

2008 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ ÖN DEĞERLENDİRME NOTU

I- 2008 Mali Yılı Bütçe Sonuçları: Mali Disiplin Sağlandı mı?

Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan 2008 mali yılı geçici bütçe uygulama sonuçlarına göre merkezi yönetim bütçesi 17,1 milyar YTL açık vermiş bulunmaktadır. Resmi tanımlı faiz dışı bütçe fazlası ise 33,6 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 1: 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Tahminleri ve Gerçekleşme

(milyon YTL)	Başlangıç Bütçesi	Temmuz Bek. Rap. Gerç. Tah.	Ekim Bütçe Tahmini	Yıl Sonu Gerç.	Temmuz Revizyon (%)	Ekim Revizyon (%)	Başlangıç Büt. Göre Gerç. Or.	Ekim Rev. Göre Gerç. Or. (%)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	222,553	232,899	229,535	225,967	4.6	3.1	101.5	98.4
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	166,553	177,149	175,035	175,306	6.4	5.1	105.3	100.2
Faiz Giderleri	56,000	55,750	54,500	50,661	-0.4	-2.7	90.5	93.0
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	204,556	216,990	215,396	208,898	6.1	5.3	102.1	97.0
Vergi Gelirleri	171,206	174,615	174,745	168,087	2.0	2.1	98.2	96.2
Vergi Dışı Gelirler	33,350	42,375	40,651	40,811	27.1	21.9	122.4	100.4
Özelleştirme	3,900		9,281	8,889		138.0	227.9	95.8
Bütçe Dengesi	-17,997	-15,909	-14,139	-17,069	-11.6	-21.4	94.8	120.7
Faiz Dışı Bütçe Dengesi	38,003	39,841	40,361	33,592	4.8	6.2	88.4	83.2
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	31,289		24,558	17,740		-21.5	56.7	72.2

Buna göre merkezi yönetim bütçe açığının, başlangıçta tahmin olunan 17,9 milyar YTL açığın altında kaldığı ve bunun mali disiplin göstergesi olduğu yorumları yapılmaktadır. Bu yorumların gerçekçiliğinin sorgulanması gerektiğinden hareketle bazı noktaların altının çizilmesinde yarar görülmektedir.

Öncelikle bu sonuçları sadece yılbaşında yapılan gelir, gider ve açık tahminleri ile değil; Ekim ayında 2009 yılı bütçesi meclise sunulurken, 2008 yılı için yapılan gerçekleşme tahmini ile bir arada ele almak gerekmektedir. Bunun iki temel nedeni vardır: Birincisi, enflasyon, büyüme ve ödemeler dengesi gibi temel makro parametreler ile gerek bütçe harcamalarında gerekse bütçe gelirlerinde yılın ilk sekiz ayı sonunda ortaya çıkan gelişmelere göre bütçe tahminlerinin revize edilmesi; ikincisi ise yıl içinde bütçe gelir ve giderlerini etkileyen politika kararlarının bütçe tahminlerine yansıtılması. Eğer değerlendirmeler bu iki bütçe tahminine göre yapılmazsa ulaşılabilecek sonuçlar ve yapılacak yorumlar eksik ve yanıltıcı olacaktır.

2008 yılı geçici sonuçlarına göre toplam harcamalar genel olarak, başlangıç bütçe tahmininin üzerinde, Ekim ayı gerçekleşme tahmininin ise altında çıkmıştır. Buna karşılık faiz dışı harcamalar ise başlangıç bütçe tahmininin çok üzerinde, Ekim gerçekleşme tahmininin ise paralelinde gerçekleşmiştir. Burada toplamda harcama performansını asıl belirleyen kalemin faiz harcamaları olduğu dikkat çekmektedir. Başlangıçta 56 milyar YTL, Ekim gerçekleşme tahmininde 54,4 milyar YTL olan faiz harcamaları yıl sonunda 50,6 milyar YTL olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2: 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Tahminleri ve Gerçekleşme

(milyon YTL)	(milyon YTL)			GSYİH'ya Oranları		
	2008			2008		
	Bütçe	Gerç. Tah. (Ekim 2008)	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah. (Ekim 2008)	Gerç.
Merkezi Yön.Bütçe Harcamaları	222,553	229,535	225,967	23.5	23.1	22.7
Faiz Dışı Harcamalar	166,553	175,035	175,306	17.6	17.6	17.6
I. Personel Harcamaları	48,672	50,128	48,825	5.1	5.0	4.9
II. Sosyal G. Kur. Devlet Primi	6,405	6,677	6,402	0.7	0.7	0.6
III. Mal ve Hizmet Alımları	22,905	24,750	23,941	2.4	2.5	2.4
IV. Faiz Harcamaları	56,000	54,500	50,661	5.9	5.5	5.1
V. Cari Transferler	69,207	68,694	70,116	7.3	6.9	7.1
VI. Sermaye Giderleri	11,775	17,675	18,441	1.2	1.8	1.9
VII. Sermaye Transferleri	2,084	2,803	3,173	0.2	0.3	0.3
VIII. Borç Verme	3,934	4,308	4,411	0.4	0.4	0.4
IX. Yedek Ödenekler	1,571			0.2		
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	204,556	215,396	208,898	21.6	21.7	21.0
I. Genel Bütçe Gelirleri	199,411	210,336	202,790	21.1	21.2	20.4
A. Vergi Gelirleri	171,206	174,745	168,087	18.1	17.6	16.9
Dolaysız Vergiler	56,629	61,072	59,020	6.0	6.1	5.9
Dolaylı Vergiler	114,577	113,673	109,067	12.1	11.4	11.0
B. Vergi Dışı Gelirler	28,205	35,590	34,703	3.0	3.6	3.5
Özelleştirme	3,900	9,281	8,889	0.4	0.9	0.9
Diğer	24,305	26,309	25,814	2.6	2.6	2.6
II.Özel Bütçeli İd. Öz Gel.	3,417	3,340	4,369	0.4	0.3	0.4
III.Düzen. ve Denet. Kur. Gel.	1,728	1,721	1,740	0.2	0.2	0.2
Bütçe Dengesi	-17,997	-14,138	-17,069	-1.9	-1.4	-1.7
Bütçe Den. (Özell. ve İF Gel. Hariç)	-21,897	-24,719	-26,458	-2.3	-2.5	-2.7
Faiz Dışı Denge	38,003	40,362	33,592	4.0	4.1	3.4
Program Tanımlı Denge	31,289	24,558	17,740	3.3	2.5	1.8

Faiz dışı harcamalarda yukarı yönlü sapma gösteren alt kalemler dikkat çekicidir. Bu kalemlere bakılacak olursa;

- Mal ve hizmet alımları başlangıç bütçesine göre 1 milyar YTL'nin biraz üzerinde çıkarken, revize tahminin ise altında kalmaktadır. Başlangıç bütçesine göre mal ve hizmet alımlarında artışı belirleyen temel unsur diğer mal ve hizmet alımlarının ödeneğin 1,3 milyar YTL üzerinde gerçekleşmiş olmasıdır. Bu ise başta elektrik, doğalgaz gibi girdi maliyetlerindeki artış ile hizmet giderleri, yolluklar ve görev giderleri ödeneğinin aşılmasının bir sonucu olarak tespit edilmiştir.
- Cari transferler; görev zararları, tarımsal desteklemeler ve yerel yönetimlere aktarılan paylar nedeni ile hem başlangıç hem de gerçekleşme tahmininin üzerinde çıkmıştır. Cari transferlerde bütçe ödeneğinin çok üzerine çıkılmasını prim affına yönelik yeniden yapılandırma uygulamasının mali sonuçları engellemiştir.
- Sermaye giderleri kalemi başlangıç ödeneği ve gerçekleşme tahmininden en fazla sapan kalemlerden birisidir. Başlangıç hedefine göre ödeneğin üzerindeki artış yaklaşık 6,6 milyar YTL düzeyinde olmuştur. Özelleştirme fonundan aktarılan kaynak, varlık satışı ve işsizlik sigortası fonundan aktarılan 10,2 milyar YTL düzeydeki ilave kaynak buradaki harcama genişlemesini belirlemiştir.

- Sermaye transferi kalemi ise yerel yönetimlere aktarılan kaynağın etkisiyle başlangıç ödeneğinin ve revize ödeneğin oldukça üzerinde gerçekleşmiştir. Başlangıç ödeneğine göre sapmanın en yüksek olduğu kalemlerden birisidir.
- Personel harcamaları hemen hemen başlangıç ödeneği düzeyinde, revize hedefin ise altında gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, kamu personeline yapılan tüm ödemelerin bütçe kapsamı içinde yer almaması buradaki mali resmin eksik görülmesine neden olmaktadır. Zira bir kısım ek ödemeler bütçe dışında, döner sermayeler üzerinden yapılmaktadır.
- 2008 yılında sağlık sektörüne ve müteahhitlere yapılmayan ve ertelenen ödemelerin tutarı belli değildir.
- KEY ödemeleri bütçe dışından yapılmıştır.

Sonuç olarak harcama kanadındaki gelişmelerin resmin tümünü verdiğini ileri sürmek mümkün görülmemektedir.

Bütçenin gelir kaleminde ise sapmaların boyutu çok daha dikkat çekicidir.

- Vergi gelirleri başlangıçta 171,2 milyar YTL, yılın bitmesine üç ay kala yapılan gerçekleşme tahmininde 174,7 milyar YTL olarak öngörülmüşken; yıl sonu gerçekleşmesi 168,1 milyar YTL olmuştur. Başlangıç tahminine göre dolaylı vergiler düşerken(% 4,8), dolaysız vergiler ise artmıştır (% 4,2). Revize tahmine göre ise hem dolaylı (%4,1) hem de dolaysız vergiler (% 3,4) bir düşme içinde olmuştur.
- Yılın ortasında yapılan düzenlemelerle Özelleştirme Fonunun nakit fazlalarının merkezi yönetim bütçesine gelir olarak kaydedilmesi ile varlık satışları sonrasında elde edilen tahsilat tahmini başlangıçta 3,9 milyar YTL olarak belirlenmişken, bu gelirin gerçekleşme tahmininde 9,3 milyar YTL 'ye yükseltilmesi, buna karşılık yıl sonunda ise 8,9 milyar YTL olarak gerçekleşmesi en çarpıcı gelişmedir. Zira bu uygulama ile birlikte 1,3 milyar YTL düzeyinde İşsizlik Fonu katkısı ile dönemsel olarak merkezi yönetim bütçesinde sanal bir düzeltme (yama) yapılması yoluna gidilmiştir.

Bütün bunların sonucunda bütçenin başlangıçta 17,9 milyar YTL, gerçekleşme tahmininde 14,1 milyar YTL açıkla kapanması tahmin edilirken, 17,1 milyar YTL'lik bir açıkla karşılaşılmıştır. Özetle söylemek gerekirse bir kaç ay önce revize edilen bütçe açığı tahmini tutmamıştır.

Yılın son üç ayındaki bütçe açığındaki bozulma geçen senenin aynı dönemi ile karşılaştırıldığında çok daha çarpıcıdır. Bu duruma daha önceki TEPAV Mali İzleme raporlarında dikkat çekilmiştir. Ayrıca bütçe açığının neredeyse yarısının yılın son ayında gerçekleşmesi de kamu maliyesindeki “ Aralık Ateşinin” halen devam ettiğini göstermektedir.

Yılın bitmesine bir kaç ay kala yapılan tahminde 14,1 milyar YTL olarak belirlenen açığın, yıl sonunda bunun çok üzerinde ortaya çıkması durumunda tekrar başa dönülerek başlangıç bütçe hedefinin tutturulduğunun ileri sürülmesini bütçe kredibilitesi açısından samimi ve gerçekçi bir yaklaşım olarak değerlendirmek mümkün görülmemektedir. Şöyle ki, bütçede daha önceki raporlarımızda değinildiği gibi gelir olarak kaydedilmemesi gereken Özelleştirme Fonu ve İşsizlik Fonundan yapılan aktarmalar yer almakta; buna karşılık bütçede yer alması gereken KEY ödemeleri ise bütçe dışına çıkarılarak ödenmektedir.

Böylece merkezi yönetim bütçesi “daha güzel” gösterilmeye çalışılırken, bu İşsizlik Fonu ve Özelleştirme Fonunun mali durumunun bozulması pahasına yapılmaktadır. Bu tür işlemlere rağmen gerçekleşme tahmininde daha düşük olması öngörülen merkezi yönetim bütçe açığı aradan bir kaç ay geçtikten sonra yaklaşık % 20,7 civarında bir sapma ile daha yüksek bir oranda gerçekleşmektedir. Bu durumda bu sefer hedefleri oynak hale getirerek başlangıç hedefinin tutturulduğunu, mali disiplinin sağlandığını ve bütçe yönetiminde iyi bir performans sergilendiğini ileri sürmek ciddi bir tutarlılık sorununa işaret etmektedir.

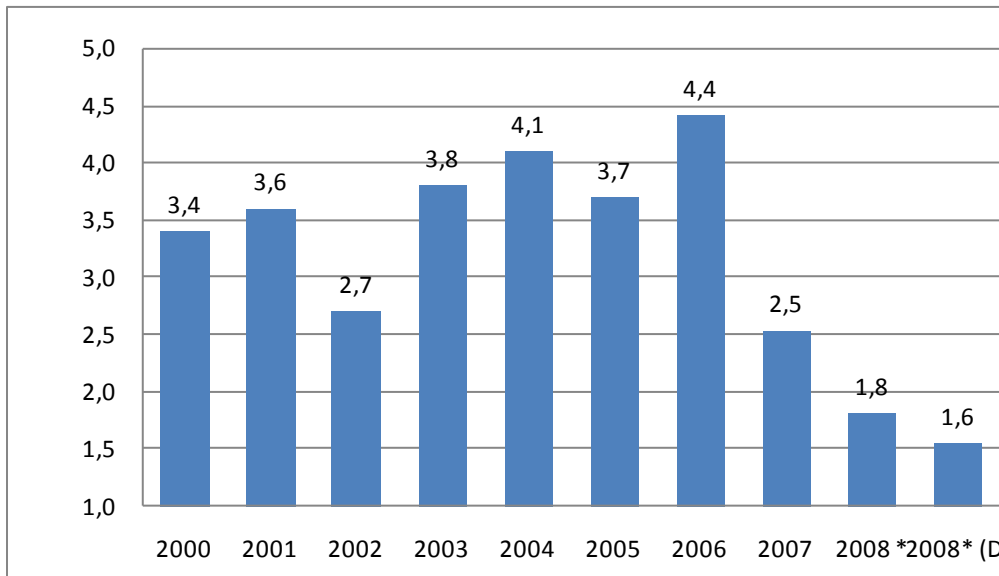
II- Gerçek Mali Performans Nasıl Hesaplanmalıdır?

Bütçede yıl içi yapılan bu tür saydam olmayan müdahaleler, bir defalık tedbirler ve benzeri işlemlerin dışarıda bırakılması sureti ile hesaplayacağımız faiz dışı denge tutarının (program tanımlı/düzeltilmiş) hem başlangıç hem de gerçekleşme tahmini karşısındaki durumunun değerlendirilmesini en sağlıklı yaklaşım olarak görmekteyiz.

Bu tür müdahalelere rağmen resmi tanımlı faiz dışı fazlanın dahi hem başlangıç hem de gerçekleşme tahminlerinin altında gerçekleşmesi; yani her iki hedefin de tutturulamaması dikkat çekicidir.

Kaldı ki; gerçek mali performansı gösteren program tanımlı/düzeltilmiş faiz dışı fazla ise başlangıç hedefinin 14 milyar YTL, gerçekleşme tahminin ise 7 milyar YTL altında gerçekleşmiştir. Bu ise istikrar programları uygulamasına geçtiğimiz 2000 yılından bu yana sergilenen en düşük mali performansı işaret etmektedir. Nitekim izleyen grafikten görüleceği üzere GSYH’ya oran olarak % 4’lerin üzerine çıkan program tanımlı fazla son dokuz yılın en kötü mali performansı olan % 1,8’e 2008 yılında inmiştir. KEY ödemeleri dahil edildiğinde bu performans % 1,6’ya kadar düşmektedir.

Grafik 1. Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla Gelişimi (% , GSYH)



* 2008 yılı GSYH tahmini DPT 2009 Yılı Programından alınmıştır

D: KEY ödemeleri dahil edilerek yapılan düzeltilmiş program tanımlı denge

Kaynak: 2000-2004 (2000-2007, IMF Staff Reports; 2005-2008, Hazine Müsteşarlığı ve kendi tahminimiz)

III- Sonuç olarak;

2008 yılı bütçesinde mali disiplin açısından iyi bir performans gösterildiğini ileri sürmek gerçekçi olmayan iyimser bir yorum olarak ele alınmalıdır.

2008 mali yılı bütçe harcamalarının performansı, saydam olmayan kayıt sistemleri, ertelenmiş harcamalar gibi kalitesi kuşkuyla tedbirlere dayanırken, gelir kanadında ise başka kamu ajanlarının nakit varlıklarının merkezi yönetim kasasına aktarılması ile denge sağlanmasına çalışıldığı görülmektedir.

Bütün bunlara rağmen dolaylı vergilere dayanan ve büyümeden doğrudan etkilenen (toplam talep düzeyindeki değişmeden) Türk Vergi Sisteminde görülen erozyon gerçekleşen mali performansın hedeflerin altında kalmasında giderek daha fazla etkili olmaktadır.

Düzeltilmiş faiz dışı denge hedeflerin gerisinde kalmıştır.

Özellikle yılın son üç ayı bütçe bozulmasının en belirgin olduğu dönem olarak dikkat çekmektedir.

Bu durumda mali disiplin anlamında başarı olarak değerlendirilebilecek bir durum gözlemlenememiştir.

2008 mali yılı bütçesinde rastlanılan bu durum 2009 yılında bütçe tahminlerinin kredibilitesini de şimdiden risk altına sokmuş görünmektedir.

2008 yılı bütçe uygulama sonuçlarının ayrıntılı bir değerlendirmesini içeren Mali İzleme Raporumuz önümüzdeki günlerde yayınlanacaktır.