacağı sorumlu siyasiler ve bürokratlar tarafından Temmuz ayından itibaren sürekli ifade edilmişti. Nitekim, Maliye Bakanlığı tarafından Temmuz ayı “2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler Raporu” çerçevesinde tedbirler ile birlikte yapılan açıklamalar bu anlamda bir çok kesim tarafından gerçekçi bulunmuş ve programın mali uyum ayağında bir sorun ile karşılaşılmayacağı inancı ortaya konmuştu.

Öte yandan, başta TEPAV olmak üzere az sayıda da olsa muhtelif kurumlar ve kişiler tarafından ise, 2007 hedeflerinin tutması konusunda özellikle merkezi yönetim bütçesindeki bozulma kaynaklı olmak üzere önemli risklerin gerçekleşmeye başladığı ifade edilmişti.

Washington’da yapılan IMF görüşmeleri sonrasında Hükümet temsilcileri tarafından Ekim ayı başında yapılan açıklamalar ile, resmi olarak ilk defa, hedefin altında kalınmasının beklendiği ifade edilmiştir. 2007 yılında % 6,5 olarak hedeflenen faiz dışı fazla hedefi “Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu”nda % 4,1 olarak yer alırken, Hazine’den sorumlu Devlet Bakanı tarafından yapılan basın açıklamasında ise sözkonusu oran % 4,3 olarak açıklanmıştır.

Tablo 29. Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla Hedef ve Gerçekleşme Öngörülleri (% , GSYİH)

	2007 (P)	2007 (GT)		2008 (P)
		DPT	Hazine	
Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla	6,5	4,1	4,3	5,5
Merkezi Yönetim Bütçesi	5,0	3,3	3,3	4,5
Diğer Kamu	1,5	0,9	1,0	1,0

Bu çerçevede 2008 yılı faiz dışı fazla hedefinin de yine önceki açıklamaların aksine 1 puan düşürülerek % 5,5 olacağı ifade edilmiş bulunmaktadır.

Hazine'den sorumlu Devlet Bakanı'nın yapmış olduğu açıklamada, sapmaya neden olarak; iç talepteki görece yavaşlama nedeni ile bütçe gelirlerinin öngörülen düzeyin gerisinde kalması, geçmiş yıllardan sarkan bazı harcama yükümlülüklerinin 2007 yılı içinde ödenmesi ve mahalli idareler ile KİT'lerin performansındaki düşüşün etkili olduğu ifade edilmiştir. Aslında yapılan açıklama ile, TEPAV olarak son iki yıldan bu yana altı çizilen bir husus olan 2006 ve öncesi yıllarda harcamalarda bir gizleme olduğu kabul edilmiş görünmektedir.

Faiz dışı fazladaki düşmenin yol açtığı olumsuz durumu gidermek için ise söz konusu basın açıklamasında;

- sosyal güvenlik reform yasasına ilişkin değişikliklerin gerçekleştirilecek olması,
- gelir idaresinin kurumsal kapasitesi ve etkinliğinin artırılması,
- istihdamın üzerindeki idari yüklerin aşamalı olarak kaldırılması,
- kamu personel rejiminin daha rasyonel bir yapıya kavuşturulması,
- enerji kesiminde faaliyet gösteren KİT'lerin mali dengelerinin kuvvetlendirilmesi,
- Halk Bankası'nın özelleştirilmesine ilişkin stratejinin belirlenerek kamuoyuna açıklanması,

gibi önlemler yer almaktadır.

Basın açıklamasında bize göre kamu kesimi genel dengesinde iyileşmeye yönelik olarak iki somut nokta önem taşımaktadır. Bunlardan birincisi, enerji KİT'lerinde yapılması öngörülen zam, ikincisi ise Halkbank'ın özelleştirilmesidir. Bunun dışındaki alanlar ise, sürekli olarak gündemede tutulmakla beraber, hayata tam anlamıyla geçirilemeyen politika temennileridir.

2007 yılı sonuçlarına merkezi yönetim bütçesi çerçevesinde bakıldığında, faiz dışı fazla hedefinin altında kalınmasına yol açan gelir ve harcama bileşenlerini aşağıdaki tablodan görmek mümkündür:

Tablo 30. Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Gelir ve Giderlerde Yaşanan Sapmalar (%)

	2007				
	Bütçe (D)	Gerç. Tahmini	Fark	Dağılım (%)	Katkı (%)
Program Tanımlı Denge	31.565	21.283	-10.282		100,0
Program Tanımlı Gelir	182.433	174.286	-8.147	100,0	79,2
Gelir Vergisi	34.248	34.320	72	-0,9	-0,7
Kurumlar Vergisi	11.925	13.075	1.150	-14,1	-11,2
Dahilde Alınan KDV	20.200	16.500	-3.700	45,4	36,0
İthalde Alınan KDV	29.583	26.000	-3.583	44,0	34,8
ÖTV	40.240	38.641	-1.599	19,6	15,6
Program Tanımlı Gider	150.868	153.003	2.136	100,0	20,8
Sağlık Giderleri	5.157	6.379	1.222	57,2	11,9
SGK Trans.	31.589	33.224	1.635	76,6	15,9
Tarımsal Destekleme	5.250	5.576	326	15,3	3,2
Sermaye Giderleri	12.104	11.688	-416	-19,5	-4,0

2007 yılı bütçe program hedeflerinin 10,3 milyar YTL altında kalınmasında en büyük katkıyı % 79,2 ile gelir kanadı yapmış bulunmaktadır. Harcamaların katkısı ise % 20,8'dir. Program tanımlı gelir hedefinin 8,1 milyar YTL sapması, kurumlar vergisinde yaşanan performansa rağmen, önceki raporlarımızda da dile getirdiğimiz gibi, esas olarak KDV ve ÖTV tahsilatlarından kaynaklanan sorunlarla ilintilidir. Harcamalarda ise yeşil kart başta olmak üzere sağlık harcamalarının ödeneği aşması ve sosyal güvenlik kurumlarının açıklarının artan bir biçimde bütçeden finanse edilmesi program hedeflerinin altında kalınmasında etkili olmuştur.

Bu çerçevede 2008 yılı faiz dışı fazla hedefinin de uzunca bir süreden bu yana sürdürülen IMF programının temel taşı niteliğindeki % 6,5'luk hedef yerine % 5,5'a çekildiği ve bu konuda IMF ile mutabakat sağlandığı yapılan beyanlar arasındadır. Bu hedefin de % 4,5'lik kısmının merkezi yönetim bütçesi üzerinden tutturulmak istendiği anlaşılmaktadır. Aslında % 5,5'lik faiz dışı fazla

hedefi % 6,5'lik hedefe göre daha gerçekçi bir nitelik taşımaktadır. Geçmiş yıllarda da bir defalık tedbirler hariç tutulduğunda kamu kesiminin bir bütün olarak % 6,5'lik hedefi kendi potansiyeli ile sağlayamadığı ve genelde % 4-4,5 civarında bir faiz dışı fazla yaratıldığını belirtmeliyiz. Bu açıdan % 5,5'lik hedef için kamunun % 6,5'lik hedefe göre biraz daha az çabalamasının öngörüldüğünü söyleyebiliriz.

2008 yılı faiz dışı fazla hedefi bu açıdan ilk bakışta daha az iddialı, dolayısı ile daha gerçekçidir. Ancak bu noktada bu gerçekçiliğin de sorgulanmasında yarar bulunmaktadır.

- 2008 faiz dışı fazla hedefi % 5,5 olarak ne kadar gerçekçidir ? Bu sorunun yanıtı için Tablo 28'de 2007 yılı için yaptığımız analizi 2008 yılı için de yapmamız ve program tanımlı 2008 yılı faiz dışı fazlasını hesaplamamız gerekmektedir. Böylelikle kamu kesimi için öngörülen % 5,5'in en azından % 4,5'lik kısmına gelir ve harcama kalemleri üzerinde hangi politikalar uygulanarak ulaşılabileceğini değerlendirebiliriz. Bugün için 2008 bütçesinin bu şekilde detaylandırılmış bir dökümü mevcut bulunmamaktadır. Ancak elde mevcut verilerle daha önce merkezi yönetim bütçesi üzerinden yaptığımız analiz, 2008 yılı içinde dış konjonktürdeki dalgalanmaların bütçe performansını olumsuz etkileyebileceğini gösterdiği için, % 4,5'lik merkezi yönetim faiz dışı fazla performansının da bu durumdan etkileneceğini belirtmek bu aşamada olanaklı gözükmemektedir.
- 2008 yılı faiz dışı fazla hedefine ulaşıp ulaşılamayacağı üzerinde dış konjonktürdeki dalgalanmalar kadar içerideki politikaların da etkisi olacaktır. Bunları belli başlıkları halinde aşağıdaki gibi sıralayabiliriz:
 - o Önceki bölümlerde de muhtelif vesilelerle dile getirdiğimiz gibi başta sağlık olmak üzere belli kesimlerde (müteahhitlik gibi) 2007'den 2008'e ne kadarlık bir harcama ertelendiğinin önemli bir husus olarak incelenmesi gerekmektedir. Bu ertelemelerin yıl içinde nasıl yönetileceği (harcama genişlemesi veya harcama ertelenmesi) faiz dışı fazla hedefi üzerinde etkili olacaktır.

- o Yeni yapılan vergi artışları sonrası ortaya çıkacak vergiden kaçınma veya vergi direncinin vergi tahsilatında yapacağı erozyon birer diğer unsur olarak hedefi olumsuz yönde etkileyebilecektir.

Öte yandan % 6,5 ile % 5,5 arasındaki % 1'lik farkın hangi mekanizmalarla daha çok kamu hizmeti olarak döneceği de çok net değildir. 2008 yılında kamu yatırımlarının merkezi yönetim bütçesi içindeki payı geriye gittiğine göre, esas olarak merkezi yönetim bütçesi ile kamu hizmeti vermekten çok harcamaları sabit veya nisbeten azalan bir oranda tutup gelirlere ağırlık vererek % 4,5'lik faiz dışı fazla hedefinin sağlanmasının amaçlandığını söyleyebiliriz. Bu da % 6,5'lik orana göre gerçekçi olmakla beraber, % 5,5'lik faiz dışı fazlanın kendi içinde kalite açısından sorunlu bir hedef olduğunu göstermektedir. Zira, önceki bölümlerdeki saptamalarımızı yineleyecek olursak, kamu hizmetine yönelecek kaynaklarda tasarrufa gidilmekte, dolaylı vergilere dayalı gelir toplama kapasitesi zorlanmakta ve dış gelişmelere karşı duyarlılık ve riskler artmaktadır.

Burada üzerinde durulması gereken bir diğer önemli nokta da, program tanımlı faiz dışı fazla üzerinde IMF uzman raporlarında 2007 yılında geriye dönük olarak yapılan gözden geçirmelerdir. Gözden geçirmelerin özellikle geçmiş yıllara yönelik olarak önemli oranlara ulaşması burada kamuoyuna ve ilgili taraflara açıklama yapılması gereğini ortaya koymaktadır.

Tablo 31. IMF Kasım 2007 Uzman Raporunda Kasım 2006 Raporuna Göre Yapılan Gözden Geçirmeler ve GSYİH'ya Oranları

	milyon (YTL)					GSYİH'ya Oranları (%)				
	2002	2003	2004	2005	2006	2002	2003	2004	2005	2006
				kes-geç	prg-prg				kes-geç	prg-prg
Toplam Kamu	2.884	-513	753	2.925	6.369	1,04	-0,14	0,17	0,60	1,18
Genel Yönetim	2.884	-513	753	2.768	9.256	1,04	-0,14	0,17	0,57	1,71
Merkezi Yönetim	2.884	-513	829	2.660	8.144	1,04	-0,14	0,19	0,55	1,51
Gelirler	14.034	8.791	12.719	17.790	26.730	5,06	2,44	2,95	3,65	4,95
Vergi Gelirleri	2.079	498	-716	373	5.073	0,75	0,14	-0,17	0,08	0,94
Vergi Dışı Gelirler	11.955	8.293	13.434	17.417	21.657	4,31	2,31	3,12	3,57	4,01
Giderler	11.150	9.304	11.890	15.130	18.586	4,02	2,59	2,76	3,11	3,44
Personel Giderler	-1.210	-1.367	-1.770	-1.196	2.373	-0,44	-0,38	-0,41	-0,25	0,44
Mal ve Hizmet Alımları	3.686	3.658	4.118	4.900	1.448	1,33	1,02	0,96	1,01	0,27
Transferler	8.124	6.290	9.249	10.771	15.355	2,93	1,75	2,15	2,21	2,84
Sermaye Giderleri	549	723	293	656	-590	0,20	0,20	0,07	0,13	-0,11
Diğer Kamu	0	0	-76	265	-1.775			-0,02	0,05	-0,33
Bütçe Dışı Fonlar					-2.555					-0,47
Döner Sermayeli İşletmeler				157	297				0,03	0,06
Sosyal Güvenlik Kurumları					778					0,14
İşsizlik Sigortası Fonu					194					0,04
Mahalli İdareler			-76	108	140			-0,02	0,02	0,03
KİT'ler					-629					-0,12

Tablo 29’da görüleceği üzere, geçmişe dönük olarak yapılan gözden geçirmeler GSYİH’ya oran olarak % 0,14 ile % 1,18 arasında değişmektedir. Gözden geçirmelerin, bütçe kapsamının genişlemesi ile bazı harcamaların yıllar arasında yer değiştirmesinden kaynaklandığı bizce düşünülmektedir.

Özellikle 2002 yılında yapılan gözden geçirme burada önemli soru işaretleri taşımaktadır. Önceki raporlarda GSMH’ya oran olarak toplam kamu kesimi faiz dışı fazlası % 4,1, bütçe faiz dışı fazlası ise % 2,4 olarak gösterilirken (bakınız 2006 Kasım IMF Uzman Raporu), bu oranlar Kasım 2007 IMF raporlarında sırası ile % 5,1 ve % 3,5 olarak raporlanmıştır. Burada yapılan gözden geçirmelerin temelde merkezi yönetim kapsamının genişlemesi ile kapsam değişikliğinden kaynaklı olmakla birlikte bazı harcamaların yer değiştirmesinin de söz konusu olduğu sanılmaktadır. Bu çerçevede IMF ve/veya ilgili kurumların bu konuya yönelik olarak kamuoyuna aydınlatıcı açıklamalarda bulunmasında fayda görülmektedir. Çünkü yapılan gözden geçirmeler bazı yıllar için daha önce açıklanan rakamların dörtte biri seviyesine ulaşmış görünmektedir.

V. Bütçe Yasa Tasarısına Eklenmesi Gereken Dokümanlar: Hesap verme sorumluluğu konusundaki geçen yıl yaptığımız uyarıları tekrar etmemiz gerekiyor !

Geçtiğimiz yıl 2007 yılı bütçe tasarısına eklenmesi gereken dokümanları tartışırken bu dokümanların bir kısmının 5018 sayılı Yasa'nın amacına uygun bir biçimde TBMM'ne sunulmadığı konusuna dikkat çekmiştik. Bu yıl da 2008 bütçesine eklenecek dokümanlar konusunda aynı uyarıları yapma ihtiyacını duymaktayız. Zira, aradan geçen süre içinde bu konuda çok fazla olumlu adım atılmadığını görmekteyiz. Maliye Bakanı'nın bütçe sunuş konuşmasında mali saydamlık ve hesap verilebilirlik konusunda benimsemiş olduğu söylemlerin bu konuda eyleme dönüşmediği saptamasını da yapmak istiyoruz. Bu açıdan geçen yıl yaptığımız uyarıları aşağıda tekrarlamaktayız.

V.1. Bütçe Yasa Tasarısına Eklenmesi Gereken Dokümanlar

5018 sayılı Yasa'nın 18 inci Maddesi, merkezi yönetim bütçe yasa 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 yasa 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 öngörülleri,
- f) Mahalli İdareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe öngörülleri,

.....”

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

TBMM’ne sunulan bütçe tasarısı ve eki belgeler incelendiğinde; yukarıdaki bilgileri içermek üzere 2008 mali yılı bütçe gerekçesi ile yıllık ekonomik raporun TBMM’ne bütçe yasası tasarısı ile birlikte sunulduğu anlaşılmaktadır. Bu konuda aşağıdaki tablo ile devamında yaptığımız değerlendirmeler, kamu otoritesinin TBMM’ne tam ve eksiksiz bir biçimde bu bilgileri veremediği sonucuna ulaşmamıza yol açmaktadır.

Tablo 32. 2008 Merkezi Yönetim Bütçe Yasa 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 Yasa tasarısına ekli B Cetveline eklenmiştir.
Kamu Borç Yönetimi Raporu	Bütçe gerekçesinin içinde bir bölüm halinde yer alan Haziran 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 öngörülleri,	Genel yönetim kapsamındaki idarelerin gelir gider öngörülleri (geçmiş ve gelecek iki yıl verileri dahil) Bütçe gerekçesinde yer almaktadır.
Mahalli İdareler ve Sosyal Güvenlik Kurumlarının Bütçe öngörülleri	Bütçe gerekçesi içinde yer alan bazı bilgiler olmakla beraber eksiklikler bulunmaktadır. (Aşağıdaki değerlendirmeye bakınız)

Bu tablodaki verileri değerlendirecek olursak;

- Yasadaki 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 raporunun format ve içeriğindeki kapsamlı ve en güncel bilgileri içeren rapor olması gerektiği görüşündeyiz.
- Mahalli idare ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe öngörülerinin gerek bu yasa gerekse Belediyeler Yasası’nın öngördüğü şekilde yer almadığı tesbit edilmiştir. Mahalli idareler açısından bu husus özellikle önemlidir. Bütçe gerekçesinin 287inci sayfasında yer alan bütçe öngörüsü, 5018 sayılı Yasa’nın öngördüğü mahalli idare tanımına uymaması yanında, 5393 sayılı Belediye Yasası hükümlerine göre de İçişleri Bakanlığı’nın mahalli idare gelir ve gider öngörülerini Ağustos ayı sonuna kadar toplayıp Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığı’na göndermesi ve Maliye Bakanlığı’nın da bu şekilde gelen gelir ve gider öngörülerini 5018 sayılı Yasa’nın 18 inci Maddesi’ne göre bütçe dokümanlarına eklemesi sistematığına uygun nitelik taşımamaktadır. Mahalli idarelere ait bütçe gerekçesinde yer alan verilerin kaynağı olarak DPT gösterilmektedir. DPT verileri; yerel yönetimleri, şirketleri dahil (ASKİ, İSKİ gibi) ve iller 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 öngörülerinin İçişleri Bakanlığı’nca muhasebe verilerinden konsolide edilerek Maliye Bakanlığı’na gönderilmesini emretmektedir. Bütçe gerekçesi verileri, bu açıdan yasanın öngördüğü format ve içerikte hazırlanmadan TBMM’ne 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 Yasa’nın öngördüğü mahalli idare tanımı aynı değildir, kapsam farkı bulunmaktadır.

- Bütçe TBMM'ne sunulduktan bir hafta sonra yine Meclis'e gönderilen Ekonominin Genel Dengesi ve Kamu Yatırımları Raporu'ndaki ilgili tabloların sadece bütçe yılını kapsaması yanında, sözkonusu raporun bütçeye ekli bir doküman olma niteliği açık değildir. Dolayısı ile bu dokümandaki bilgilerin yukarıdaki bazı verileri içermesi nedeni ile 5018 sayılı Yasa'nın amir hükümlerinin yerine getirilmiş olduğu savı da doğru sayılmamalıdır.
- Bir bütün olarak bakıldığında ise; genel yönetimin mali durumunu ve bütçe öngörülerini, geleceğe yönelik yükümlülükleri konusundaki çok yıllık bütçe ve yatırım planlarını sunulan dokümanlardan bir bütünlük içinde takip etmenin, konunun uzmanı olanlar için dahi, son derece güç olduğu tesbitini yapmaktayız.

Sonuç olarak, bütçe yasa tasarısı ve ekli belgeler 5018 sayılı Yasa'nın 18 inci Maddesi'nde öngörülen şekilde TBMM'ne sunulmamıştır. Kamu otoritesinden beklenen bu dokümanları yasanın öngördüğü şekilde ve herkesin anlayacağı içerik, bütünlük ve standartta derleyerek TBMM'ne sunmasıdır. Bunun yapılmamış olmasının, gerek TBMM'nin bütçe hakkı gerekse kamuoyunun bilgiye tam olarak ulaşması önünde önemli bir engel olarak görülmesi gerektiğini düşünmekteyiz.

V.2. Bütçe Yasa tasarısında dikkat çeken maddeler

Bu bölümde de 2007 bütçesinde yer alan bazı madde hükümleri konusunda gündeme getirdiğimiz hususları 2008 bütçe tasarısı için de tekrarlamanın faydalı olacağını düşünmekteyiz. Zira 2008 bütçe tasarısı da benzer hüküm ve politikaları içermektedir.

Madde 1 ve 2: Merkezi yönetim bütçesinin ödenek, gelir ve finansman öngörülerinin yer aldığı bu bölümde, özel bütçeli kuruluşlara 13.941.949.650 YTL ödenek verildiği, bu kuruluşların gelirlerinin de Hazine yardımı dahil olmak üzere 13.837.805.450 YTL olarak öngörüldüğü ifade edilmektedir. Daha sonra bu kurumların net finansman ihtiyacının 189 bin YTL olduğu madde metninde yer almaktadır. Halbuki yukarıdaki iki rakam arasındaki fark 104 bin YTL civarındadır. Farkın nereden kaynaklandığına bakıldığında ise, bunun ancak ekli ödenek cetvellerinin detaylı olarak incelenmesi halinde fark edilecek şekilde bazı özel bütçeli kurumların finansman fazlası vermesine rağmen bunların toplamlara dahil edilmemesinden kaynaklandığı görülmektedir. İlk bakışta bir 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 8: Yıllara ilişkin yatırımlara 2008 bütçesinde başlanabilmesi için proje maliyetinin en az % 10'u kadar ödenek konulması şartı, bazı büyük projeler için (Baraj HES, İstanbul banliyö tren hatları ve tüp geçit gibi) aranmaması şartı devam ettirilmektedir.

Madde 9: 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 10: Bütçe aktarmaları ve eklemelerine ilişkin bu maddedeki hükümler, 5018 sayılı Yasa'nın ruhuna aykırı bir biçimde, Maliye Bakanı'na ödenek aktarmaları konusunda çok geniş yetkiler vermektedir. 5018 sayılı Yasa'nın 21 inci Maddesi Kamu idareleri arasındaki ödenek aktarmalarının yasa ile 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 yasası ile Maliye Bakanı'nın 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 Bakanı'na devretmektedir. Daha da önemlisi, 5018 sayılı Yasa'nın 21inci Maddesi'nin 3üncü fıkrası ödenek aktarılan kalemlerden tekrar başka tertiplere ödenek aktarılamayacağına dair amir hükümler içermektedir. *Buna rağmen bütçe yasasının bu maddesi Maliye Bakanı'na ödenek aktarması için yasadaki bu sınıra bağlı kalmadan tamamen ihtiyari bir yetki aktarmakta ve Meclis'in bütçe hakkı uygulamada ciddi bir biçimde zedelenmektedir. Geçmişte buna benzer bir hükmün yer aldığı 5277 sayılı Yasa'nın ilgili maddesi Anayasa Mahkemesi tarafından “ Maliye Bakanı'na çerçevesi çizilmemiş esasları belirlenmemiş bir alanda hiçbir sınırlamaya bağlı olmaksızın geniş yetkiler tanınarak yasama yetkisinin devrine yol açıldığı” gerekçesi ile iptal edilmiştir. Dolayısı ile Maliye Bakanlığı'nca stratejik plan ve performans programında sıkça dile getirilen hesap verilebilirliğe önem verileceği konusundaki politikaların da samimiyeti sorgulanabilir hale gelmektedir.*

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 Madde 13/g) konusundaki bütçe ilkesinin, bizzat bütçe yasası ile ihlali anlamına gelmektedir. *Aynı zamanda başlangıçta bu satışlara ilişkin bir gelir öngörüsünün bütçede gösterilmeyişi ile bu tutarda bir harcamanın da bütçe ödenekleri içinde yer almayışı, bütçenin mali saydamlığı konusunda da soru işareti yaratmakta*

ve Maliye Bakanı'nın bütçe sunuşunda yer alan mali saydamlığa önem verileceği söylemini de geçersiz kılmaktadır.

Madde 12: Maliye Bakanlığı'na ödenek devir ve iptal işlemlerine yetki veren bu madde hükmüne göre, özellikle savunma ödeneklerinde % 30'luk kısmın harcamasının yapılmayarak bir sonraki yıla devrine imkân tanınmaktadır. ***Bu hüküm özellikle cari harcamalarda tasarruf yapmanın ve IMF kriterlerini tutturmanın bir yolu olarak harcama erteleme politikalarında yaygın bir biçimde kullanılabilecek özellikler taşımaktadır. Bu açıdan da mali disiplinin kalitesine katkı yapan bir özelliği bulunmamaktadır.***

Madde 13: 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 19: Hazine garanti limiti 2 milyar dolara indirilmektedir.

Madde 21: Memurlara verilen 2007 yılı ikinci yarıyıl zammı üzerine, TÜFE'nin bu dönemde % 4'ü aşması halinde, oluşacak farkın 2008 yılının ilk altı aylık ücret artışına yansıtılarak telafi edileceği hükme bağlanmaktadır.

Madde 22: 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 verilebileceğini hüküm altına alan 2007 yılı uygulaması 2008 yılında da devam ettirilmektedir.

V.3. Maliye Bakanlığı'nın Stratejik Planı ve 2008 Performans Bütçesine ilişkin bazı ön değerlendirmeler

Stratejik planlar genellikle bir kurumun kaynaklarını tahsis edeceği stratejik alanların, dolayısı ile hizmet önceliklerinin belirlendiği dokümanlardır. Bu önceliklerin nasıl gerçekleştirileceği konusundaki alt amaç; hedef ve faaliyetlerin genel çerçevesi bu dokümanda çizilirken, faaliyetlerin çok yıllık bütçe mantığı içinde maliyetlendirilmesi, hedeflerin gerçekleştirilmesi konusundaki performans göstergelerinin ve hedeflerin kendilerinin hazırlanan performans programında, hedeflere ulaşıp ulaşılmadığının ise esas olarak kurum faaliyet raporunda ele alınmasıdır.

Stratejik plan hazırlama süreci kadar bu sürecin yönetimi de önemli olup ve tüm bu yönetim tekniklerinin kurumlarca içselleştirilmesi zaman alıcı bir niteliğe sahiptir. O açıdan hazırlanan dokümanların uygulama süreci içinde olgunlaşması beklenir.

Maliye Bakanlığı Mayıs 2007'de kurumsal stratejik planını açıklamış olup, raporumuzun yayınlanmasından kısa bir zaman önce de 2008 yılına ilişkin Performans Esaslı Bütçesi tasarısını hazırlamış bulunmaktadır⁶. Bakanlığın stratejik planı aslında 5018 sayılı Yasa'nın bazı istisnalar dışında bütün kamu idareleri için gerekli kıldığı bir düzenleme olup, belli bir takvim içinde 2009 yılı başına hazırlanması gereken bir dokümandır. Maliye Bakanlığı da bu kapsamda stratejik planını ve daha sonra da performans programını öngörülen tarihlerden daha erken bir zamanda (yaklaşık 1 yıl) hazırlamış bulunmaktadır. Yukarıdaki açıklamalar ışığında Maliye Bakanlığı da faaliyetlerini belli bir yol haritasına bağlama açısından olumlu bir adım atmış bulunmaktadır. Ancak uygulamanın erkene alınmasının, aşağıda değineceğimiz gibi sürecin aceleye getirilmiş olmasından kaynaklanan faaliyet ve hedeflerin yeterli bir biçimde tanımlanmaması riskini de beraberinde getirmiş olabileceğini de gözden uzak tutmamak gerektiğini düşünüyoruz.

⁶Maliye Bakanlığının Stratejik Planlama Dökümanına <http://www.sgb.gov.tr/strplan/stratejikplan/Forms/AllItems.aspx> bağlantısından ulaşmak mümkündür. Performans Esaslı Bütçe Tasarısı ise henüz elektronik ortamda bulunmamaktadır.

Bakanlık vizyonunu “hızlı ve kaliteli hizmet veren saydam, hesap verebilir, öncü bir Maliye Bakanlığı” olarak belirlemiş gözükmektedir. Bu vizyonu gerçekleştirme temelinde misyon olarak da “ekonomik ve sosyal hedeflere ulaşmak amacı ile iyi yönetim ilkeleri gözetilerek maliye politikalarının hazırlanmasına katkı sağlamak, belirlenen maliye politikalarını uygulamak, uygulamayı takip etmek ve denetlemek” benimsenmiştir.

Bakanlığın stratejik planı bunlara ulaşılması açısından 5 tema (stratejik alan) ve bu alanlara yönelik 9 stratejik amaç ve 27 hedef üzerine inşa edilmiştir. Bakanlığın stratejik planı ve performans programının uygulamasını 2008 yılından başlayarak takip etmeyi ve ulaşılan sonuçların nasıl ve hangi düzeyde raporlandığını izlemeyi amaçlamaktayız. Aşağıda ise bu konudaki kısaca bazı ön değerlendirmelerde bulunacağız:

1. Bakanlığın stratejik planı ile performans programında ilk dikkati çeken husus, stratejik planda fazla ayrıntıya yer verilmemesi ve faaliyetlerin performans programında detaylandırılmasıdır. Bu açıdan bazı kamu idarelerinde rastlanan stratejik planın iş planına dönüşme ve esnekliğini kaybetme riski azaltılmıştır.
2. Öte yandan planın hazırlanma sürecinde izlenen paydaş analizinin sonuçları dokümanlarda yer almamaktadır. Paydaşların iç ve dış paydaşlar (üniversiteler, iş alemi, sendikalar, STK’lar, meslek kuruluşları) olarak ayrılması ve yine paydaşların Maliye Bakanlığı politikalarını etkileme ve bu politikalardan etkilenme derecelerine yönelik bir analizin özellikle dış paydaşlar açısından yapılmaması (ya da yapılmışsa da bunun dokümanda açıkça yer almaması) dikkati çekmektedir. Stratejik amaçları arasında “hizmetten yararlananlara hızlı ve kaliteli hizmet sunacak şekilde kurumsal gelişimi sağlamak” olan bir kurum açısından amaçlara yönelik hedef ve faaliyetlerin belirlenmesinde özellikle dış paydaş analizi ve katkısı açısından bir eksiklik bulunduğu izlenimi doğmaktadır. Bundan da stratejik plan yapımında ve doğal olarak performans programında dış paydaş katılımı ayağının önemli ölçüde eksik olduğu sonucu çıkmaktadır.

3. Teknik olarak dile getirilebilecek bir diğer husus ise plan dokümanında stratejik amaçlara ulaşmada hedef olarak belirlenen (aslında birer alt amaç olarak tanımlanması daha doğru olan) konuların performans hedefi gibi sayısal hedeflerle belirlenmesidir. (Bkz. 11, 12, 13, 17, 24, 25 numaralı stratejik hedefler). Bu hedeflerin sayısal olarak belirlenmesi yerine stratejik hedef olarak (örneğin müşteri memnuniyet oranını % 2 arttırmak yerine, müşteri memnuniyet oranını arttırmak şeklinde) belirtmek ve bu tür oransal hedef belirlemelerinin performans programında yapılmasını sağlamak daha doğru bir yaklaşım olabilirdi.
4. Bazı stratejik hedefler ile bu hedeflere ulaşıp ulaşılmadığını test edecek olan performans göstergelerinin birbirleri ile yeterince ilintili olmadığı düşüncesindeyiz. Aşağıda bu konuda birkaç örnek vermekle yetiniyoruz:
 - a. “Tek bir orta vadeli bütçe politika belgesi temelinde çok yıllık bütçeleme anlayışını yerleştirmek” başlıklı A1H1 numaralı hedef için performans göstergesi olarak “Bütçelerin öngörülen tavanlardan sapma oranı ile gerçekleşen bütçelerin öngörülen tavanlardan sapma oranı esas alınmaktadır.” Bu hedefe ulaşıp ulaşılmadığının (çok yıllık bütçe anlayışının yerleştirmek) bu göstergelerle test edilmesinin tek başına fazla bir anlamı olmadığını düşünmekteyiz. Zira, çok yıllık bütçe anlayışı orta vadeli bir perspektifle bugün alınan kararların ileriye yönelik maliyetlerinin bugünden karar alıcılara gösterilmesi felsefesine dayanmaktadır. Oysaki Maliye Bakanlığı’nın hâlihazırda yayınladığı bütçe uygulama talimatları ile, kamu idareleri bütçelerini ağırlıklı olarak otomatik bir biçimde enflasyon oranları kadar arttırarak sunmaktadırlar. Bu da özellikle devam eden ve yeni yatırımların cari bütçeye getireceği işletme masraflarının dikkate alınmaması sonucunu doğurmaktadır. Dolayısı ile bu anlayışın yerleşmesinde doğru performans göstergeleri olarak tavanlardan sapmaların yanı sıra, örneğin “devam eden ve yeni yatırımların cari bütçeye getireceği ilave işletme masrafların öngörü ve

gerçekleşmelerindeki sapmaların azaltılması” gibi bir göstergenin de ilave edilmesinin daha anlamlı olacağını düşünmekteyiz.

- b. Stratejik Plan dokümanında yer alan “Kamu idarelerine bütçe ile tahsis edilen kaynakları bütçe hedefleri ve sınırlar içinde etkin kullanmak” başlıklı A2H5 sayılı hedefin; performans göstergeleri olarak yapılan aktarma sayısı, aktarılan ödeneğin bütçe ödeneğine oranı, mahallinde yapılan inceleme sayısı şeklinde belirlenmesinin, hedefle ilintisinin kavranması özellikle etkinlik açısından sorunlu görünmektedir. Stratejik plan dokümanında bu ilinti yeterince açıklanmamaktadır. Bunun yanı sıra aynı hedefin Performans Esaslı Bütçe dokümanında yer alan performans gösterge ve hedefleri ise bu sefer yukarıdaki performans göstergelerinden farklı bir biçimde tanımlanmıştır (s.17-18). Dolayısı ile bu hedefe ulaşıp ulaşılmadığının test edilmesi açısından hangi göstergenin esas alınacağı ya da bu farklı göstergelerin arasında bir ilinti varsa bu ilinti yolu ile stratejik amacın sonuçta nasıl gerçekleşeceği konusu açık değildir.
- c. Benzer şekilde Stratejik Plan dokümanında A2H8 numaralı stratejik hedef “kamu kaynaklarının yönetiminde etkinlik analizi uygulamasını geliştirmek ve yerleştirmek” olarak tanımlanmış bulunmaktadır. Dokümanda temel performans göstergeleri olarak “ performans denetimi sayısı, risk analizi konusunda uzmanlaşmış personel sayısı vb” belirtilmiş bulunmaktadır. Performans Esaslı Bütçe dokümanında ise performans hedefi olarak bu sefer sadece “2008 yılı için bilgisayar destekli kayıt kontrol sistemlerinin oluşturulacağı” beyan edilmektedir. Ancak stratejik plan dokümanındaki performans göstergeleri ile bu hedefin ilintisi yine tam olarak kurulamamaktadır. Eğer bilgisayar destekli kayıt kontrol sisteminin kurulması plan dokümanındaki göstergeler açısından bir öngereklilik ise o zaman bunun stratejik plan dokümanında daha açık belirtilmesi daha uygun olurdu. Bununla paralel olarak diğer performans göstergelerine yönelik performans

hedeflerinin daha sonra açıklanacağı daha net olarak konulabilirdi. Ya da yukarıda dile getirdiğimiz gibi Maliye Bakanlığı stratejik plan dokümanını erken yayınlamak yerine bu gibi ön hazırlıkları da 2008 yılında yapıp, 2009 yılından itibaren Stratejik Planını Performans Esaslı Bütçe ile birlikte yayınlatabilir dolayısı ile sayısal göstergeler konusundaki bu tür belirsizlikler giderilmiş olabilirdi.

5. Stratejik Plan dokümanındaki amaç ve hedeflerin gerçekleştirilmesinde en kritik unsur bunların bütçe ile bağlantısını sağlamak ve bu bağlamda gerçekleştirilecek faaliyetlerin maliyetlendirilmesini (activity costing) sağlamaktır. Maliye Bakanlığı'nın dokümanlarında stratejik planla ilişkilendirilebilecek birim faaliyetlerinin maliyetlendirilmesi ve bu suretle maliyetlerin stratejik hedeflerle ilintilendirilmesi yapılmış olmakla beraber, bu maliyetlerin geçmiş bütçe yılları ödenek fişlerinden otomatik olarak çıkarılmış maliyetler mi yoksa her faaliyet bazında yapılan bir değerlendirme sonucu hesaplanmış maliyetler mi olduğu bu dokümanlardan anlaşılmamaktadır. Dolayısı ile, bu tür hesaplamaların da dokümanda daha ayrıntılı verilmesi performansın takibi (özellikle verimlilik temeline dayalı çıktı göstergelerinin maliyet etkinliği boyutu ile izlenmesi) açısından daha faydalı olabilirdi.
6. Her iki dokümanda da dikkati çeken bir husus, performans göstergelerinin ağırlıklı olarak çıktı (output) (rapor sayısı, denetim sayısı, mevzuat sayısı, süreç sayısı, eğitilen personel sayısı vb) temelli göstergeler olmasıdır. Eldeki mevcut ölçme imkânları çerçevesinde bu hususa ağırlık verilmesi anlaşılabilir bir durumdur. Ancak özellikle AB ile uyum sürecinde bu ülkelerde kalitenin de ölçülmesine verilen önem çerçevesinde sonuç (outcome) temelli göstergelerin de performans ölçümüne olabildiğince dahil edilmesinin ve Bakanlığın bu bağlamda Strateji Geliştirme Birimini performans değerlendirme işlevini de içerecek şekilde güçlendirmesi ve yetkilendirmesinin faydalı olacağını düşünmekteyiz.

7. Son olarak Maliye Bakanlığı'nın Stratejik Plan ve Performans Esaslı Bütçesi'nde görmeyi umduğumuz bir noktayı belirtmek istiyoruz. Beklentimiz Maliye Bakanlığı'nın önceki bölümde dile getirdiğimiz gibi bir kısmı geçmişte Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildiği halde hala bütçe yasalarında yer alan ve bütçe ilkeleri, saydamlık ve hesap verilebilirlikle bağdaşmayan hükümlerin bütçe metinlerinden çıkarılacağı şeklinde stratejik bir hedefi kendisi için belirlemesi ve önümüzdeki 3 yıl içinde bu hedefi tam olarak gerçekleştirmeyi performans göstergesi ve hedefi olarak benimsemesi idi. Bu beklentimizin gerçekleşmediğini görmekteyiz.

EKLER

Ek Tablo 1. 2007 Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek ve Giderleri (Kasım Sonu)

	Oca-Mar.	Nis.-Haz.	Tem-Eyl	Eki-Kas	Toplam	2007 Bütçe	(%) Gerçekleşme	Harcamaların (%) Dağılımı
Giderler	49.441.897	51.237.546	53.280.119	30.442.567	184.402.129	204.988.546	89,96	100,00
Faiz Hariç Giderler	33.475.107	40.310.870	37.401.965	26.251.663	137.439.605	152.042.522	90,40	74,53
I. Personel Giderleri	11.192.386	10.781.312	11.063.989	7.488.567	40.526.254	43.669.799	92,80	21,98
Memur	9.824.731	9.034.573	9.230.453	6.229.983	34.319.740	36.781.520	93,31	18,61
İşçi	568.173	802.531	966.858	563.415	2.900.977	3.558.224	81,53	1,57
Diğer	799.482	944.208	866.678	695.169	3.305.537	3.330.055	99,26	1,79
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	1.405.582	1.319.885	1.367.212	930.122	5.022.801	10.101.779	49,72	2,72
Memur	1.217.878	1.057.800	1.105.527	746.405	4.127.610	7.382.093	55,91	2,24
İşçi	94.225	148.203	173.069	97.092	512.589	630.273	81,33	0,28
Diğer	93.479	113.882	88.616	86.625	382.602	2.089.413	18,31	0,21
III. Mal ve Hizmet Alımları	3.461.013	4.888.449	5.282.415	3.923.202	17.555.079	15.587.406	112,62	9,52
Savunma-Güvenlik	630.536	1.569.782	1.891.849	1.321.860	5.414.027	8.165.600	66,30	2,94
M.S.B	487.493	1.292.595	1.440.695	1.017.595	4.238.378	6.586.000	64,35	2,30
Jandarma Genel Komutanlığı	78.968	163.479	265.132	172.762	680.341	1.003.600	67,79	0,37
Emniyet Genel Müdürlüğü	64.075	113.708	186.022	131.503	495.308	576.000	85,99	0,27
Sağlık Harcamaları	1.668.785	1.556.112	1.449.613	1.077.632	5.752.142	165.000	3,486,15	3,12
Yeşil Kart Uygulamasına İlişkin Sağlık Hizmetleri	1.101.366	932.107	889.258	626.532	3.549.263	0	0,00	1,92
İlaç	190.417	237.981	206.274	171.042	805.714	99.152	812,60	0,44
Tedavi ve Sağlık Malzemesi	377.002	386.024	354.081	280.058	1.397.165	65.848	2.121,80	0,76
Devlet Boçları Genel Giderleri	20.423	16.752	10.448	10.179	57.802	115.000	50,26	0,03
Diğer Mal ve Hizmet Giderleri	1.141.269	1.745.803	1.930.505	1.513.531	6.331.108	7.141.806	88,65	3,43
IV. Cari Transferler	14.857.044	17.918.602	14.916.092	10.743.325	58.435.063	60.862.989	96,01	31,69
Görev Zararları	153.205	357.301	382.989	294.742	1.188.237	1.187.853	100,03	0,64
KİT Görev Zararları	50.000	230.000	222.891	182.000	684.891	660.000	103,77	0,37
SGK Görev Zararları	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00
Mali Kurumlar	66.000	82.500	119.000	83.550	351.050	345.000	101,75	0,19
Diğer Görev Zararları	37.205	44.801	41.098	29.192	152.296	182.853	83,29	0,08
Hazine Yardımları	9.222.710	8.806.857	9.208.264	7.046.891	34.284.722	34.538.020	99,27	18,59
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları	197.500	187.908	196.470	147.504	729.382	760.000	95,97	0,40
Emekli Sandığı	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00
Bağ-Kur	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00
SSK	0	0	0	0	0	0	0,00	0,00
İşsizlik Sigortası Fonu	197.500	187.908	196.470	147.504	729.382	760.000	95,97	0,40
Mahalli idareler	410.792	426.161	467.654	256.514	1.561.121	1.471.493	106,09	0,85
Belediyelere Yardım	52.923	7.535	5.066	1.434	66.958	56.850	0,00	0,04
Diğer (İl özel İd. ve köyler)	357.869	418.626	462.588	255.080	1.494.163	1.414.643	105,62	0,81
Diğer Hazine Yardımları	131.417	184.488	177.140	119.841	612.886	717.527	85,42	0,33
DFİF	65.000	87.000	93.000	52.000	297.000	400.000	74,25	0,16
Diğer	66.417	97.488	84.140	67.841	315.886	317.527	99,48	0,17
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	150.203	296.469	127.325	66.753	640.750	662.338	96,74	0,35
Hane Halkına Yapılan Transferler	218.222	285.916	199.170	189.106	892.414	929.541	96,01	0,48
Burslar ve Harçlıklar	131.689	130.325	103.325	85.141	450.480	385.579	116,83	0,24
Eğitim Amaçlı Diğer Transferler	50.218	95.937	67.251	73.259	286.665	435.529	65,82	0,16
Sağlık Amaçlı Transfer	9.806	14.523	10.529	8.590	43.448	52.987	82,00	0,02
Yiyecek Amaçlı Transfer	24.016	42.896	14.890	20.434	102.236	52.230	195,74	0,06
Barınma Amaçlı Transfer	2.493	2.235	3.175	1.682	9.585	3.216	298,04	0,01
Tarım ve Orman Destekleme Ödemeleri	1.116.263	3.717.459	292.519	343.974	5.470.215	5.250.000	104,19	2,97
Doğrudan Gelir Desteği	483.759	2.041.238	26.087	300.593	2.851.677	2.730.000	104,46	1,55
Ürün Destekleme Ödemeleri	246.209	1.230.047	232.199	0	1.708.455	1.560.000	109,52	0,93
Hayvancılık Destekleme Ödemeleri	280.000	0	44.000	0	324.000	150.000	216,00	0,18
Diğer	106.295	446.174	-9.767	43.381	586.083	810.000	72,36	0,32
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	115.280	27.471	159.726	54.847	357.324	482.081	74,12	0,19
Sosyal Amaçlı Transferler	5.827	8.588	13.445	23.256	51.116	219.059	23,33	0,03
Yurtdışı'na Yapılan Transferler	97.617	129.055	145.386	75.291	447.349	636.524	70,28	0,24
Gelirden Ayrılan Paylar	3.777.717	4.289.486	4.387.268	2.648.465	15.102.936	16.957.573	89,06	8,19
V. Sermaye Giderleri	1.258.121	3.208.335	3.084.576	2.039.289	9.590.321	12.103.930	79,23	5,20
VI. Sermaye Transferleri	438.146	1.439.168	748.742	521.595	3.147.651	3.647.400	86,30	1,71
VII. Borç Verme	862.815	755.119	938.939	605.563	3.162.436	3.694.600	85,60	1,71
Yurtdışı Borç Verme	853.959	675.120	882.794	590.563	3.002.436	3.429.600	87,54	1,63
KİT	448.586	393.800	329.596	321.970	1.493.952	1.360.000	109,85	0,81
Risk Hesabı	55.623	74.198	74.470	42.150	246.441	600.000	41,07	0,13
Diğer	349.750	207.122	478.728	226.443	1.262.043	1.469.600	85,88	0,68
Yurtdışı'na Borç Verme	8.856	79.999	56.145	15.000	160.000	265.000	60,38	0,09
Kıbrıs	8.856	79.999	56.145	15.000	160.000	265.000	60,38	0,09
VIII. Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	2.374.619	0,00	0,00
Faiz Giderleri	15.966.790	10.926.676	15.878.154	4.190.904	46.962.524	52.946.024	88,70	25,47
I. Dış Borç Faizi	13.380.641	9.202.602	14.216.196	3.408.184	40.207.623	43.626.000	92,16	21,80
II. Dış Borç Faizi	2.519.305	1.141.661	1.661.741	649.287	5.971.994	8.450.024	70,67	3,24
III. İskonto ve Kısa Vadeli Alımlara Ait Faiz	66.844	582.413	217	133.433	782.907	870.000	89,99	0,42

Ek Tablo 2. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri Karşılaştırmalı 2006-2007 (Kasım Sonu)

	2006				2007				Artı Oranı	
	Kasım	Toplam	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı	Kasım	Toplam	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme Oranı	Kasım	Toplam
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	13.364.721	157.700.828	175.303.995	89,96	16.188.610	184.402.129	204.988.546	89,96	21,13	16,93
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	10.097.485	113.633.073	129.358.763	87,84	13.912.115	137.439.605	152.042.522	90,40	37,78	20,95
Personel Giderleri	3.322.061	35.136.072	37.732.718	93,12	3.744.121	40.526.254	43.669.799	92,80	12,70	15,34
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	408.483	4.393.035	5.067.252	86,69	473.217	5.022.801	10.101.779	49,72	15,85	14,34
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.574.600	14.198.984	18.646.449	76,15	2.247.961	17.555.079	15.587.406	112,62	42,76	23,64
Savunma-Güvenlik	585.507	4.700.519	7.493.047	62,73	749.719	5.414.027	8.165.600	66,30	28,05	15,18
Sağlık Giderleri	440.390	4.867.833	5.344.560	91,08	618.785	5.752.142	165.000	3.486,15	40,51	18,17
Genel Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri	159.471	1.407.237	1.629.800		186.263	1.397.165	65.848			
Genel İlaç Giderleri	73.967	697.786	804.149		110.853	805.714	99.152			
Yeşil Kart Sağlık Hizmetleri	206.952	2.762.810	2.910.611		321.669	3.549.263	0			
Devlet Borçları Genel Giderleri	287	73.369	85.360	85,95	2.252	57.802	115.000	50,26	684,67	-21,22
Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	548.416	4.557.263	5.723.482	79,62	877.205	6.331.108	7.141.806	88,65	59,95	38,92
Cari Transferler	3.598.338	46.121.401	49.603.306	92,98	5.674.089	58.435.063	60.862.989	96,01	57,69	26,70
Görev Zararları	430.463	6.925.786	7.242.239	95,63	74.394	1.188.237	1.187.853	100,03	-82,72	-82,84
KİT' Görev Zararları	76.000	612.072	710.760	86,12	15.000	684.891	660.000	103,77		11,90
T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'ne	197.300	4.929.403	4.975.265	99,08	0	0	0		-100,00	-100,00
Hazine Yardımları	1.886.213	20.621.932	21.739.476	94,86	3.665.469	34.284.722	34.538.020	99,27	94,33	66,25
Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Hazine Yardımları	1.698.378	18.293.134	19.201.062	95,27	3.475.185	32.110.715	32.349.000	99,26	104,62	75,53
SGK Transfer*	1.637.000	17.701.000	18.543.000	95,46	3.400.000	31.381.333	31.589.000	99,34		
Emekli Sandığı	381.000	5.547.000	5.687.000	97,54	0	0	0		-100,00	-100,00
Bağ-Kur	516.000	3.858.000	4.330.000	89,10	0	0	0			-100,00
SSK	740.000	8.296.000	8.526.000	97,30	0	0	0		-100,00	-100,00
İşsizlik Sigorta Fonu	61.378	592.134	658.062	89,98	75.185	729.382	760.000	95,97	22,50	23,18
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	0	0	0		3.400.000	31.381.333	31.589.000	99,34		
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları	101.514	1.406.613	1.509.032	93,21	123.114	1.561.121	1.471.493	106,09	21,28	10,98
Diğer Hazine Yardımları	86.321	922.185	1.029.382	89,59	67.170	612.886	717.527	85,42	-22,19	-33,54
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	6.691	166.283	185.088	89,84	50.527	640.750	662.338	96,74	655,15	285,34
Hane Halkına Yapılan Transferler	87.978	681.286	798.013	85,37	87.561	892.414	929.541	96,01	-0,47	30,99
Tarımsal Amaçlı Transferler	10.085	4.558.736	4.746.722	96,04	303.084	5.470.215	5.250.000	104,19	2905,29	19,99
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	32.791	279.632	329.023	84,99	43.507	357.324	482.081	74,12	32,68	27,78
Sosyal Amaçlı Transferler	2.424	24.045	26.970	89,15	17.140	51.116	219.059	23,33	607,10	112,58
Yurtdışı'na Yapılan Transferler	25.602	531.839	592.200	89,81	43.523	447.349	636.524	70,28	70,00	
Gelirden Ayrılan Paylar	1.116.091	12.331.862	13.943.575	88,44	1.388.884	15.102.936	16.957.573	89,06	24,44	22,47
Mahalli İdare Payları	878.823	9.694.506	10.906.193	88,89	1.060.757	11.761.263	13.632.573	86,27	20,70	21,32
Fonlara Verilen Paylar	185.041	2.107.555	2.466.903	85,43	252.277	2.752.242	2.990.000	92,05	36,34	30,59
Diğer Paylar	52.227	529.801	570.479	92,87	75.850	589.431	335.000	175,95	45,23	11,26
Sermaye Giderleri	926.449	8.042.624	11.934.206	67,39	1.080.850	9.590.321	12.103.930	79,23	16,67	19,24
Sermaye Transferleri	68.013	2.293.298	2.637.056	86,96	441.482	3.147.651	3.647.400	86,30	549,11	37,25
Yurtdışı Sermaye Transferleri	53.013	2.200.018	2.458.547	89,48	425.895	3.066.346	3.421.134	89,63	703,38	39,38
Yurtdışı'ı Sermaye Transferleri	15.000	93.280	178.509	52,26	15.587	81.305	226.266	35,93	3,91	-12,84
Borç Verme	199.541	3.447.659	3.737.776	92,24	250.395	3.162.436	3.694.600	85,60	25,49	-8,27
Yurtdışı Borç Verme	167.784	3.230.660	3.474.276	92,99	250.395	3.002.436	3.429.600	87,54		
Yurtdışı'ı Borç Verme	31.757	216.999	263.500	82,35	0	160.000	265.000	60,38		-26,27
Yedek Ödenekler	0	0	0		0	0	2.374.619	0,00		
Faiz Giderleri	3.267.236	44.067.755	45.945.232	95,91	2.276.495	46.962.524	52.946.024	88,70	-30,32	6,57

**Ek Tablo 3. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri Karşılaştırmalı 2006-2007
(Kasım Sonu)**

	2007 Kasım	2006 Kasım	Artı (%)	2007 Bütçede Ön Görülen	2006 Yılsonu	2007 Bütçeye Göre Gerçekleşen (%)	2006 Yılsonuna Göre Gerçekleşen (%)
Merkezi Yönetim Gelirleri	174.687.297	157.764.401	10,73	188.158.954	171.309.331	92,84	92,09
I-Vergi Gelirleri	140.589.287	125.951.642	11,62	158.152.898	137.474.325	88,89	91,62
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	45.073.389	37.115.851	21,44	45.342.460	40.140.754	99,41	92,46
Gelir Vergisi	31.417.960	26.148.159	20,15	33.417.674	28.983.049	94,02	90,22
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	1.477.018	1.444.763	2,23		1.482.697		97,44
Basit Usulde Gelir Vergisi	191.467	161.300	18,70		166.490		96,88
Gelir Vergisi Tevkifatı	28.709.098	23.581.973	21,74		26.348.394		89,50
Gelir Geçici Vergisi	1.040.377	960.123	8,36		985.468		97,43
Kurumlar Vergisi	13.655.429	10.967.692	24,51	11.924.786	11.157.705	114,51	98,30
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	152.084	511.494	-70,27		523.637		97,68
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	30.679	200.555	-84,70		214.616		93,45
Kurumlar Geçici Vergisi	13.472.666	10.255.643	31,37		10.419.452		98,43
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	3.496.145	3.010.434	16,13	3.639.729	3.117.184	96,06	96,58
Veraset ve İhtikal Vergisi	115.393	111.514	3,48	135.468	119.079	85,18	93,65
Motorlu Taşıtlar Vergisi	3.380.752	2.898.920	16,62	3.504.261	2.998.105	96,48	96,69
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	58.108.704	54.519.212	6,58	68.828.147	59.419.991	84,43	91,75
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	15.511.082	14.839.201	4,53	20.200.498	15.923.069	76,79	93,19
Özel Tüketim Vergisi	35.547.951	33.631.940	5,70	41.070.466	36.926.175	86,55	91,08
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	20.134.024	18.765.418	7,29		20.550.743		91,31
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	3.626.188	3.613.171	0,36		4.138.481		87,31
Kolalı Gazoz, Alkollü İç. Ve Tüt Mam.	10.823.468	10.376.850	4,30		11.262.044		92,14
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	964.271	876.501	10,01		974.907		89,91
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	2.893.825	2.409.091	20,12	3.110.456	2.624.254	93,04	91,80
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	4.155.846	3.638.980	14,20	4.446.727	3.946.493	93,46	92,21
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	26.300.722	24.874.203	5,73	32.053.232	27.551.053	82,05	90,28
Gümrük Vergileri	2.240.840	1.898.241	18,05	2.375.876	2.080.931	94,32	91,22
İthalda Alınan Katma Değer Vergisi	24.024.915	22.935.646	4,75	29.583.000	25.425.510	81,21	90,21
Diğer Dış Ticaret Gelirleri	34.967	40.316	-13,27	94.356	44.612	37,06	90,37
Damga Vergisi	3.313.099	2.828.745	17,12	3.638.443	3.148.720	91,06	89,84
Harçlar	4.254.876	3.477.813	22,34	4.594.000	3.952.188	92,62	88,00
Bağlı Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Ver.	42.352	125.384	-66,22	56.887	144.435	74,45	86,81
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.484.014	7.115.020	5,19	7.817.781	7.529.949	95,73	94,49
Mal ve Hizmet Satı Gelirleri	1.340.690	996.662	34,52	1.322.827	1.115.010	101,35	89,39
Kar ve Kamu Bankaları Gelirleri	4.339.014	3.563.796	21,75	3.593.637	3.626.959	120,74	98,26
Kurumlar Karları	851.064	1.655.520	-48,59	2.199.829	1.728.806	38,69	95,76
Kira Gelirleri	619.136	579.582	6,82	701.488	641.702	88,26	90,32
Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	334.110	319.460	4,59	0	417.472		76,52
III-Alınan Başımlar ve Yardımlar ile Özel Gel.	1.703.533	264.811	543,30	480.118	416.509	354,82	63,58
Yurt Dışından Alınan Başımlar ve Yardımlar	14	3.657		7.137	3.658	0,20	99,97
Özel Gelirler	1.703.519	261.154	552,30	472.981	412.851	360,17	63,26
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	14.374.902	17.732.686	-18,94	14.443.470	19.358.281	99,53	91,60
Faiz Gelirleri	4.340.394	4.446.118	-2,38	2.089.136	5.146.021	207,76	86,40
Künye Kurumlarından Alınan Paylar	5.006.385	5.905.192	-15,22	6.031.412	6.278.944	83,01	94,05
Devlet Payları	198.562	183.589	8,16	247.333	198.088	80,28	92,68
Genel Bütçeli İdarelere Ait Paylar	4.807.823	5.721.603	-15,97	5.784.079	6.080.856	83,12	94,09
Para Cezaları	3.353.118	3.991.346	-15,99	3.129.396	4.360.565	107,15	91,53
Yargı Para Cezaları	146.193	99.940	46,28	115.396	112.067	126,69	89,18
İdari Para Cezaları	631.960	356.284	77,38	395.556	398.617	159,76	89,38
Vergi Cezaları	2.466.282	3.339.838	-26,16	2.117.578	3.506.489	116,47	95,25
Diğer Para Cezaları	108.683	195.284	-44,35	500.866	343.392	21,70	56,87
Diğer Çeşitli Gelirler	1.675.005	3.390.030	-50,59	3.193.526	3.572.751	52,45	94,89
V-Sermaye Gelirleri	6.042.272	2.374.373	154,48	2.565.816	1.841.105	235,49	128,96
Taahhüt Satı Gelirleri	196.856	293.716	-32,98	413.659	313.337	47,59	93,74
Taahhüt Sıratı Gelirleri	3.445	7.861	-56,18	5.157	8.787	66,80	89,46
Diğer Sermaye Satı Gelirleri	5.841.971	2.072.796		2.147.000	1.518.981	272,10	136,46
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	3.005.888	2.965.795	1,35	3.263.692	3.291.509	92,10	90,10
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	1.487.401	1.360.074	9,36	1.435.179	1.397.653	103,64	97,31

Ek Tablo 4. 2007 Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre % Dağılımı (Kasım Sonu)

4 a)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,2	0,7	2,9	66,7	21,8	0,5	0,6	0,6	100
Savunma Hizmetleri	48,5	5,7	45,5	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0	100
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	66,0	6,7	21,9	0,0	0,0	5,4	0,0	0,0	100
Ekonomik İşler ve Hizmetler	15,5	2,4	6,8	0,0	39,3	27,1	0,7	8,3	100
Çevre Koruma Hizmetleri	54,6	7,6	9,1	0,0	0,2	6,8	21,7	0,0	100
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,3	0,0	0,2	0,0	35,9	8,1	55,4	0,0	100
Sağlık Hizmetleri	44,3	6,6	42,6	0,0	0,1	6,3	0,0	0,0	100
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	57,2	7,6	13,3	0,0	9,7	10,6	1,4	0,1	100
Eğitim Hizmetleri	64,7	8,2	10,5	0,0	4,1	7,8	0,2	4,5	100
Sosyal Gv.ve Sosyal Yardımlar	0,5	0,1	0,9	0,0	98,1	0,2	0,0	0,2	100

4 b)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	10,8	9,3	11,7	100,0	26,2	3,6	14,0	12,9
Savunma Hizmetleri	11,3	10,6	24,5	0,0	0,0	0,3	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	17,6	14,4	13,5	0,0	0,0	6,0	0,0	0,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	7,7	9,8	7,8	0,0	13,6	57,0	4,3	52,8
Çevre Koruma Hizmetleri	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1	1,0	0,0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	3,7	77,4	0,1
Sağlık Hizmetleri	11,1	13,3	24,5	0,0	0,0	6,6	0,0	0,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,1	4,4	2,2	0,0	0,5	3,2	1,3	0,1
Eğitim Hizmetleri	36,7	37,4	13,8	0,0	1,6	18,8	1,8	32,4
Sosyal Gv.ve Sosyal Yardımlar	0,4	0,4	1,8	0,0	55,4	0,6	0,1	1,8
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100

Ek Tablo 5. Genel Bütçe Finansmanı (Kasım Sonu)

	Ocak	Üubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	A-ustos	Eylül	Ekim	Kasım
FAZ Diİ DENGİ	1.062.507	3.908.486	12.451.827	13.323.512	19.342.579	19.849.176	19.623.960	27.281.852	29.364.186	31.058.726	35.876.328
BÜTÇİ DENGİSİ	-5.958.349	-8.079.299	-3.514.963	-5.723.601	-4.322.542	-7.044.290	-13.037.176	-9.697.111	-13.407.434	-13.627.303	-11.086.196
BÜTÇİ EMANİTLİ	-1.417.730	-758.273	-803.156	-664.976	-634.069	-493.670	-15.822	-311.561	-300.305	-409.194	-19.554
DİĞİR EMANİTLİ	-18.451	-51.755	-943.730	-891.259	-702.009	-790.654	426.481	443.633	276.911	539.036	354.945
AVANSLAR	5.367.759	1.303.900	1.168.133	1.122.322	958.553	703.681	683.563	574.927	366.412	396.712	296.560
Nakit Dengesi	-2.026.771	-7.585.427	-4.093.716	-6.157.514	-4.700.067	-7.624.933	-11.942.954	-8.990.112	-13.064.416	-13.100.749	-10.454.245
Hazine Finansmanı	2.026.771	7.585.427	4.093.716	6.157.514	4.700.067	7.624.933	11.942.954	8.990.112	13.064.416	13.100.749	10.454.245
Toplam Net Borçlanma (Borçlanma eksi geri ödeme)	6.491.656	13.754.272	14.248.552	12.606.885	9.152.892	9.097.670	11.573.677	12.452.887	13.079.658	10.949.372	9.784.767
Yapılan Borçlanmaların toplamı	18.180.780	30.367.762	43.351.126	51.987.078	63.005.972	74.676.758	87.941.069	90.863.773	104.679.742	113.949.696	120.571.042
İç Borçlanma	16.338.655	24.836.436	37.616.299	46.110.511	55.415.913	66.503.085	78.966.332	81.708.787	95.417.152	103.048.482	109.578.314
Tahvil	12.274.655	19.876.436	30.393.299	37.790.511	47.095.913	58.183.085	67.024.332	68.975.787	80.413.152	87.145.482	93.675.314
Bono	4.064.000	4.960.000	7.223.000	8.320.000	8.320.000	8.320.000	11.942.000	12.733.000	15.004.000	15.903.000	15.903.000
Diş Borçlanma	1.842.124	5.531.327	5.734.827	5.876.567	7.590.059	8.173.673	8.974.738	9.154.986	9.262.590	10.901.214	10.992.728
Anapara Geri Ödemeleri Toplamı	-11.689.124	-16.613.490	-29.102.574	-39.380.193	-53.853.080	-65.579.088	-76.367.392	-78.410.886	-91.600.084	-103.000.324	-110.786.275
İç Borçlanma	-10.784.343	-12.807.338	-24.770.721	-33.523.736	-46.048.856	-57.152.095	-67.203.207	-68.493.204	-80.445.661	-88.499.280	-95.771.790
Tahvil	-7.860.343	-7.956.338	-17.406.721	-24.533.736	-37.058.856	-48.162.095	-52.448.626	-52.842.624	-62.532.080	-69.136.699	-76.409.209
Bono	-2.924.000	-4.851.000	-7.364.000	-8.990.000	-8.990.000	-8.990.000	-14.754.581	-15.650.581	-17.913.581	-19.362.581	-19.362.581
Diş Borçlanma	-904.780	-3.806.152	-4.331.853	-5.856.457	-7.804.224	-8.426.993	-9.164.186	-9.917.682	-11.154.423	-14.501.044	-15.014.486
Borçlanma Diş Diğİr Finansman	49.958	131.951	223.944	383.793	421.081	464.377	1.514.413	1.544.403	1.599.752	1.682.298	1.704.601
Önceden Verilen Borçlardan Yapılan Anapara Tahsilatı	49.958	131.951	212.831	306.724	323.536	366.832	430.159	460.148	515.498	598.044	620.347
Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	0	0	0	0	986.710	986.710	986.710	986.710	986.710
Borç verme (-) Geri ödeme (+)	0	0	11.113	77.069	97.545	97.545	97.545	97.545	97.545	97.545	97.545
Kasa hareketi (- giriş, + çıkış)	-4.514.842	-6.300.797	-10.378.780	-6.833.164	-4.873.906	-1.937.114	-1.145.136	-5.007.178	-1.614.994	469.079	-1.035.123
Kaynak : Hazine Müsteşarlığı											

Ek Tablo 6. Merkezi Yönetim Borç Stokunun Kompozisyonu (Kasım Sonu)

(milyon YTL)	Merkezi Yönetim Borç Stoku (2006 Sonu)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Ocak 2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (İubat 2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Mart 2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Nisan2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Mayıs2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Haziran2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Temmuz2007)	%	Yönetim Borç Stoku (A+ustos2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Eylül2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Ekim2007)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Kasım2007)	%
İç Borç Stokunun Yapısı	251.470	100,0	257.350	100,0	263.165	100,0	263.724	100,0	262.336	100,0	258.968	100,0	253.718	100,0	256.125	100,0	258.109	100,0	258.272	100,0	257.488	100,0	256.914	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>	251.470	100,0	257.350	100,0	263.165	100,0	263.724	100,0	262.336	100,0	258.968	100,0	253.718	100,0	256.125	100,0	258.109	100,0	258.272	100,0	257.488	100,0	256.914	100,0
Kamuya	71.410	28,4	71.724	27,9	73.444	27,9	73.521	27,9	74.107	28,2	73.347	28,3	69.085	27,2	69.391	27,1	69.732	27,0	69.814	27,0	69.051	26,8	69.305	27,0
Piyasaya	180.060	71,6	185.625	72,1	189.721	72,1	190.202	72,1	188.230	71,8	185.621	71,7	184.634	72,8	186.734	72,9	188.377	73,0	188.458	73,0	188.438	73,2	187.609	73,0
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>	251.470	100,0	257.350	100,0	263.165	100,0	263.724	100,0	262.336	100,0	258.968	100,0	253.718	100,0	256.125	100,0	258.109	100,0	258.272	100,0	257.488	100,0	256.914	100,0
Sabit Faizliler	121.053	48,1	127.558	49,6	129.732	49,3	128.805	48,8	128.495	49,0	123.389	47,6	120.922	47,7	123.520	48,2	124.860	48,4	124.002	48,0	124.864	48,5	126.482	49,2
Değişken Faizliler	130.417	51,9	129.791	50,4	133.434	50,7	134.919	51,2	133.841	51,0	135.580	52,4	132.796	52,3	132.605	51,8	133.249	51,6	134.270	52,0	132.624	51,5	130.432	50,8
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>	251.470	100,0	257.350	100,0	263.165	100,0	263.724	100,0	262.336	100,0	258.968	100,0	253.718	100,0	256.125	100,0	258.109	100,0	258.272	100,0	257.488	100,0	256.914	100,0
Türk Lirası Cinsinden	216.800	86,2	219.577	85,3	226.051	85,9	228.215	86,5	230.043	87,7	227.092	87,7	222.316	87,6	224.969	87,8	226.555	87,8	229.311	88,8	228.888	88,9	230.299	89,6
Döviz Cinsinden	32.989	13,1	36.031	14,0	35.383	13,4	33.781	12,8	30.601	11,7	30.207	11,7	29.755	11,7	29.740	11,6	30.256	11,7	27.742	10,7	27.385	10,6	25.379	9,9
Döviz Endeksli TL	1.681	0,7	1.742	0,7	1.731	0,7	1.727	0,7	1.692	0,6	1.670	0,6	1.648	0,6	1.416	0,6	1.299	0,5	1.220	0,5	1.215	0,5	1.236	0,5
Dış Borç Stokunun Yapısı	93.573	100,0	95.256	100,0	94.906	100,0	94.159	100,0	90.158	100,0	89.095	100,0	87.768	100,0	88.108	100,0	89.319	100,0	82.977	100,0	78.941	100,0	79.089	100,0
<i>Faiz Yapısı açısından</i>	93.573	100,0	95.256	100,0	94.906	100,0	94.159	100,0	90.158	100,0	89.095	100,0	87.768	100,0	88.108	100,0	89.319	100,0	82.977	100,0	78.941	100,0	79.089	100,0
Sabit Faizliler	65.113	69,6	66.820	70,1	69.184	72,9	68.787	73,1	66.680	74,0	64.706	72,6	63.658	72,5	63.858	72,5	65.193	73,0	61.045	73,6	57.832	73,3	58.217	73,6
Değişken Faizliler	28.460	30,4	28.436	29,9	25.722	27,1	25.372	26,9	23.477	26,0	24.390	27,4	24.110	27,5	24.249	27,5	24.126	27,0	21.932	26,4	21.109	26,7	20.872	26,4
Toplam Borç Stokunun Yapısı	345.043	100,0	352.606	100,0	358.071	100,0	357.882	100,0	352.494	100,0	348.064	100,0	341.486	100,0	344.233	100,0	347.428	100,0	341.249	100,0	336.430	100,0	336.003	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>																								
Kamuya	71.410	20,7	71.724	20,3	73.444	20,5	73.521	20,5	74.107	21,0	73.347	21,1	69.085	20,2	69.391	20,2	69.732	20,1	69.814	20,5	69.051	20,5	69.305	20,6
Piyasaya (1)	273.633	79,3	280.881	79,7	284.627	79,5	284.361	79,5	278.388	79,0	274.717	78,9	272.401	79,8	274.841	79,8	277.696	79,9	271.435	79,5	267.379	79,5	266.698	79,4
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>	345.043	100,0	352.606	100,0	358.071	100,0	357.882	100,0	352.494	100,0	348.064	100,0	341.486	100,0	344.233	100,0	347.428	100,0	341.249	100,0	336.430	100,0	336.003	100,0
Sabit Faizliler	186.166	54,0	194.379	55,1	198.916	55,6	197.591	55,2	195.175	55,4	188.094	54,0	184.580	54,1	187.379	54,4	190.053	54,7	185.047	54,2	182.696	54,3	184.699	55,0
Değişken Faizliler	158.877	46,0	158.227	44,9	159.155	44,4	160.291	44,8	157.319	44,6	159.969	46,0	156.906	45,9	156.854	45,6	157.375	45,3	156.202	45,8	153.733	45,7	151.304	45,0
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>	345.043	100,0	352.606	100,0	358.071	100,0	357.882	100,0	352.494	100,0	348.064	100,0	341.486	100,0	344.233	100,0	347.428	100,0	341.249	100,0	336.430	100,0	336.003	100,0
Türk Lirası Cinsinden	216.800	62,8	219.577	62,3	226.051	63,1	228.215	63,8	230.043	65,3	227.092	65,2	222.316	65,1	224.969	65,4	226.555	65,2	229.311	67,2	228.888	68,0	230.299	68,5
Döviz Cinsinden	126.562	36,7	131.288	37,2	130.288	36,4	127.940	35,7	120.759	34,3	119.302	34,3	117.522	34,4	117.848	34,2	119.574	34,4	110.719	32,4	106.327	31,6	104.468	31,1
Döviz Endeksli TL	1.681	0,5	1.742	0,5	1.731	0,5	1.727	0,5	1.692	0,5	1.670	0,5	1.648	0,5	1.416	0,4	1.299	0,4	1.220	0,4	1.215	0,4	1.236	0,4
<i>İç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)</i>	24		23,9		23,9		24,9		24,8		26,1		26,9		27		26,2		26,6		26,5		26,1	
<i>İç Borçlarının Ortalama Vadesi (Ay)</i>	27,5		24,1		44,9		42,8		29,5		55,6		32,7		28,9		40,9		29,0		32,5		23,2	
<i>İç Borç İhaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)</i>	21,47		20,36		18,85		19,81		19,1		18,81		18,52		17,56		18,58		18,25		16,4		16,21	

(1) Dış Borç Stokunun tamamının piyasaya olduğu varsayılmıştır.

(2) İskontolu Satışlar

Kaynak: www.hazine.gov.tr