

tepav

türkiye ekonomi politikaları araştırma vakfı

istikrar enstitüsü

Mali İzleme Raporu

- 2009 Yılı Nisan Ayı
Bütçe Sonuçları

- Borçlanma Limitinde yapılan değişiklikler
ve TBMM'nin Bütçe Hakkı

I. 2009 Yılı Nisan Ayı Bütçe Uygulama Sonuçları

A. Merkezi Yönetim 2009 Yılı Nisan Ayı Bütçe Sonuçlarına Kısa Bakış-Yönetici Özeti

Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan bütçe uygulama sonuçlarına göre, merkezi yönetim bütçesi Nisan ayı sonu itibarı ile yaklaşık 20 milyar TL açık vermiştir. Aynı dönemde, resmi tanımlı faiz dışı denge ise 1 milyar TL fazla ile sonuçlanırken; program tanımlı faiz dışı denge 6 milyar TL açık vererek gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri önceki yılın aynı dönemine oranla % 4 artarken, bütçe harcamalarındaki artışın gelirlerin yaklaşık 6 kat üzerinde % 24,6 oranında gerçekleşmesi nedeni ile bütçe açığı Nisan ayı sonunda 2009 yılının tümü için tahmin edilen açığın çok üzerinde oluşmuştur.

Dolayısı ile yılın ilk üç ayında elde edilen bütçe uygulama sonuçlarından sonra Nisan ayı sonuçları da, başlangıçta öngörülen bütçe açığının yaklaşık iki katına yakın bir büyüklüğün ortaya çıktığını ve yılsonunda bu açığın giderek daha da büyüyeceğini teyit etmiş bulunmaktadır. Yılın ilk üç ayında önceki yıla oranla faiz dışı bütçe ödeneklerinin % 25'inin tüketilmiş olmasına karşın, bu yılın ilk dört ayının sonuçlarına göre bu oran % 32,9 olmuştur. Sonuç olarak, Nisan ayı içinde faiz dışı harcamalarda ciddi bir artış söz konusudur. Geçen yılın aynı döneminde ise ödeneklerin kullanılma oranı % 31'de kalmıştır.

Gelirlerin yıl sonuna göre gerçekleşme oranı ise, geçen yılın aynı dönemine göre 4 puan azalma ile % 27,1 olmuştur. Vergi gelirlerinde azalma daha da şiddetlidir. Nisan ayı sonundaki gelir vergisi tahsilatlarına rağmen, başlangıç tahminine göre gerçekleşme oranı % 25,2 olmuş; Katılım Öncesi Ekonomik Program (KEP) revize tahminine göre ise, önceki yıla göre 6 puanın biraz üzerinde azalma kaydetmiştir.

Tablo 1. Merkezi Yönetim Bütçesi 2009 Nisan Ayı Gerçekleşmeleri (2008 Yılı ile Karşılaştırmalı)

<i>milyon YTL</i>	Nis.08	Nis.09	Değişim (%)	2008 Yıl Son. Göre Gerç.	2009 Öde. Göre Gerç.
Harcamalar	70.200	87.435	24,55	31,07	33,74
1-Faiz Hariç Harcama	52.283	66.306	26,82	29,82	32,88
Personel Giderleri	16.526	19.199	16,17	33,85	33,56
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	2.074	2.326	12,17	32,40	32,12
Mal ve Hizmet Alımları	5.613	7.128	27,00	23,44	28,00
Cari Transferler	24.046	32.008	33,11	34,29	36,39
Sermaye Giderleri	1.926	2.930	52,11	10,45	19,74
Sermaye Transferleri	686	767	11,75	21,64	27,16
Borç Verme	1.412	1.948	37,95	32,02	41,80
Yedek Ödenekler	0	0			
2-Faiz Harcamaları	17.916	21.128	17,93	35,37	36,74
Gelirler	64.751	67.361	4,03	31,06	27,08
1-Genel Bütçe Gelirleri	62.446	64.866	3,88	30,85	26,70
Vergi Gelirleri	53.158	50.958	-4,14	31,63	25,22
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.787	5.797	53,08	51,89	78,73
Faizler, Paylar ve Cezalar	5.103	6.286	23,18	29,97	32,36
Sermaye Gelirleri	57	1.365	2298,38	0,63	10,39
Alınan Bağış ve Yardımlar	341	400	17,10	39,27	42,45
Alacaklardan Tahsilat	0	61			
2-Özel Bütçe Gelirleri	1.283	1.364	6,32	29,37	35,18
3-Düzen. ve Denet. Kurul.Gel.	1.022	1.131	10,73	58,73	58,81
Bütçe Dengesi	-5.449	-20.073	-268,37	31,18	193,06
Faiz Dışı Denge	12.467	1.055	-91,54	37,57	2,24
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	9.662	-6.062		54,46	

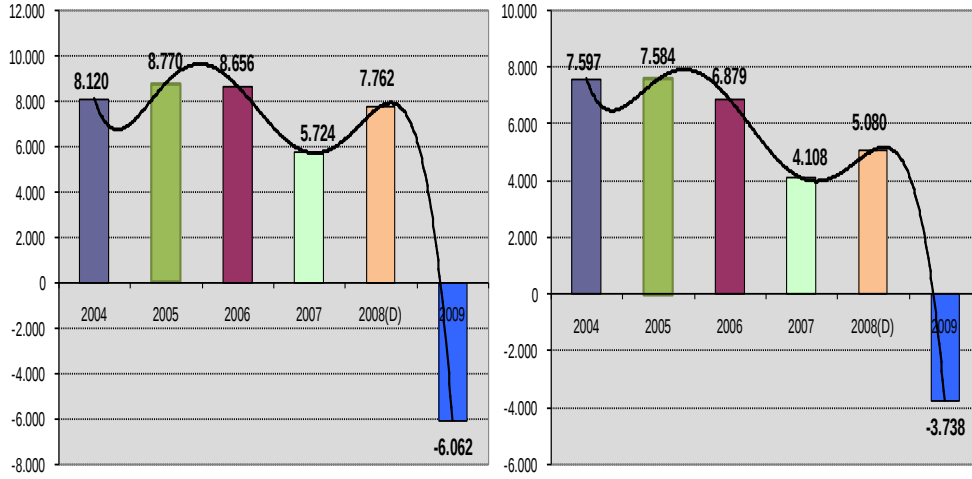
Faiz dışı bütçe harcamalarındaki artış, Nisan sonunda, enflasyonun çok üzerinde % 24,6 oranında gerçekleşmiştir. Gider kanadında ise, cari transferlerdeki artış önceki aylardaki gibi başı çekmekle birlikte; mal ve hizmet alımlarındaki artış da harcamaların hız kazanmasında belirleyici olmaya başlamıştır.

Cari transferler kalemi içinde KİT görev zararı ödemelerindeki artış bu dönemde dikkat çekici hale gelmiştir. Aşağıda ayrıntılı olarak açıklandığı gibi, KİT görev zararlarının önemli bir bölümü

Toprak Mahsulleri Ofisi (TMO) Genel Müdürlüğü'ne ait bulunmaktadır. Bu durumun adı geçen kurumun mali bünyesine daha fazla olumsuz etki yapmaması için TMO'ya bütçeden daha fazla kaynak ayrılması gerekecektir. Bu da, zaten artan bütçe açığını daha da yukarı çekecek ve piyasalardan ek borçlanma zorunluluğu doğuracaktır. Muhtemelen bu olasılığı bertaraf etmek üzere, Hükümet TBMM'ye 27 Mayıs 2009'da sunduğu bir yasa tasarısı ile Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 sayılı Kanun'da bir değişikliğe giderek, "2009 yılı kampanya dönemi" adı altında TMO'ya ikrazen tahvil vermeyi öngörmüştür. İkrazen verilen Hazine tahvillerinin bütçe açığına ve dolayısı ile nakit borçlanma limitine yansıtılmama olasılığı gözden uzak tutulmamalıdır¹. Bu gelişme, son dönemde mali izleme raporlarının çeşitli sayılarında dile getirdiğimiz şekilde, KİT'lerde birikmeye başlayan görev zararlarının bütçe üzerinde baskı yaratmaya başladığını bize göstermektedir. Geçmiş dönemlerin politika kararlarının maliyeti bir şekilde sanki kriz döneminin mali faturası imiş gibi bütçe hesaplarında kendisini göstermektedir. Gelir kanadında ise, dönemsel olarak Hazine'ye giren kamu bankalarının temettü payları ile GSM 900 frekans tahsis ücretinden kaynaklı teşebbüs gelirleri, faiz, ceza ve paylar ile özelleştirme kaynaklı gelirlerdeki artış dikkati çekmektedir.

¹4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'un 6 ncı Maddesi3 üncü Fıkrası'na göre, ikrazen verilen tahvillerden doğan Hazine alacaklarının borçlu kurum tarafından ileride Hazine'ye ödenmemesi durumunda, ödenmeyen tutarın bütçeye gider kaydedilmesi gerekmektedir. Ancak yakın geçmişte TMSF, KEY ödemeleri gibi işlemlerde bu tahvillerden doğan alacaklar silinmiş ve işlemler bir bütün olarak bütçe dışına çıkarılmıştır.

Grafik 1. Merkezi Yönetim Bütçesi Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla Gerçekleşmeleri (2004-2009 Nisan ayı Sonu Karşılaştırmaları Milyon TL)



Cari fiyatlarla

2003=100 fiyatlarıyla

2008 (D), KEY ödemelerinin faiz dışı dengeye katıldığını ifade etmektedir.

Bütün bunların sonucunda, bütçenin program tanımlı faiz dışı fazla performansındaki bozulma hem nominal hem de reel anlamda artmaktadır. Bu da, ister istemez akla bu durumun borç dinamikleri üzerindeki etkisinin tartışılmasını getirmekte ise de, Mali İzleme Raporumuzun bu sayısında önceki raporumuzda kısmen değindiğimiz bir konuya daha ayrıntılı olarak değinmek istiyoruz. Hatırlanacağı üzere Ocak-Mart 2009 dönemini kapsayan raporumuzda bütçe açığının finansmanında kullanılan borçlanmanın yasal borçlanma limitini aştığını, bu durumun düzeltilmesi açısından TBMM'ye ek bir bütçe yasası sunulmasının Meclis'in Bütçe Hakkı'nın gözetilmesini sağlamak üzere son derece gerekli olduğunun altı çizilmişti. Raporumuzun yayınlandığı dönemle eşanlı olarak Hükümet TBMM'ne kamuoyunda "Torba Yasa" adı ile bilinen bir yasa tasarısı sunmuş bulunmaktadır. Bu tasarının 31 inci maddesi ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'a geçici bir madde eklenerek borçlanma limitinin dört

katına çıkarılması önerilmiştir. Daha sonra tasarının TBMM Plan Bütçe Komisyonu'nda görüşülmesi sırasında bu limit dört kat yerine beş kat olarak değiştirilmiştir. Plan ve Bütçe Komisyonu görüşmeleri sırasında borçlanma limitinin nasıl hesaplanacağı konusu üzerinde bazı tartışmalar yaşandığı ve limitin Meclis'in bütçe hakkını zedeler biçimde yorumlanma olasılığı karşısında, bu duruma hukuki bir bakış açısı getirmeyi amaçlayan bir değerlendirmeyi raporumuzun son bölümüne koymuş bulunuyoruz.

B. Bütçe Giderleri

Geçen yılın aynı dönemine göre, bütçe giderleri Nisan ayı sonunda % 24,6 oranında artış gösterirken, faiz dışı harcamalarda artış oranı % 26,8 düzeyindedir. Faiz dışı harcamalardaki artışın büyük kısmı cari transferler kaynaklıdır.

Nisan ayı sonunda harcamaların gerçekleşme oranı, geçen yılın aynı döneminin 2,6 puan üzerinde, % 33,7 seviyesinde çıkmıştır. Faiz dışı harcamalarda ise, bu oran geçen yılın aynı döneminin 3,1 puan üzerinde, % 32,9 seviyesindedir.

Bütçeye göre gerçekleşme oranlarına bakıldığında, KİT görev zararları yaklaşık % 80 oranıyla dikkati çekmektedir. Geçen yılın aynı döneminde bu oran % 23,4 düzeyinde gerçekleşmişti. Görev zararlarının tümü için gerçekleşme oranı bu dönemde % 62,8 ile geçen yılın aynı döneminin oranı olan % 27,6'nın oldukça üzerinde çıkmıştır.

Geçen yılın aynı dönemine göre, Nisan Ayı sonunda, personel giderleri % 16,2, mal ve hizmet alım giderleri ise % 27 oranında artmıştır. Mal ve hizmet giderlerindeki artışın en önemli iki kaynağı, % 37,7 oranındaki artışla savunma için yapılan harcamalar ve % 22,7 oranındaki artışla yeşil kart harcamalarıdır.

Tablo 2. 2008-2009 Nisan Sonu Karşılaştırmalı Bütçe Harcamaları

(milyon YTL)	Nisan				
	2008	2009	Artış Oranı (%)	2008 Gerç. Oranı (%)	2009 Gerç. Oranı (%)
Merkezi Yönetim Bütçe Harc. Top.	70.200	87.435	24,6	31,1	33,7
Faiz Dışı Giderler	52.283	66.306	26,8	29,8	32,9
I. Per. Giderleri	16.526	19.199	16,2	33,8	33,6
II.Sos. Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	2.074	2.326	12,2	32,4	32,1
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	5.613	7.128	27,0	23,4	28,0
Sağlık Harcamaları	2.113	2.443	15,7	31,2	34,5
İlaç Harcamaları	300	296	-1,1	31,7	25,9
Tedavi ve Sağlık Malzemesi Harc.	513	553	7,7	28,7	30,2
Yeşil Kart	1.300	1.594	22,7	32,2	38,8
Savunma ve Güvenlik (Sağlık Harıç)	1.373	1.891	37,7	16,8	20,7
Diğer Mal ve Hizmet Harcamaları	2.127	2.794	31,4	32,1	38,1
IV. Cari Transferler	24.046	32.008	33,1	34,3	36,4
Görev Zararları	563	1.934	243,2	27,6	62,8
Hazine Yardımları	13.512	19.057	41,0	34,9	37,7
Sosyal Gv. Kuruluş. Hazine Yard.	295	332	12,6	28,9	31,7
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	12.475	17.775	42,5	35,5	38,1
Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	9.944	9.689	-2,6	38,5	45,3
Kar Amacı Gt. Kur. Yap. Trans.	184	456	147,7	41,5	54,8
Hane Halkına Yapılan Transferler	376	444	18,3	34,4	33,6
Tarımsal Amaçlı Transferler	3.206	2.731	-14,8	55,2	55,2
Hane Halkına Yapılan Dię. Trans.	145	228	57,6	16,4	26,9
Sosyal Amaçlı Transferler	69	268	289,2	15,6	31,7
Yurtdışına Yapılan Transferler	190	271	42,5	31,3	32,0
Gelirden Ayrılan Paylar	5.802	6.620	14,1	29,0	26,8
V. Sermaye Giderleri	1.926	2.930	52,1	10,4	19,7
VI. Sermaye Transferleri	686	767	11,8	21,6	27,2
Yurtiçi Sermaye Transferi	671	765	13,9	22,1	28,9
Yurtdışı Sermaye Transferi	15	3	-82,9	11,5	1,5
VII. Borç Verme	1.412	1.948	38,0	32,0	41,8
Yurtiçi Borç Verme	1.342	1.809	34,8	33,7	41,7
Yurtdışı Borç Verme	70	139	98,6	16,2	42,6
VIII. Yedek Ödenekler	0	0			
Faiz Giderleri	17.916	21.128	17,9	35,4	36,7

Harcamalardaki artışın ana kaynağı olan cari transferler bu dönemde % 33,1 oranında artmıştır. Artış yönünde en büyük katkının kaynağı, sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri başlığı altında sosyal güvenlik kurumuna aktarılan kaynak olmaya devam etmiştir. Nisan Ayı sonunda devletin yaptığı sosyal güvenlik katkısı, yaklaşık 3,7 milyar TL seviyesine; krize karşı alınan önlemler kapsamında getirilen 5 puanlık prim indiriminin bütçedeki yükü 1,2 milyar TL seviyesine yükselmiştir.

Cari transferler kalemindeki artışa önemli katkı sağlayan bir başka kalem görev zararlarıdır. Burada özellikle KİT görev zararlarındaki artış öne çıkmaktadır. KİT görev zararlarına ekonomik kodlama detayında bakıldığında artışın Toprak Mahsulleri Ofisi görev zararlarından kaynaklandığı görülmektedir.

Tablo 3. 2006-2009 Nisan Sonu KİT Görev Zararları*

	(1000 TL)				Değişim Oranları(%)		
	2006	2007	2008	2009	2007 / 2006	2008 / 2007	2009 / 2008
Toplam Görev Zararları	2.550.271	2.703.930	3.093.842	6.332.591	6,03	14,42	104,68
KİT Görev Zararları	258.088	208.177	320.759	1.622.252	-19,34	54,08	405,75
T.C.Devlet Demiryollarına	19.018	18.177	19.094	20.500	-4,42	5,04	7,36
Toprak Mahsulleri Ofisine			160.000	1.268.863			693,04
TETAŞ	7.678						
TTK'ya	2.080						
TŞFAŞ'ye	20.000	80.000			300,00		
TKİ	209.312	110.000	140.000	144.000	-47,45	27,27	2,86

*Ekonomik kodlama detayına göre oluşturulmuştur.

Nisan ayı sonunda geçen yılın aynı dönemine göre % 52 oranında artış gösteren yatırım harcamaları, Nisan Ayı içinde yapılan harcamalar ile hızlanmış görünmektedir.

Sermaye transferlerindeki artış ise % 11,8 oranında kalmıştır. Nisan ayı içinde KÖY-DES için yapılan sermaye transferi bu artışın en önemli kaynağıdır.

Sonuç olarak % 26,8 oranında artan faiz dışı harcamaların yaklaşık % 60'ı cari transferler kaleminden kaynaklanırken, cari harcamaların katkısı % 30'da kalmıştır.

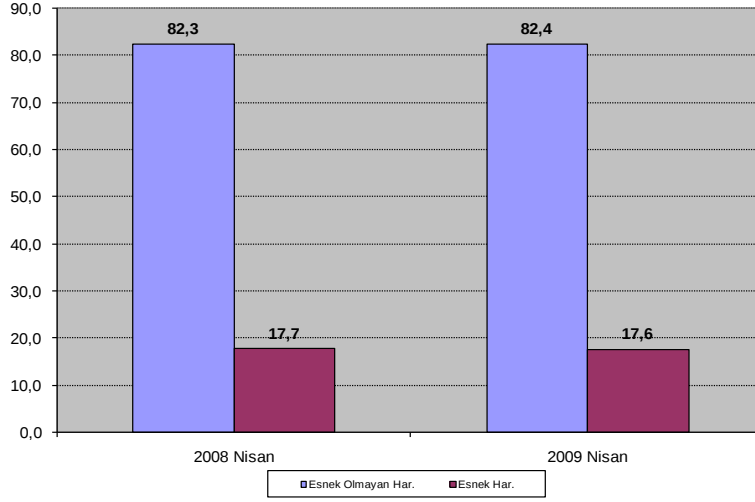
Tablo 4. Nisan Sonu Merkezi Yönetim Bütçe Faiz Dışı Harcamalarının Faiz Dışı Harcamalardaki Artışa Katkısı

	Artış Oranına Katkı	(%) Dağılım
Faiz Dışı Harcamalar	26,8	100,0
Cari Harcamalar	8,0	29,9
Personel	5,1	19,1
Mal ve Hizmet Alımları	2,9	10,8
Sağlık	0,6	2,4
Savunma ve Güvenlik	1,0	3,7
Cari Transferler	15,2	56,8
Sosyal Güvenlik Kuruluş.Hazine Yard.	0,1	0,3
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	10,1	37,8
Tarımsal Amaçlı Transferler	-0,9	-3,4
Gelirden Ayrılan Paylar	1,6	5,8
Sermaye Giderleri	1,9	7,2
Sermaye Transferleri	0,2	0,6
Diğer	1,0	3,8

Nisan ayı sonunda esnek olmayan harcamaların² toplam harcamalar içindeki payı % 82,4, esnek harcamaların payı ise % 17,6 düzeyinde gerçekleşmiştir. Dolayısı ile daralma dönemlerinde kamu gelirleri azalırken, esnek olmayan harcamalardaki bu katılık sonucu bütçe açığı otomatik olarak artmaktadır. Ancak bu artışı sadece genişleyici maliye politikası olarak değerlendirmek mümkün değildir. Zira bu olgu daralan bir ekonominin doğal sonucu olarak da karşımıza çıkmaktadır.

² Esnek olmayan harcamaların belli başlıları, bilindiği gibi, faiz, personel, sosyal güvenlik kurumlarına transferler gibi yükümlülüklerin yerine getirilmesine yönelik olarak yapılmaktadır.

Grafik 2. Esnek Olan ve Olmayan Harcamaların Bütçe Harcamaları İçindeki % Paylarının Gelişimi (2008 - 2009 Nisan)



C. Bütçe Gelirleri

Merkezi yönetim bütçe gelirleri Nisan ayı sonunda % 4 oranında artarak 67,4 milyar TL düzeyinde gerçekleşmiştir. Nisan ayında teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile faiz, pay ve cezalardan kaynaklı gelirlerde yaşanan artış bütçe gelirlerindeki düşmeyi sınırlamakla birlikte, bütçe gelirleri reel olarak geçen yıl düzeyinin yaklaşık olarak % 2 altında çıkmıştır.

Vergi gelirleri tahsilatı performansındaki olumsuz gelişme devam etmektedir. Vergi gelirleri tahsilatı yılın ilk üç ayı sonunda % 5,3 azalırken, bu oran yılın ilk dört ayı sonunda % 4,1 oranında gerçekleşmiştir. Nisan ayında vergi gelirleri tahsilatındaki nominal azalmanın % 0,7 oranında çıkması, vergi gelirleri tahsilatındaki düşmenin önceki üç aya göre yaklaşık bir puan daha az gerçekleşmesine neden olmuştur.

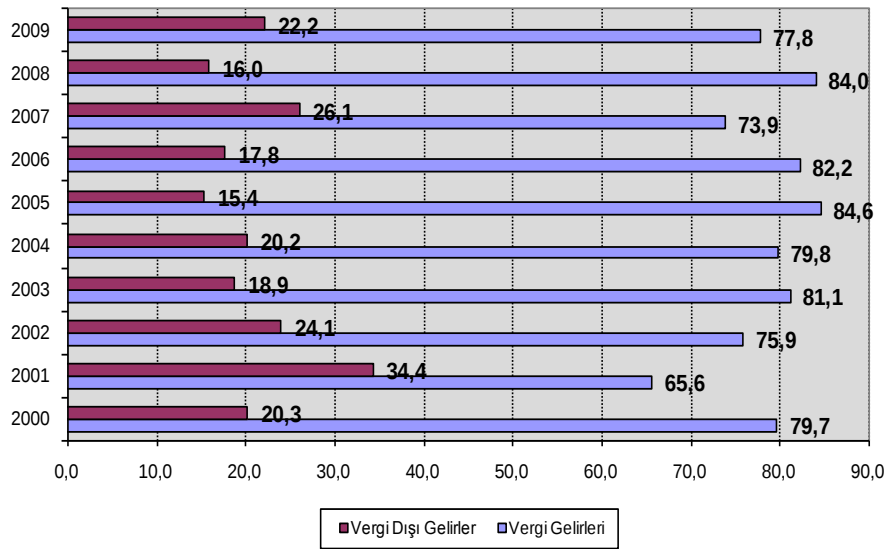
Nisan ayı sonunda bütçe hedeflerine göre gerçekleşme oranları toplam gelirden % 27,1, vergi gelirlerinde ise % 25,2 oranında gerçekleşmiştir. KEP ile yapılan revize hedeflere göre ise, bu oranlar sırası ile % 31,8 ve % 30 oranlarında çıkmaktadır. Bu oranlar, vergi gelirlerinde kötü bir performans gösterilen 2008 yılının da altında kaldığını bize göstermektedir. GSM 900 frekans tahsis ücreti (KDV etkisi dahil), özelleştirme kaynaklı gelir gibi bir defalık gelirler ayıklandığında, gelir performansındaki düşme çok daha çarpıcı hale gelmektedir. Ayrıca, Nisan ayında genel bütçenin çeşitli kurum ve işlemlerden aldığı pay ile faiz gelirleri altında yer alan iç borçlanma kağıtlarından kaynaklı faiz geliri artışının gelecek aylarda bu düzeyde gerçekleşmeyecek olması ihtimali, bütçenin gelir tarafındaki mali baskının daha da artmasına yol açmaktadır.

Tablo 5. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Nisan)

(milyon YTL)	Nisan 08	Nisan 09	Artış Or. (%)
Merkezi Yönetim Gelirleri	64.751	67.361	4,03
Genel Bütçe Gelirleri	62.446	64.866	3,88
I-Vergi Gelirleri	53.158	50.958	-4,14
1. Gelir ve Kazanç Üz. Al.Vergiler	16.313	16.716	2,47
a) Gelir Vergisi	11.902	12.966	8,93
Gelir Vergisi Tevkifatı	10.559	11.539	9,28
b) Kurumlar Vergisi	4.411	3.751	-14,96
Kurumlar Geçici Vergisi	4.078	3.529	-13,46
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.783	1.879	5,39
b) Motorlu Taşıtlar Vergisi	1.761	1.849	5,02
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	21.246	21.804	2,62
a) Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	5.751	6.446	12,07
b) Özel Tüketim Vergisi	12.678	12.245	-3,42
c) Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.263	1.546	22,42
d) Şans Oyunları Vergisi	139	132	-4,83
e) Özel İletişim Vergisi	1.415	1.435	1,43
4. Uluslararası Tic. ve Mua. Al. Verg.	10.797	7.479	-30,73
b) İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	9.834	6.697	-31,90
5. Damga Vergisi	1.309	1.397	6,69
6. Harçlar	1.694	1.516	-10,53
7. Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Vergiler	16	167	959,97
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.787	5.797	53,08
III-Alınan Bağışlar ve Yard. ile Özel Gel.	341	400	17,10
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	5.103	6.286	23,18
1.Faiz Gelirleri	1.219	1.505	23,43
V-Sermaye Gelirleri	57	1.365	2298,38
VI-Alacaklardan Tahsilat	0	61	
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	1.283	1.364	6,32
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gel.	1.022	1.131	10,73

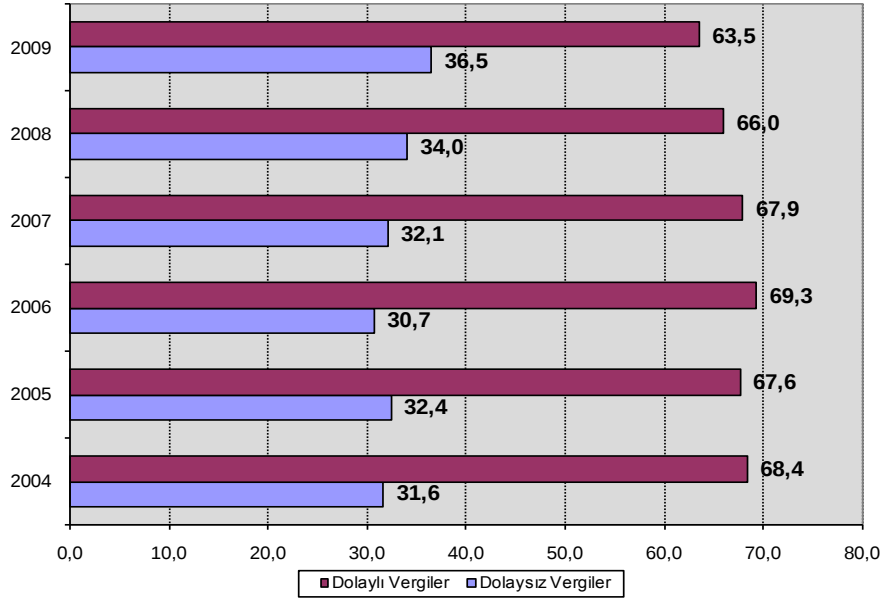
Yılın ilk dört ayı sonunda vergi gelirlerindeki düşme, toplam genel bütçe gelir tahsilatı içinde vergi tahsilatının payının geçen yıla göre yaklaşık 6,2 puan düşerek % 77,8'e gerilemesine yol açmıştır. Bütçenin normal gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının azalması, gelir kanadındaki yapısal bozulmanın önemli bir göstergesidir.

Grafik 3. Toplam Genel Bütçe Gelirleri Tahsilâtı İçinde Vergi Gelirleri ve Vergi Dışı Gelir Paylarındaki Gelişme (Nisan Sonu)(%)



Vergi gelirlerindeki düşmenin dolaylı vergilerde çok daha yüksek oranlarda gerçekleşmesi, toplam vergi tahsilatı içinde dolaysız vergilerin payının artmasına yol açmıştır. Böylece dolaysız vergilerin toplam vergi tahsilatı içindeki payı son dönemin en yüksek düzeyi olan % 36,5'e çıkmıştır.

**Grafik 4. 2004 - 2009 Nisan Sonu Genel Bütçe Vergi Gelirleri
Tahsilâtının Dolaylı ve Dolaysız Vergi Paylarının Gelişimi**



Gelir tahsilâtındaki düşmeye son dönem mali izleme raporlarında yapmaya başladığımız şekilde enflasyondan arındırılmış bir şekilde baktığımızda; reel düşme toplam gelirlerde % 2 olurken, vergi tahsilâtındaki reel düşme ise % 9,7 oranında hesaplanmıştır. Reel düşme kendisini esas olarak ithalde alınan KDV, ÖTV, Kurumlar Vergisi ve harç tahsilâtlarında göstermiştir. İthalde alınan KDV tahsilatı ve dayanıklı tüketim malları üzerinden tahsil edilen ÖTV gibi bazı vergi kalemlerinde reel düşme % 30'ları aşan oldukça ciddi sayılacak oranlarda çıkmıştır.

Tablo 6. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Reel (Enflasyondan Arındırılmış) Artış Oranları (2009/2008)

	2009	2008	Değişim	Reel
	Ocak-Nisan	Ocak-Nisan	(%)	Değişim
	(Bin YTL)	(Bin YTL)		(%)
Merkezi Yönetim Gelirleri	67.361.292	64.750.629	4,03	-1,98
Genel Bütçe Gelirleri	64.865.697	62.445.747	3,88	-2,12
I-Vergi Gelirleri	50.957.626	53.157.833	-4,14	-9,68
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Öz. Al. Ver.	16.716.416	16.313.059	2,47	-3,45
Gelir Vergisi	12.965.530	11.902.399	8,93	2,64
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	1.002.043	898.123	11,57	5,13
Basit Usulde Gelir Vergisi	119.787	106.700	12,27	5,78
Gelir Vergisi Tevkifatı	11.538.944	10.559.018	9,28	2,97
Gelir Geçici Vergisi	304.756	338.558	-9,98	-15,18
Kurumlar Vergisi	3.750.886	4.410.660	-14,96	-19,87
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	139.394	276.806	-49,64	-52,55
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	82.454	55.951	47,37	38,86
Kurumlar Geçici Vergisi	3.529.038	4.077.903	-13,46	-18,46
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.878.962	1.782.804	5,39	-0,69
Veraset ve İntikal Vergisi	29.825	22.039	35,33	27,51
Motorlu Taşıtlar Vergisi	1.849.137	1.760.765	5,02	-1,05
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	21.803.569	21.246.249	2,62	-3,30
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	6.445.503	5.751.297	12,07	5,60
Özel Tüketim Vergisi	12.244.605	12.678.121	-3,42	-9,00
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	6.951.717	7.319.365	-5,02	-10,51
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	858.986	1.293.620	-33,60	-37,43
Kolalı Gazoz, Alkollü İç. Ve Tüt Mam.	4.222.286	3.738.226	12,95	6,43
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	211.616	326.910	-35,27	-39,01
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.545.747	1.262.629	22,42	15,35
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	1.567.714	1.554.202	0,87	-4,96
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	7.478.852	10.796.539	-30,73	-34,73
Gümrük Vergileri	768.924	947.797	-18,87	-23,56
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	6.696.601	9.834.116	-31,90	-35,84
Diğer Dış Ticaret Gelirleri	13.327	14.626	-8,88	-14,14
Damga Vergisi	1.396.678	1.309.048	6,69	0,53
Harçlar	1.515.939	1.694.359	-10,53	-15,70
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Ver.	167.210	15.775	959,97	898,75

Vergi gelirleri tahsilatında yaşanan nominal düşme, izleyen tablodan da görüleceği üzere, ithalde alınan KDV tahsilatı, kurumlar geçici vergisi ve ÖTV tahsilatındaki azalmadan kaynaklanmıştır.

Tablo 7. 2008-2009 Nisan Sonu Bütçe Vergi Gelirleri Gerçekleşmesi ve Artış Oranına Katkısı

<i>milYon YTL</i>	Nisan		Artış Oranı (%)	Artış Oranına Katkı (%)
	2009	2008		
Vergi Gelirleri	50.958	53.158	-4,1	100,0
Gelir ve Kur.Kaz. Üz.Elde Edilen Ver.	16.716	16.313	2,5	-18,3
Gelir Vergisi Tevkifatı	11.539	10.559	9,3	-44,5
Kurumlar Geçici Vergisi	3.529	4.078	-13,5	24,9
Özel Tüketim Vergisi	12.245	12.678	-3,4	19,7
Petrol ve Doğalgaz Ür. İlişkin ÖTV	6.952	7.319	-5,0	16,7
Kolalı Gazoz, Alkollü İç. Ve Tüt Mam.	4.222	3.738	12,9	-22,0
KDV Tahsilatı	13.142	15.585	-15,7	111,0
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	6.697	9.834	-31,9	142,6
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	6.446	5.751	12,1	-31,6
Diğer Vergiler	8.855	8.581	3,2	-12,4
Damga Vergisi	1.397	1.309	6,7	-4,0
Harçlar	1.516	1.694	-10,5	8,1
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.546	1.263	22,4	-12,9

Negatif işaret artışı, pozitif işaret azalışı göstermektedir. Genel olarak vergi gelirlerinin düşmesi nedeni ile, pozitif işaret, vergi gelirlerindeki azalışa pozitif katkı anlamındadır.

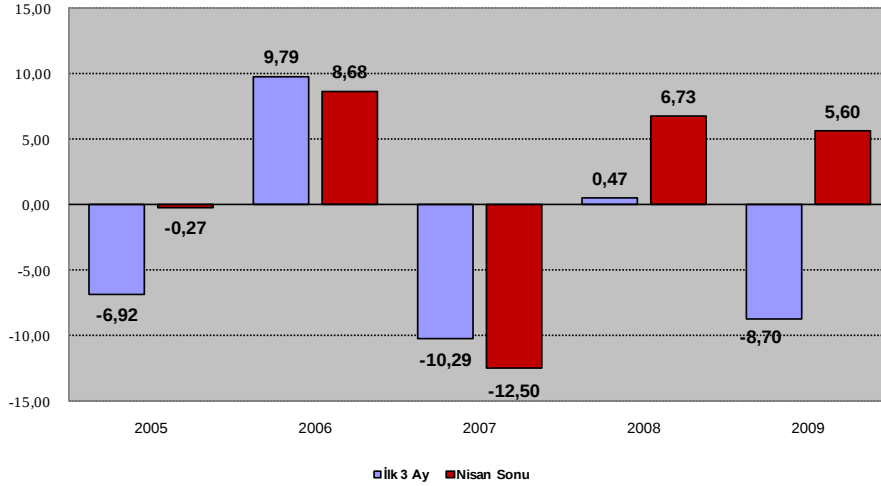
Dolaylı vergiler içinde yer alan bir defalık vergi tahsilatı etkileri de ayıklandığında ve gelir tahsilatı performansında bir iyileşme olmaması durumunda, geçen mali izleme raporunda altını çizdiğimiz üzere, büyümenin negatif olmasının ve özel tüketim düzeyinin düşmesinin etkileri ile birlikte uygulanan gelir tedbirlerinin dolaylı vergi tahsilâtındaki azalmayı hızlandıracak tahmin edilmektedir. Yine geçen raporda vurguladığımız ve Nisan sonuçları ile de teyit olduğu üzere, kurumlar vergisi başta olmak üzere gelir ve kazanç üzerinde alınan vergilerin artış oranında gelecek dönemde ilave bir yavaşlama beklemekteyiz.

Bazı vergi kalemlerindeki gelişmeye ekonomik yapıdaki değişmelerin etkisini görmek amacı ile biraz daha yakından bakarsak:

Yılın ilk üç ayında geçen yılın aynı dönemine göre reel olarak % 8,7 oranında azalan dahilde alınan KDV tahsilâtının Nisan sonunda % 5,6 oranında artışa döndüğü görülmektedir. GSM 900 frekans tahsis ücretinden kaynaklı KDV tahsilatı ayıklandığında reel artış % 1'in altında çıkmaktadır. Bununla birlikte, KDV

tahsilatının gelecek aylarda Nisan ayında olduğu gibi artmaması riski toplam vergi gelirleri tahsilatının bu vergiye olan duyarlılığını artırmaktadır.

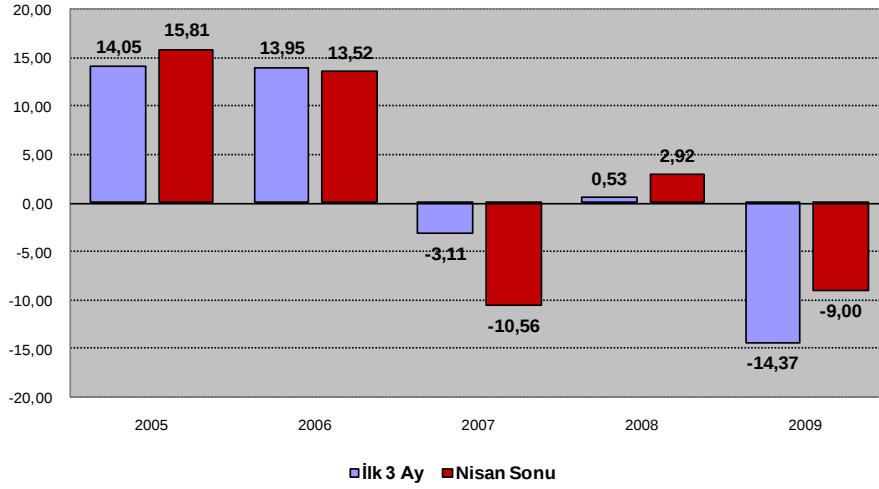
Grafik 5. Dahilde Alınan KDV Tahsilâtında Reel Artış (%)



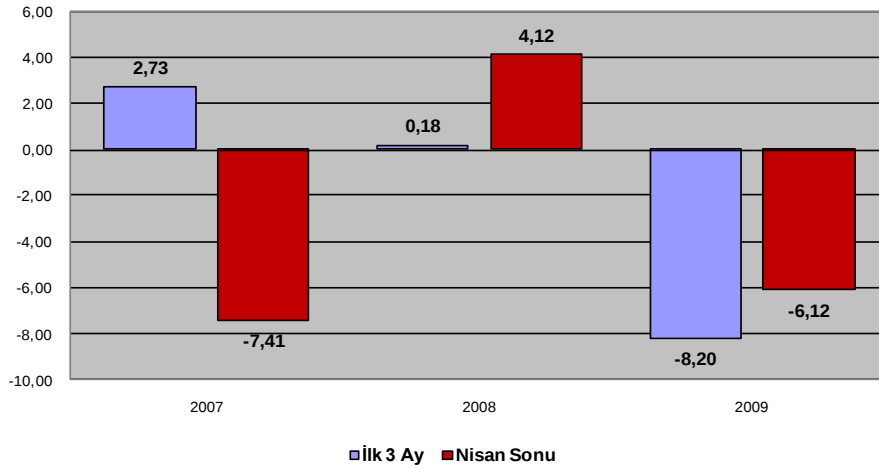
Toplam ÖTV tahsilâtı ve tahakkukundaki gelişmeye baktığımızda;

- 2009 yılının ilk üç ayında reel olarak % 14,4 oranında gerileyen tahsilatın Nisan sonunda % 9'a düştüğü görülmektedir.
- ÖTV tahakkuku yılın ilk ayında % 8,2, Nisan sonu itibarı ile ise % 6,1 oranında düşmüştür. Tahakkuk oranlarındaki reel düşme tahsilat oranlarındaki düşmeden daha düşük düzeyde çıkmaktadır. Bu gelişme, bize dönemsel olarak vergi ödeme performansındaki düşmeyi göstermesi açısından önemli görülmelidir.

Grafik 6. Özel Tüketim Vergisi Tahsilâtında Reel Artış (%)

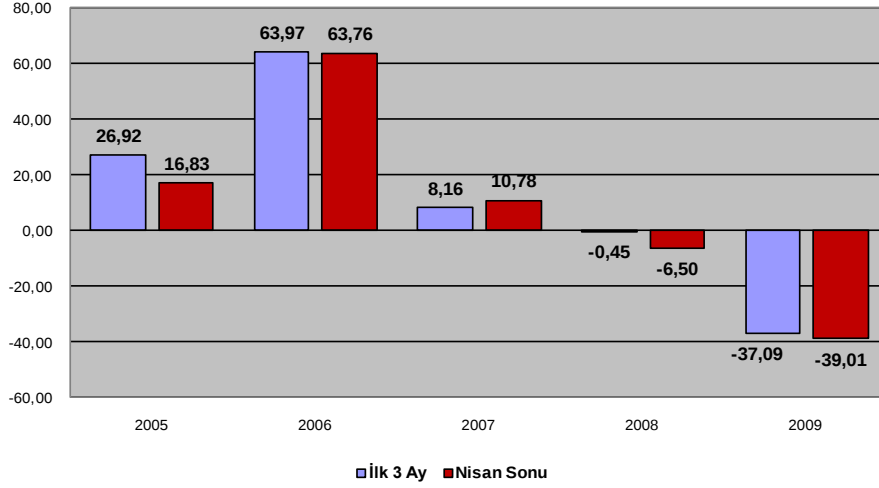


Grafik 7. Özel Tüketim Vergisi Tahakkukunda Reel Artış (%)



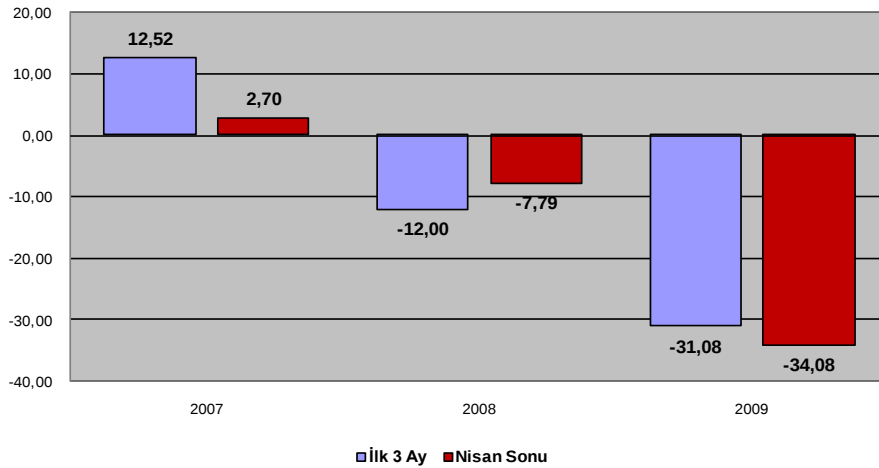
ÖTV tahsilat ve tahakkukundaki reel gelişmeye, önceki raporda ele aldığımız gibi, toplam talepteki daralmanın etkisini daha yakından görmek için dayanıklı tüketim malları üzerinden tahsil edilen ÖTV çerçevesinde baktığımızda, azalmanın çok daha çarpıcı olduğu görülmektedir. 2009 yılının ilk üç ayı sonunda % 37,1 oranında reel olarak düşen tahsilat, Nisan sonunda % 39'a çıkmıştır.

Grafik 8. Dayanıklı Tüketim Malları Üzerinden Tahsil Edilen Özel Tüketim Vergisi Tahsilâtında Reel Artış (% , Kümülatif)



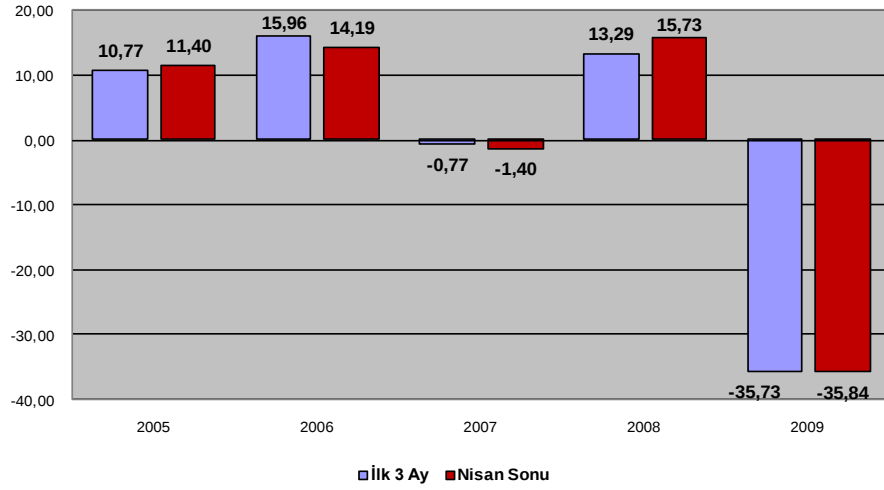
Dayanıklı tüketim malları üzerinden elde edilen ÖTV tahsilâtındaki azalma tahakkukta da kendisini göstermektedir. Tahakkuktaki reel düşme geçen raporda altını çizdiğimiz nedenlerden kaynaklı olarak beklediğimiz şekilde % 30'un üzerinde çıkmıştır.

Grafik 9. Dayanıklı Tüketim Malları Üzerinden Tahsil Edilen Özel Tüketim Vergisi Tahakkukunda Reel Artış (% , Kümülatif)



İthalde alınan KDV tahsilâtı ithalatın düşmesi ile (ihracattaki düşmenin de hızlandırmasıyla) öngördüğümüz şekilde çarpıcı bir şekilde düşmüştür. Nisan sonunda ithalde alınan KDV tahsilâtındaki reel düşme % 35’i aşmıştır.

Grafik 10. İthalde Alınan KDV Tahsilâtında Reel Artış (%)



II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Hazine nakit dengesi 2009 yılı Nisan ayında yaklaşık 534 milyon TL açık vermiştir. Nakit açığının oldukça üzerinde borçlanan Hazine, bu dönemde nakit rezerv biriktirme eğiliminde görünmektedir. Hazine'nin net nakit borçlanması 20,6 milyar TL'ye ulaşmıştır.

Tablo 8. Hazine Nakit Dengesi (Nisan)

(milyon YTL)	Ocak*	Şubat*	Mart*	Nisan*	Toplam*
GELİRLER	16.295	13.249	15.663	18.333	63.540
ÖZELLEŞTİRME ve FON GELİRLERİ	1	1.371	223	1.813	3.408
GİDERLER	18.215	26.611	20.543	20.680	86.049
Faiz Dışı Giderler	14.440	16.785	16.122	17.572	64.919
Faiz Ödemeleri	3.774	9.826	4.421	3.108	21.130
FALZ DIŞI DENGİ	1.854	-3.536	-458	761	-1.379
NAKİT DENGESİ	-1.919	-11.992	-4.657	-534	-19.101
FINANSMAN	1.919	11.992	4.657	534	19.101
BORÇLANMA (NET)	4.326	9.061	1.240	6.014	20.641
DIŞ BORÇLANMA NET	1.156	115	-914	-635	-278
Kullanım	1.632	721	45	11	2.408
Ödeme	476	606	958	646	2.687
İÇ BORÇLANMA NET	3.170	8.947	2.154	6.649	20.919
Kullanım	6.840	23.315	3.748	12.300	46.203
Ödeme	3.670	14.368	1.594	5.651	25.283
ÖZELLEŞTİRME GELİRİ	0	0	0	0	0
TMSF'DEN AKTARIMLAR	34	29	1	0	64
DEVİRLİ-GARANTİLİ BORÇ GERİ DÖNÜŞÜMLERİ	50	53	98	82	282
BANKA KULLANIMI	-2.490	2.848	3.319	-5.562	-1.885
KUR FARKLARI	250	348	264	-204	657
BANKA KULLANIMI NET	-2.740	2.500	3.055	-5.357	-2.542

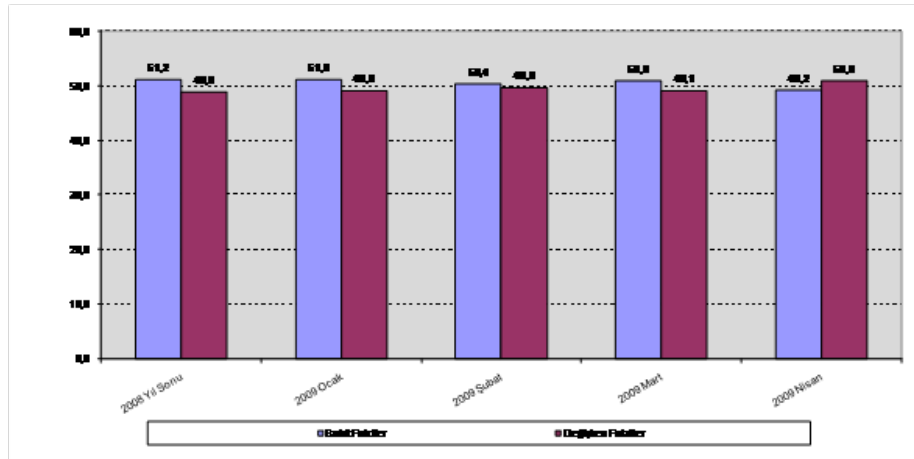
* Geçici

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

Genel Bütçe Dengesi		Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi	
(milyon YTL)	Nisan Sonu	(milyon YTL)	Nisan Sonu
Bütçe Dengesi	-20.952	Bütçe Dengesi	-20.073
Emanetler	-6.095	Emanetler	-6.198
Avanslar	1.179	Avanslar	1.303
Nakit Dengesi	-25.869	Nakit Dengesi	-24.969
Finansman	25.869	Finansman	24.969
Toplam Net Borçlanma	22.220	Toplam Net Borçlanma	22.220
Net Borç Verme (-)	-99	Net Borç Verme (-)	-102
Özelleştirme Geliri	0	Özelleştirme Geliri	0
Kasa ve Diğer Kalemler Değişimi (-) Giriş (+) Çıkış	3.550	Kasa ve Diğer Kalemler Değişimi (-) Giriş (+) Çıkış	2.646

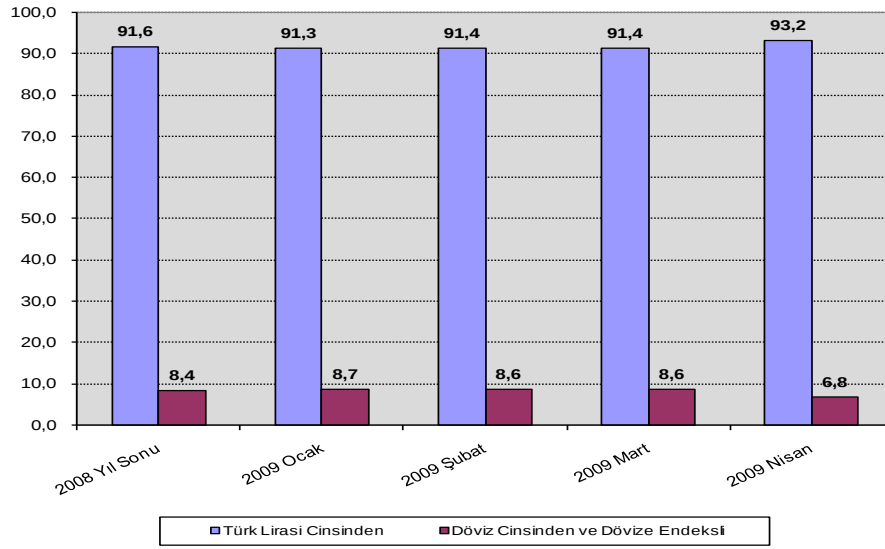
Hazine'nin nakit dengesi ile, finanse etmek durumunda olduğu Genel Bütçe'nin nakit dengesi arasındaki fark genel bütçe lehine 6 milyar TL civarındadır. Daha önceki raporlarımızda da dikkat çektiğimiz bu duruma gelirlerin ay sonlarına rastlayan hesap kaymalarının neden olduğu açıklaması getirilmektedir.

Grafik 11. Merkezi Yönetim İç Borç Stoku Faiz Yapısı



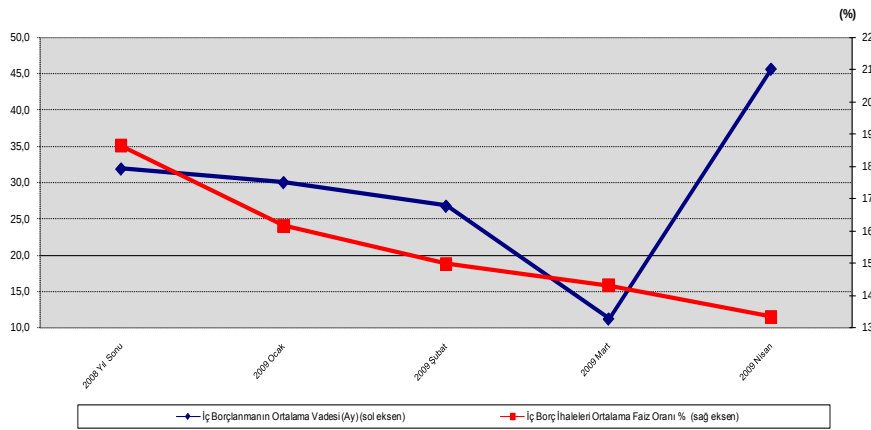
Merkezi yönetim iç borç stokunun faiz kompozisyonunda 2008 yıl sonuna göre önemli bir değişim görünmemekle birlikte, oran değişken faizliler lehine değişmiş bulunmaktadır.

Grafik 12. Merkezi Yönetim İç Borç Stoku YTL-Döviz Yapısı



İç borç stoku YTL-döviz kompozisyonu da geçen yıl sonuna göre önemli bir değişim göstermemiştir.

Grafik 13. İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi ve Faiz Oranı



İç borçlanma faiz oranı Ocak ayında geçen yıl sonundan başlayan düşme eğilimini sürdürmüş ve ortalama % 16,2 seviyesinde gerçekleşmiştir. Ancak aynı düşme eğilimi borçlanma vadesinde de görülmektedir. Şubat ayında iç borçlanma faiz oranı aynı eğilimi sürdürerek % 15 seviyesinde gerçekleşmiş, borçlanmanın ortalama vadesi de düşme eğilimine devam etmiştir. Daha

sonraki aylarda da bu eğilim sürmüş ancak borçlanma vadesinde ciddi bir sıçrama gözlemlenmiştir. Buna Nisan ayı içinde yapılan yüklü tahvil borçlanmasının neden olduğu görülmektedir. Nisan ayında iç borçlanma faiz oranı % 13,4 seviyesinde gerçekleşirken; borçlanmanın ortalama vadesi de Nisan ayı içinde yapılan yüklü tahvil satışları sonucunda 45,6 ay'a yükselmiştir.

DEĞİL MALİ KURAL KOYMAK OLAN, TEK MALİ KURALIMIZDA ESNETİLİYOR

III. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki 4749 Sayılı Yasa’da Yapılmak İstenen Değişikliklerin Borçlanma Limiti ve TBMM’nin Bütçe Hakkı Üzerindeki Hukuki Etkisi Üzerine Değerlendirmeler

A.Giriş

Halen TBMM’nin gündeminde bulunan, Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki görüşülmesi sırasında yapılan bazı değişikliklerden sonra Genel Kurul’a sunulma aşamasına gelen ve kamuoyunda “Torba Yasa” olarak bilinen yasa tasarısının 31 inci maddesi ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu’nun 5 inci maddesindeki borçlanma limiti 5 katına kadar arttırılmaktadır. 2009 Mali Yılı Bütçesinin başlangıçta öngörülen ve kamuoyuna 10,46 milyar TL olarak açıklanan merkezi yönetim bütçe açığının tutmayacağı ve çok daha yüksek bir boyutta gerçekleşeceği; dolayısı ile bu boyuttaki bir açığın finansmanı için yılın başında borçlanma miktarı olarak belirlenmiş bulunan yasal sınırın yetmeyeceği anlaşıldığından; yürütme organının ortaya çıkan fiili duruma hukuki bir veçhe kazandırmak için borçlanma limitini arttırmak üzere bu tarz bir değişikliğe gittiği görülmektedir.

Ancak yapılması öngörülen değişikliğin gerek borçlanma limitinin hesaplanması, gerekse TBMM’nin bütçe hakkının gözetilmesi ile ilgili bazı hukuki sakıncaları beraberinde getirdiği düşüncesi ile, bu konularda bazı tespitlerde bulunmak gerektiğini düşünüyoruz. Burada, önce, yapılmak istenen değişikliğin borçlanma limiti üzerindeki etkilerinin hukuken nasıl yorumlanması gerektiği üzerinde duracak; daha sonra bu tür değişikliklerin TBMM’nin

bütçe hakkı konusunda yaratacağı sakıncalı ve anti demokratik olarak nitelendirilebilecek yaklaşımlar konusundaki görüşlerimizi açıklayacağız.

B. Borçlanma limitinin hesaplanmasında hukuki yorum ne olmalıdır?

B.1 Yasal düzenlemeler

Bu sorunun yanıtını verebilmek üzere analizimize yardımcı olabilecek yasal düzenlemelere kısaca göz atalım.

a.Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 sayılı Kanun'un borçlanma, ikraz ve garanti limiti başlıklı 5 inci maddesi;

*Bu madde “...1 inci maddede (bu kanunun) yer alan ilkeler ve mali sürdürülebilirlik de dikkate alınarak **yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında arttırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda ilave yüzde beşlik bir tutar ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile arttırılabilir...**” hükmünü içermektedir.*

4749 sayılı Yasa'nın en önemli maddelerinden birisi olan ve borçlanma limitini düzenleyen beşinci madde temelde “yumuşak bir mali kural” olarak değerlendirilebilir. Mali kurallar esas olarak saydamlık, kamuoyuna hesap verilebilirlik ve yaptırım gibi ilkeler üzerine otururken; söz konusu Kanun'daki limit maddesi ilk iki ilkeye ağırlık vermiş, limit dışına çıkılması halinde özellikli bir yaptırım ilkesi öngörmemiş bulunmaktadır. Özellikli yaptırımdan kasıt, limit

dışına çıkıldığında bakanın istifası, gensoru, kamu hizmetlerinin durdurulması vb yaptırımların gündeme gelmesidir. Beşinci madde bununla birlikte **borçlanma limiti için bütçe açığı** esas alan ve hükümetlerin keyfi olarak harcamalarını arttırmak suretiyle aşırı borçlanmaya gitmesinin önüne geçmeye çalışan bir anlayışa sahiptir. Dolayısı ile ve hem kamuoyu ve parlamentonun genel gözetim yetkisi, hem de genel hukuk kuralları içinde mali disiplin konusunu çözmeyi amaçlayan bir yapı öngörülmektedir.

Dolayısı ile limitin felsefesi, öngörülen bütçe açığı kadar borçlanmak olarak değerlendirilmelidir. Yüzde beşlik artırımlar ise bu limitin esneme sınırlarını göstermektedir. Limitin gözetimi ise kamuoyu ve parlamentonun genel hukuk kuralları içindeki rolüne bırakılmıştır.

b.Halen TBMM de olan Torba yasanın 31 inci maddesi;

Bu madde aşağıdaki şekilde düzenlenmiştir.;

“28/03/2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun’a aşağıdaki geçici maddeler eklenmiştir.

Geçici Madde 20- 5 inci maddede düzenlenen net borç kullanımı tutarı 2009 yılı için, 1/01/2009 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından arttırılan net borç kullanım tutarının beş katı olarak uygulanır.”

Böylece bu değişiklikle yasal limit Bakan ve Bakanlar Kurulu yetkisinde bulunan yüzde beşlik artırımlar dahil olmak üzere beş kata çıkarılmaktadır. 4749 sayılı yasanın yürürlüğe girdiği 2002 yılından bu yana gerek göreceli mali disiplin

gerekse özelleştirme gelirlerinin borçlanma ihtiyacını azaltması nedeni ile herhangi bir limit aşımı ve buna yönelik bir yasal düzenleme yapılmamıştır.

Ancak; içinde bulunulan küresel krizin de etkisi ile gelirlerde görülen azalma, harcamaların kontrol altına alınamaması, özelleştirme olanaklarının kısıtlanması nedenleri ile daha bütçe yılının başında bütçe açığı başlangıçta öngörülen rakamın çok üzerine çıkmış olup, daha da artacağı beklenmektedir. Bu durumda borçlanma limiti hâlihazırda aşılmış dolayısı ile yasadışı bir durum ortaya çıkmış bulunmaktadır. Bu yasa dışılığın yıl sonuna kadar giderilmemesi halinde hukuki sonuçlarının neler olabileceğine de kısaca bakalım. Teorik olarak, Hazine işlemleri denetimi sonucunda, Sayıştay nezdinde yetki aşımı nedeni ile siyasi sorumlu olarak Bakan dışındaki Hazine yetkilileri bu durumdan sorumlu tutulabilir. Ancak bunu zayıf bir olasılık olarak değerlendiriyoruz. Daha güçlü olduğunu düşündüğümüz bir diğer olasılık ise, ilk kez ortaya çıkan bu durum nedeni ile bu konudaki yaptırım yetkisinin Sayıştay tarafından TBMM'nin takdirine bırakılması şeklinde kendisini gösterebilir. Zaten Torba Yasa'nın bu türden "hukuken istenmeyen durumların da " önüne geçmek amacı ile TBMM'ye sunulmuş olabileceğini de tahmin etmekteyiz.

c. 2009 Mali yılı Bütçe Kanunu'nun Gider, Gelir, Finansman ve Denge Başlıklı bölümünün ilgili maddeleri:

Bu maddeler borçlanma limitinin hesaplanmasına esas alındıkları için önem taşımaktadır.

"Gider

MADDE 1 - (1) Bu Kanuna bağlı (A) işaretli cetvellerde gösterildiği üzere, 10/12/2003 tarihli ve

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli;

(I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine 257.742.143.488 Türk Lirası, ödenek verilmiştir.

Gelir ve finansman

MADDE 2 - (1) Gelirler:

Bu Kanuna bağlı (B) işaretli cetvellerde gösterildiği üzere, 5018 sayılı Kanuna ekli;

(I) sayılı cetvelde yer alan genel bütçenin gelirleri 244.170.907.000 Türk Lirası,olarak tahmin edilmiştir.

Denge

MADDE 3 - (1) Bu Kanunun 1 inci maddesinin (a) bendinde belirtilen ödenekler toplamı ile 2'nci maddesinin birinci fıkrasının (a) bendinde yer alan tahmini gelirler toplamı arasındaki fark, net borçlanma ile karşılanır.”

Bütçe kanunlarında her yıl yer alan bu metinler ve denge maddesinden yola çıkılarak yapılan açık hesabı 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'un beşinci maddesinde düzenlenen borçlanma limiti ile ilişkilendirilerek yıl içinde yapılacak borçlanmanın miktarı belirlenmektedir.

B.2 Limit Nasıl Hesaplanabilir? Lafzi yoruma karşı amaçsal yorum açısından limitin hesaplanmasında ortaya çıkan hukuki durum nasıl yorumlanabilir?

Halen TBMM’de görüşülen Torba Yasanın Plan ve Bütçe Komisyonu’ndaki tartışmalarından edinilen izlenim, limitin nasıl hesaplanacağı konusunda bazı soru işaretleri olduğu şeklindedir. Özellikle, Maliye Bakanlığı’nın Torba Yasa’nın mali etkileri konusunda söz konusu Komisyon’a yaptığı açıklamalardan borçlanma limitindeki artışın 75 milyar TL’ye yakın olacağı biçiminde bir hesaplaması olduğu izlenimi doğmuş bulunmaktadır.

Sonuç olarak burada iki görüş ortaya çıkmıştır.

Birinci görüşe göre; borçlanma limiti bütçe yasası metninin birinci, ikinci ve üçüncü maddelerinden hareketle genel bütçe ödenek toplamı olarak verilen 257,7 milyar TL ile genel bütçe gelir tahmini 244,2 milyar TL arasındaki fark olan 13,5 milyar TL baz alınarak hesaplanmalıdır. Bu miktarın yüzde beş oranında iki kez arttırılması sonrasında beş katının alınması ile borçlanma limiti yaklaşık olarak 74,8 milyar TL civarına çıkmış olmaktadır. $(13.5 \times 1.05 \times 1.05 \times 5)$. Bu görüşü savunanlar doğrudan yukarıda yer alan yasal metinleri sadece lafzi açıdan yorumlamakta ve bunun sonucunda borçlanma limitini 74,8 milyar TL olarak hesaplamaktadırlar. Merkezi yönetim bütçesi olarak bakıldığında ise limit 74,2 milyar TL olmaktadır.

Buna karşılık bizim de benimsediğimiz ikinci görüş, bu yasal metinlerin lafzına göre değil amacına göre yorumlanması gerektiği noktasından hareketle, borçlanma limitinin Torba Yasa’da öngörüldüğü şekilde beş kat arttırılması ile 74,8 milyar TL değil ancak 57,9 milyar TL’lik bir borçlanma yetkisinin mümkün olabileceğine dikkat çekmektedir. Bu görüşün dayanakları ise şu şekilde sıralanabilir;

1. Bütçe Kanunu’nun birinci maddesinde yer alan genel bütçe ödeneğinin bir bölümü aynı Kanun’un “ Ödenek devir ve iptallerini” düzenleyen on ikinci maddesi

tarafından iptal edilmiştir. Bir başka deyişle, TBMM birinci maddede verdiği ödeneğin bir kısmının harcanmasını on ikinci madde ile ortadan kaldırmıştır. Bu tutar yaklaşık olarak 3,1 milyar YTL olup, kesintili ödenek sonrası genel bütçe açığı 10,5 milyar TL'ye inmiştir (merkezi yönetim bütçesi açısından ise açık yaklaşık 10,4 milyar TL olmaktadır). Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkındaki Kanun'un beşinci maddesinin amacı, “başlangıç bütçe ödenekleri ile tahmin olunan gelir arasındaki fark miktarı ” olarak tanımladığı bütçe açığını finanse etmektir. Bu durumda başlangıç bütçe ödeneği amaçsal olarak kesinti sonrası ödenek olarak yorumlanmalıdır.

2. Kanun koyucu birinci maddedeki başlangıç ödeneğini on ikinci madde ile kısıtladığına göre, bütçe açığı genel bütçeye tabi kuruluşlar açısından artık 13,5 milyar TL değil 10,5 milyar TL olarak öngörülmüş bulunmaktadır. Nitekim Maliye Bakanlığı da, bütçe açığı hedefini bu kesinti sonrası 10,5 milyar TL (merkezi yönetim bütçesi açısından 10,4 milyar TL) olarak açıklamış bulunmaktadır. O halde 4749 sayılı Yasa'nın limit maddesinin felsefesine uygun olarak finanse edilmesi gereken açık rakamı 10,5 milyar TL olarak göz önüne alınmalıdır. Bu durumda (10,5 X 1.05 X 1.05 X 5= 57,9 milyar TL) hesabı üzerinden yapılabilecek borçlanma limiti azami olarak bu tutarda (57,9 milyar TL) olmalıdır. Aksi durumun kabulü halinde ise, kesintili kesintisiz ödenek farkı 3,1 milyar TL'nin getireceği ilave borçlanma yükü $(3,1 \times 1.05 \times 1.05 \times 5) = 16,9$ milyar TL gibi oldukça yüksek bir rakama ulaşmaktadır.
3. Bütçe açıklarının kesintisiz ve kesintili ödenek durumlarını ve her iki duruma göre olası borçlanma limitlerini özet olarak aşağıdaki tabloda veriyoruz.

Tablo 10. 2009 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe ve Kesintili Bütçe Ödenek ve Gelir Tahminleri

	Bütçe Ödenekleri	Kesintili Bütçe Ödenekleri*
Genel Bütçe Öd. Top.	257.742.143	254.680.210
Merkezi Bütçe Öd. Top.	262.217.866	259.155.933
Genel Bütçe Gelirleri	244.170.907	244.170.907
Merkezi Bütçe Gelirleri	248.758.275	248.758.275
Genel Bütçe Dengesi	-13.571.236	-10.509.303
Merkezi Bütçe Dengesi	-13.459.591	-10.397.658

* Bütçe Kanunu 12 nci madde kesintileri

Not: Kamuoyuna bütçe açığı Genel Bütçe için 10.509, Merkezi Yönetim Bütçesi için 10.397 milyon olarak TL açıklanmış olup, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü ve Muhasebat Genel Müdürlüğü mali raporlamalarını bu açıkları esas alarak yapmaktadır.

4. Bu açıdan 4749 sayılı Yasa amacı açısından yorumlanmalı ve kamuoyuna bütçe açığı olarak açıklanan miktar esas alınmalıdır. Bu vesile ile belirtilmesi gereken bir diğer husus da, Bütçe Kanun'unun birinci maddesi ile on ikinci maddesinin birbiri ile çelişkili olduğu izleniminin ortaya çıktığı ve bundan sonraki yasa metinlerinde bu durumun da düzeltilmesi gerektiğidir. Ancak bu çelişkili durum 4749'un temel felsefesini (bütçe açığını finanse etmeyi) değiştirmemektedir. Borçlanma gerçek bütçe açığı ne ise (bu durumda kesintili ödenek sonrası ortaya çıkan açık gerçek bütçe açığıdır) onu finanse etmek üzere yapılmalıdır. Zira on ikinci maddenin açık hükmü karşısında birinci maddedeki başlangıç ödeneği "yok hükmündedir.

C. Borçlanma Limitini Düzenleyen Torba Yasa ve Bütçe Hakkının Hukuki Durumu

Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimini Düzenleyen 4749 sayılı Yasa'da yapılmak istenen değişiklik aynı zamanda TBMM'nin bütçe hakkı açısından da ilginç tartışma noktalarını gündeme getirmektedir. Bu tartışmaları da iki başlık halinde toplayabiliriz. Ancak bu tartışmalarda ortak nokta, TBMM'nin yasama organı olarak millet adına bütçe yılı başında yürütmeye verdiği gelir toplama, harcama ve borçlanma yapma yetkisinin (bütçe hakkı) yürütme tarafından uygulanmasını yeterince gözetememesidir.

C.1 Torba Yasanın lâfzî yorumu ile TBMM'nin bütçe hakkının ihlal edilmesi söz konusudur.

Yukarıda izah ettiğimiz gibi, Torba Yasa'da öngörülen borçlanma limitinin lafzi bir yorumla 74,8 milyar TL'ye çıkarılması halinin TBMM'nin bütçe hakkının açık bir ihlali niteliği taşıdığını düşünmekteyiz. TBMM'nin de yasayı bu şekilde aynı yorumla kabul edip geçirmesinin de bu durumu kabullenmek anlamına geldiğini değerlendirmekteyiz. Magna Carta'dan bu yana demokrasi mücadelesinin en temel unsurlarından birisi olan bütçe hakkının meclislere devrinin bu şekilde yok sayılması ise ciddi bir zafiyete işaret edebilecektir. Zira, TBMM yürütmeye ödenek iptali suretiyle uygulamada ne kadar harcama yetkisi olduğunu belirttiği halde (on ikinci madde) lafzi bir yorumla daha yüksek bir harcama ve bütçe açığı üzerinden borçlanma limiti hesaplanması bir yetki aşımı niteliği taşımakta ve bütçe hakkı ihlal edilmiş olmaktadır.

C.2 TBMM'ye ek bütçe yasası sunulmaması ve onun yerine borçlanma limitinin arttırılması TBMM'nin 2009 yılı için uygulanacak maliye politikaları hakkında söz sahibi olmasını engellemekte ve bütçe hakkı bu açıdan da ihlal edilmektedir.

Başta da belirttiğimiz gibi, yılbaşında TBMM'den geçen bütçede öngörülen büyüklükler daha yılın başından itibaren geçerliliğini kaybetmiş bulunmaktadır. Bütçe açığı 10,4 milyar TL olarak öngörülmüş iken, yaklaşık olarak iki ay önce yayınlanan Katılım Öncesi Ekonomik Program'da (KEP) bu miktar 50 milyar TL civarına çekilmiştir. TBMM'ye sunulan Torba Yasanın ilk halinde borçlanma limiti dört kata çıkarılmış iken, son halinde bu beş kat olarak değiştirilmiştir. Eğer yasadaki bu limit 74,8 milyar olarak arttırılacak şekilde yorumlanırsa, bu durum üstü kapalı bir biçimde Hükümet'in bütçe açığını 75 milyar TL civarında tahmin ettiği anlamına gelecektir. Her halükarda yapılmasının doğru olduğunu düşündüğümüz hareket tarzı ise, Hükümet'in bütçe açığı olarak neyi öngörüyor ise ona esas olan gelir ve gider tahminleri ile birlikte TBMM'ye ek bütçe yasası sunmasıdır. Böylece TBMM'nin Hükümet'in mali planlarını, politikalarını, önceliklerini tartışarak millet adına başta vermiş olduğu yetkiyi hangi koşullarda yenilemesi gerektiğine kendisinin karar vermesine imkan sağlanmış olacaktır. Demokrasilerde bütçe hakkı ancak bu şekilde kullanılırsa bir anlam ifade eder. Onun yerine ne olacağını Hükümet'ten başka kimsenin bilmediği bir bütçe politikasını finanse etmek için borçlanma limitinin arttırılması amacı ile yasa çıkarmak TBMM'nin bütçe konusunda söz sahibi olma imkanını engellemektedir. Önümüzdeki haftalarda açıklanacak olan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan'da yapılacak gözden geçirmelerin veya revizyonların bu açıdan bir anlamı bulunmamaktadır. Zira, bunlar birer Hükümet tasarrufudur. Hâlbuki geçen yıllardan farklı olarak TBMM'nin başta vermiş bulunduğu bütçe yapma yetkisinin paradigması tamamen değişmiş, ortaya yeni bir durum çıkmıştır. Sonuç

olarak; bu yeni durumu tanımlayan yeni bir ek bütçe yasası ve onunla uyumlu bir borçlanma limiti bir arada TBMM'ye sunularak, yasama organının bu konuda nihai söz sahibi olması sağlanmalıdır.

D. Sonuç

Bütün bu açıklamalarımızdan genel bir sonuca gidecek olursak; halen TBMM gündeminde olan Torba Yasa ile borçlanma limitinin Meclis'in başta verdiği yetkiyi aşacak bir biçimde lafzi bir yorumla arttırılması bütçe hakkını ihlal etmektedir. Daha da önemlisi, TBMM'ye ek bütçe sunmak yerine borçlanma limitinin arttırılması şeklinde yasal düzenleme yapılması bir bütün olarak demokrasilerin en önemli denetim unsuru olan millet adına Bütçe Hakkı'nın sahibi olan yasama organının dışlanmasına yol açmaktadır. Bütün bunlar her iki konuda da herkesin üzerinde durması gereken ciddi bir durumun varlığına işaret etmektedir.

EKLER

Ek Tablo 1. 2009 Merkezi Yönetim Bütçe Ödenek ve Giderleri (Nisan Sonu)

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Toplam	2009 Bütçe	(%) Gerçekleşme	Harcamaların (%) Dağılımı
Giderler	18.796.137	25.808.272	21.820.289	21.009.963	87.434.661	259.155.933	33,74	100,00
Faiz Hariç Giderler	15.013.225	15.949.584	17.371.673	17.971.922	66.306.404	201.655.903	32,88	75,84
I. Personel Giderleri	5.645.861	4.429.917	4.420.834	4.702.039	19.198.651	57.211.200	33,56	21,96
Memur	4.978.248	3.770.439	3.745.801	3.867.045	16.361.533	47.650.824	34,34	18,71
İşçi	177.728	236.373	235.956	287.204	937.261	4.103.648	22,84	1,07
Diğer	489.885	423.105	439.077	547.790	1.899.857	5.456.728	34,82	2,17
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	690.614	542.152	536.656	556.771	2.326.193	7.242.800	32,12	2,66
Memur	605.190	436.489	431.260	433.219	1.906.158	5.857.701	32,54	2,18
İşçi	29.198	48.967	45.197	59.577	182.939	698.623	26,19	0,21
Diğer	56.226	56.696	60.199	63.975	237.096	686.476	34,54	0,27
III. Mal ve Hizmet Alımları	1.096.313	1.480.829	2.224.389	2.326.353	7.127.884	25.453.678	28,00	8,15
Savunma-Güvenlik	118.841	343.784	794.382	633.508	1.890.515	9.113.219	20,74	2,16
M.S.B	98.807	266.692	636.118	487.379	1.488.996	7.144.231	20,84	1,70
Jandarma Genel Komutanlığı	3.267	44.200	113.035	84.815	245.317	1.273.708	19,26	0,28
Emniyet Genel Müdürlüğü	16.767	32.892	45.229	61.314	156.202	695.280	22,47	0,18
Sağlık Harcamaları	541.729	574.581	640.249	686.789	2.443.348	7.084.000	34,49	2,79
Yeşil Kart Uygulamasına İlişkin Sağlık Hizmetleri	449.273	355.972	418.507	370.317	1.594.069	4.109.000	38,79	1,82
İlaç	30.311	77.235	79.815	108.903	296.264	1.145.272	25,87	0,34
Tedavi ve Sağlık Malzemesi	62.145	141.374	141.927	207.569	553.015	1.829.728	30,22	0,63
Devlet Boğları Genel Giderleri	23.855	470	2.501	186	27.012	145.000	18,63	0,03
Diğer Mal ve Hizmet Giderleri	411.888	561.994	787.257	1.005.870	2.767.009	9.111.459	30,37	3,16
IV. Cari Transferler	7.166.408	8.777.144	8.235.812	7.829.130	32.008.494	87.955.756	36,39	36,61
Görev Zararları	521.186	195.630	753.935	462.769	1.933.520	3.081.194	62,75	2,21
KİT Görev Zararları	454.050	106.017	675.685	366.000	1.601.752	2.004.999	79,89	1,83
Mali Kurumlar	63.443	54.148	60.891	61.681	240.163	750.000	32,02	0,27
Diğer Görev Zararları	3.693	35.465	17.359	35.088	91.605	326.195	28,08	0,10
Hazine Yardımları	4.549.572	4.981.768	4.655.848	4.869.568	19.056.756	50.500.901	37,74	21,80
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Hazine Yardımları	95.813	80.064	76.782	79.644	332.303	1.048.000	31,71	0,38
İşsizlik Sigortası Fonu	95.813	80.064	76.782	79.644	332.303	1.048.000	31,71	0,38
Mahalli İdareler	139.888	147.506	221.893	98.941	608.228	1.595.238	38,13	0,70
Belediyelere Yardım	1.200	330	54.820	1.790	58.140	128.823	45,13	0,07
Diğer (İl özel İd. ve köyler)	138.688	147.176	167.073	97.151	550.088	1.466.415	37,51	0,63
Diğer Hazine Yardımları	63.871	76.003	106.706	94.157	340.737	1.167.663	29,18	0,39
DFİF	42.000	42.000	42.000	42.000	168.000	500.000	33,60	0,19
Diğer	21.871	34.003	64.706	52.157	172.737	667.663	25,87	0,20
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan Transferler	200.932	6.274	90.604	157.779	455.589	831.169	54,81	0,52
Hane Halkına Yapılan Transferler	58.379	97.898	103.007	185.081	444.365	1.321.514	33,63	0,51
Burslar ve Harçlıklar	42.714	50.386	53.129	90.184	236.413	615.025	38,44	0,27
Eğitim Amaçlı Diğer Tansferler	4.241	28.591	32.153	66.998	131.983	527.042	25,04	0,15
Sağlık Amaçlı Transfer	4.091	4.609	5.083	4.213	17.996	68.609	26,23	0,02
Yiyecek Amaçlı Transfer	6.962	12.840	11.959	22.669	54.430	100.783	54,01	0,06
Barınma Amaçlı Transfer	371	1.472	683	1.017	3.543	10.055	35,24	0,00
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	453.291	1.425.284	477.104	375.127	2.730.806	4.951.301	55,15	3,12
Doğrudan Gelir Desteği	0	1.063.000	0	0	1.063.000	1.254.600	84,73	1,22
Ürün Destekleme Ödemeleri	150.000	150.000	263.000	155.000	718.000	1.870.200	38,39	0,82
Hayvancılık Destekleme Ödemeleri	245.000	200.000	150.000	198.000	793.000	1.182.600	67,06	0,91
Diğer	58.291	12.284	64.104	22.127	156.806	643.901	24,35	0,18
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	8.156	76.930	116.298	26.537	227.921	845.999	26,94	0,26
Sosyal Amaçlı Transferler	52.797	68.689	70.812	75.891	268.189	847.092	31,66	0,31
Yurtdışına Yapılan Transferler	32.517	85.612	80.516	72.443	271.088	847.586	31,98	0,31
Gelirden Ayrılan Paylar	1.289.578	1.839.059	1.887.688	1.603.935	6.620.260	24.729.000	26,77	7,57
V. Sermaye Giderleri	8.684	314.186	786.844	1.820.189	2.929.903	14.838.999	19,74	3,35
VI. Sermaye Transferleri	80.300	71.821	235.209	379.822	767.152	2.824.819	27,16	0,88
VII. Borç Verme	325.045	333.535	931.929	357.618	1.948.127	4.660.842	41,80	2,23
Yurtiçi Borç Verme	305.045	313.535	867.929	322.618	1.809.127	4.334.842	41,73	2,07
KİT	201.150	205.600	734.503	164.800	1.306.053	1.869.000	69,88	1,49
Risk Hesabı	0	0	0	0	0	550.000	0,00	0,00
Diğer	103.895	107.935	133.426	157.818	503.074	1.915.842	26,26	0,58
Yurtdışı Borç Verme	20.000	20.000	64.000	35.000	139.000	326.000	42,64	0,16
Kıbns	20.000	20.000	64.000	35.000	139.000	326.000	42,64	0,16
VIII. Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	1.467.809	0,00	0,00
Faiz Giderleri	3.782.912	9.858.688	4.448.616	3.038.041	21.128.257	57.500.030	36,74	24,16
I. İç Borç Faizi	3.102.459	8.832.235	3.458.746	2.676.772	18.070.212	48.971.000	36,90	20,67
II. Dış Borç Faizi	680.453	1.026.453	971.803	361.269	3.039.978	6.308.030	48,19	3,48
III. İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	0	0	18.067	0	18.067	2.221.000	0,81	0,02

Ek Tablo 2. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri karşılaştırmalı 2008-2009 (Nisan Sonu)

	2008				2009				Artış Oranı	
	Nisan	Toplam	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı	Nisan	Toplam	Bütçe Tahmini	Gerçekleşme Oranı	Nisan	Toplam
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	18.637.973	70.199.846	225.967.471	31,1	21.009.963	87.434.661	259.155.933	33,7	12,7	24,6
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	14.472.353	52.283.389	175.306.166	29,8	17.971.922	66.306.404	201.655.903	32,9	24,2	26,8
Personel Giderleri	4.013.661	16.526.289	48.824.636	33,8	4.702.039	19.198.651	57.211.200	33,6	17,2	16,2
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi G	488.486	2.073.864	6.401.679	32,4	556.771	2.326.193	7.242.800	32,1	14,0	12,2
Mal ve Hizmet Alım Giderleri	1.832.848	5.612.682	23.940.547	23,4	2.326.353	7.127.884	25.453.678	28,0	26,9	27,0
Savunma-Güvenlik	637.001	1.373.381	8.187.995	16,8	633.508	1.890.515	9.113.219	20,7	-0,5	37,7
Sağlık Giderleri	503.009	2.112.582	6.764.102	31,2	686.789	2.443.348	7.084.000	34,5	36,5	15,7
Genel Tedavi ve Sağlık Malzemesi Giderleri	132.743	513.494	1.787.785	28,7	207.569	553.015	1.829.728	30,2	56,4	7,7
Genel İlaç Giderleri	75.068	299.584	945.583	31,7	108.903	296.264	1.145.272	25,9	45,1	-1,1
Yeşil Kart Sağlık Hizmetleri	295.198	1.299.504	4.030.734	32,2	370.317	1.594.069	4.109.000	38,8	25,4	22,7
Devlet Borçları Genel Giderleri	8.664	22.989	87.791	26,2	186	27.012	145.000	18,6	-97,9	17,5
Diğer Mal ve Hizmet Alım Giderleri	684.174	2.103.730	8.900.659	23,6	1.005.870	2.767.009	9.111.459	30,4	47,0	31,5
Cari Transferler	6.531.372	24.045.746	70.115.598	34,3	7.829.130	32.008.494	87.955.756	36,4	19,9	33,1
Görev Zararları	95.655	563.304	2.040.518	27,6	462.769	1.933.520	3.081.194	62,8	383,8	243,2
KİT* Görev Zararları	40.000	300.000	1.283.537	23,4	366.000	1.601.752	2.004.999	79,9	815,0	433,9
Mali Kurumlar	34.000	195.034	573.159	34,0	61.681	240.163	750.000	32,0	81,4	23,1
Diğer Görev Zararları	21.655	68.270	183.822	37,1	35.088	91.605	326.195	28,1	62,0	34,2
Hazine Yardımları	3.864.245	13.511.814	38.768.630	34,9	4.869.568	19.056.756	50.500.901	37,7	26,0	41,0
Sosyal Güvenlik Kuruluşlarına Hazine Yardım	72.955	295.066	1.022.167	28,9	79.644	332.303	1.048.000	31,7	9,2	12,6
İşsizlik Sigorta Fonu	72.955	295.066	1.022.167	28,9	79.644	332.303	1.048.000	31,7	9,2	12,6
Sağlık, Emeklilik ve Sosyal Yardım Giderleri	3.599.998	12.474.967	35.133.382	35,5	4.596.826	17.775.488	46.690.000	38,1	27,7	42,5
Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	0	0	1.718.300		942.144	3.687.318	12.268.000	30,1		
Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	3.069.550	9.944.431	25.849.685	38,5	2.858.000	9.689.100	21.378.000	45,3	-6,9	-2,6
Diğer	530.448	2.530.536	7.565.397	33,4	796.682	4.399.070	13.044.000	33,7	50,2	73,8
Mahalli İdarelere Hazine Yardımları	129.401	514.843	1.917.527	26,8	98.941	608.228	1.595.238	38,1	-23,5	18,1
Diğer Hazine Yardımları	61.891	226.938	695.554	32,6	94.157	340.737	1.167.663	29,2	52,1	50,1
Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yapılan	67.800	183.961	443.784	41,5	157.779	455.589	831.169	54,8	132,7	147,7
Hane Halkına Yapılan Transferler	160.221	375.617	1.091.651	34,4	185.081	444.365	1.321.514	33,6	15,5	18,3
Tarımsal Amaçlı Transferler	935.572	3.205.524	5.809.045	55,2	375.127	2.730.806	4.951.301	55,2	-59,9	-14,8
Ürün Destekleme Ödemeleri	150.000	713.000	1.848.000	38,6	155.000	718.000	1.870.200	38,4		0,7
Hayvancılık Destekleme Ödemeleri	175.000	948.872	1.095.465	86,6	198.000	793.000	1.182.600	67,1	13,1	-16,4
Diğer Tarımsal Amaçlı Transferler	610.572	1.543.652	2.865.580	53,9	22.127	1.219.806	1.898.501	64,3	-96,4	-21,0
Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler	13.299	144.622	883.509	16,4	26.537	227.921	845.999	26,9	99,5	57,6
Sosyal Amaçlı Transferler	28.305	68.913	441.617	15,6	75.891	268.189	847.092	31,7	168,1	289,2
Yurtdışına Yapılan Transferler	55.062	190.261	608.674	31,3	72.443	271.088	847.586	32,0	31,6	42,5
Gelirden Ayrılan Paylar	1.311.213	5.801.730	20.028.170	29,0	1.603.935	6.620.260	24.729.000	26,8	22,3	14,1
Mahalli İdare Payları	942.979	4.599.095	15.829.326	29,1	1.060.189	5.089.460	19.919.000	25,6	12,4	10,7
Fonlara Verilen Paylar	173.026	1.049.792	3.554.512	29,5	194.195	1.070.688	4.220.578	25,4	12,2	2,0
Diğer Paylar	195.208	152.843	644.332	23,7	349.551	460.112	589.422	78,1	79,1	201,0
Sermaye Giderleri	995.948	1.926.183	18.440.515	10,4	1.820.189	2.929.903	14.838.999	19,7	82,8	52,1
Sermaye Transferleri	140.464	686.463	3.172.592	21,6	379.822	767.152	2.824.819	27,2	170,4	11,8
Yurtiçi Sermaye Transferleri	127.097	671.476	3.042.320	22,1	379.822	764.585	2.648.027	28,9	198,8	13,9
Yurtdışı Sermaye Transferleri	13.367	14.987	130.272	11,5	0	2.567	176.792	1,5	-100,0	-82,9
Borç Verme	469.574	1.412.162	4.410.599	32,0	357.618	1.948.127	4.660.842	41,8	-23,8	38,0
Yurtiçi Borç Verme	419.574	1.342.162	3.978.599	33,7	322.618	1.809.127	4.334.842	41,7	-23,1	34,8
Yurtdışı Borç Verme	50.000	70.000	432.000	16,2	35.000	139.000	326.000	42,6	-30,0	98,6
Yedek Ödenekler	0	0	0	0	0	0	1.467.809	0,0		
Faiz Giderleri	4.165.620	17.916.457	50.661.305	35,4	3.038.041	21.128.257	57.500.030	36,7	-27,1	17,9

Ek Tablo 3. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri Karşılaştırmalı 2008-2009
(Nisan Sonu)

	2009 Nisan	2008 Nisan	Artış (%)	2009 Bütçede Ön Görülen	2008 Yılsonu	2009 Bütçeye Göre Gerçekleşen (%)	2008 Yılsonuna Göre Gerçekleşen (%)
Merkezi Yönetim Gelirleri	67.361.292	64.750.629	4,03	248.758.275	208.898.182	27,08	31,00
Genel Bütçe Gelirleri	64.865.697	62.445.747	3,88	242.957.046	202.790.045	26,70	30,79
I-Vergi Gelirleri	50.957.626	53.157.833	-4,14	202.089.590	168.087.237	25,22	31,63
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Öz. Al. Ver.	16.716.416	16.313.059	2,47	65.401.318	54.932.959	25,56	29,70
Gelir Vergisi	12.965.530	11.902.399	8,93	45.253.023	38.027.934	28,65	31,30
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	1.002.043	898.123	11,57		1.808.529		49,66
Basit Usulde Gelir Vergisi	119.787	106.700	12,27		208.705		51,12
Gelir Vergisi Tevkifatı	11.538.944	10.559.018	9,28		34.833.466		30,31
Gelir Geçici Vergisi	304.756	338.558	-9,98		1.177.234		28,76
Kurumlar Vergisi	3.750.886	4.410.660	-14,96	20.148.295	16.905.025	18,62	26,09
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	139.394	276.806	-49,64		517.230		53,52
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	82.454	55.951	-47,37		182.834		30,60
Kurumlar Geçici Vergisi	3.529.038	4.077.903	-13,46		16.204.961		25,16
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.878.962	1.782.804	5,39	4.822.548	4.088.015	38,96	43,61
Veraset ve İntikal Vergisi	29.825	22.039	35,33	122.548	144.091	24,34	15,30
Motorlu Taşıtlar Vergisi	1.849.137	1.760.765	5,02	4.700.000	3.943.924	39,34	44,65
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	21.803.569	21.246.249	2,62	79.065.371	67.252.732	27,58	31,59
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	6.445.503	5.751.297	12,07	19.973.859	16.798.948	32,27	34,24
Özel Tüketim Vergisi	12.244.605	12.678.121	-3,42	49.375.936	41.831.709	24,80	30,31
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	6.951.717	7.319.365	-5,02		23.941.458		30,57
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	858.986	1.293.620	-33,60		3.804.905		34,00
Kolalı Gazoz, Alkollü İç. Ve Tüt Mam.	4.222.286	3.738.226	12,95		13.080.130		28,58
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	211.616	326.910	-35,27		1.005.216		32,52
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.545.747	1.262.629	22,42	4.100.000	3.695.136	37,70	34,17
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	1.567.714	1.554.202	0,87	5.615.576	4.926.939	27,92	31,54
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	7.478.852	10.796.539	-30,73	42.053.351	32.774.519	17,78	32,94
Gümrük Vergileri	768.924	947.797	-18,87	3.507.979	2.767.278	21,92	34,25
İthalde Alınan Katma Değer Vergisi	6.696.601	9.834.116	-31,90	38.500.000	29.968.120	17,39	32,82
Diğer Dış Ticaret Gelirleri	13.327	14.626	-8,88	45.372	39.121	29,37	37,39
Damga Vergisi	1.396.678	1.309.048	6,69	4.717.000	3.944.984	29,61	33,18
Harçlar	1.515.939	1.694.359	-10,53	5.970.002	5.043.297	25,39	33,60
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer Ver.	167.210	15.775	959,97	60.000	50.731	278,68	31,10
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	5.796.564	3.786.690	53,08	7.362.410	7.297.383	78,73	51,89
Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	481.611	490.760	-1,86	1.650.000	1.502.834	29,19	32,66
KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	2.502.212	2.559.902	-2,25	3.346.712	3.876.379	74,77	66,04
Kurumlar Karları	389.818	389.752	0,02	935.697	791.890	41,66	49,22
Kira Gelirleri	248.544	225.212	10,36	850.001	729.253	29,24	30,88
Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	2.174.379	121.064	1.696,06	580.000	397.027	374,89	30,49
III-Alınan Bağışlar ve Yardımlar ile Özel Gel.	399.797	341.413	17,10	941.822	869.330	42,45	39,27
Yurt Dışından Alınan Bağış ve Yardımlar	31	297		10.229	9.540		3,11
Özel Gelirler	399.766	341.116	17,19	931.593	859.790	42,91	39,67
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	6.285.932	5.102.887	23,18	19.424.424	17.026.404	32,36	29,97
Faiz Gelirleri	1.504.896	1.219.257	23,43	2.445.543	4.275.101	61,54	28,52
Kişİ ve Kurumlardan Alınan Paylar	2.764.840	2.431.866	13,69	9.653.869	6.938.694	28,64	35,05
Devlet Payları	55.705	72.652	-23,33	380.000	308.709	14,66	23,53
Genel Bütçeli İdarelere Ait Paylar	2.709.135	2.359.214	14,83	9.273.869	6.629.985	29,21	35,58
Para Cezaları	1.171.232	989.472	18,37	3.457.012	2.920.271	33,88	33,88
Yargı Para Cezaları	63.721	55.807	14,18	212.181	184.013	30,03	30,33
İdari Para Cezaları	295.352	297.020	-0,56	1.046.857	917.222	28,21	32,38
Vergi Cezaları	789.406	615.870	28,18	2.092.441	1.736.213	37,73	35,47
Diğer Para Cezaları	22.753	20.775	9,52	105.533	82.823	21,56	25,08
Diğer Çeşitli Gelirler	844.964	462.292	82,78	3.868.000	2.892.338	21,84	15,98
V-Sermaye Gelirleri	1.365.253	56.924	2.298,38	13.138.800	9.104.999	10,39	0,63
Taşınmaz Satış Gelirleri	69.718	57.025	22,26	499.800	214.765	13,95	26,55
Taşınır Satış Gelirleri	551	-101	645,54	8.000	1.567	6,89	-6,45
Diğer Sermaye Satış Gelirleri	1.294.984	0		12.631.000	8.888.667	10,25	0,00
VI-Alacaklardan Tahsilat	60.525	0		0	404.692		
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	1.364.275	1.283.213	6,32	3.877.618	4.368.545	35,18	29,37
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Gelirleri	1.131.320	1.021.669	10,73	1.923.611	1.739.592	58,81	58,73

4 a)

4 b)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme
Genel Kamu Hizmetleri	10,4	8,9	9,0	100,0	20,4	5,7	38,8	7,1
Savunma Hizmetleri	10,8	10,0	21,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	18,5	14,4	11,7	0,0	0,0	3,6	0,0	0,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	6,7	8,6	7,5	0,0	17,6	41,0	7,0	68,3
Çevre Koruma Hizmetleri	0,2	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,7	0,0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	0,0	0,0	0,1	0,0	1,9	4,6	26,5	0,0
Sağlık Hizmetleri	10,1	13,0	29,1	0,0	0,0	28,8	0,0	0,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	4,5	4,8	2,2	0,0	0,4	1,1	1,2	0,0
Eğitim Hizmetleri	38,4	39,6	17,5	0,0	2,1	14,7	25,8	24,6
Sosyal Gv.ve Sosyal Yardımlar	0,4	0,4	2,0	0,0	57,6	0,3	0,1	0,0
TOPLAM	100	100	100	100	100	100	100	100

Ek Tablo 5. Genel Bütçe Finansmanı (Nisan Sonu)

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan
FAİZ DIŞI DENGİ	910.856	2.264.540	-2.231.314	175.835
BÜTÇE DENGESİ	-2.872.056	-11.377.060	-20.321.531	-20.952.419
BÜTÇE EMANETLERİ	-3.272.761	-5.012.684	-3.787.841	-3.815.836
DİĞER EMANETLER	-2.651.690	-2.574.065	-2.588.381	-2.279.541
AVANSLAR	1.740.241	1.211.619	1.360.623	1.178.817
Nakit Dengesi	-7.056.266	-17.752.190	-25.337.130	-25.868.979
Hazine Finansmanı	7.056.266	17.752.190	25.337.130	25.868.979
<i>Toplam Net Borçlanma (Borçlanma eksi geri ödeme)</i>	4.294.038	13.552.496	15.858.866	22.220.457
<i>Yapılan Borçlanmaların toplamı</i>	8.624.626	33.315.830	38.289.890	51.056.690
İç Borçlanma	6.998.758	30.879.897	35.689.047	48.065.482
Tahvil	6.006.758	26.444.897	27.384.213	39.760.648
Bono	992.000	4.435.000	8.304.834	8.304.834
Dış Borçlanma	1.625.868	2.435.933	2.600.843	2.991.208
<i>Anapara Geri Ödemeleri Toplamı</i>	-4.330.588	-19.763.335	-22.431.024	-28.836.233
İç Borçlanma	-3.818.105	-18.683.804	-20.395.012	-26.118.971
Tahvil	-299.105	-12.437.804	-13.497.012	-19.220.971
Bono	-3.519.000	-6.246.000	-6.898.000	-6.898.000
Dış Borçlanma	-512.483	-1.079.530	-2.036.011	-2.717.262
<i>Borçlanma Dışı Diğer Finansman</i>	24.395	23.013	74.898	98.781
Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	0	0
Net Borç Verme (-)	-24.395	-23.013	-74.898	-98.781
<i>Kasa hareketi (- giriş, + çıkış)</i>	2.737.833	4.176.682	9.403.365	3.549.740
Kaynak : Hazine Müsteşarlığı				

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

<i>(milyon YTL)</i>	Merkezi Yönetim Borç Stoku (2008 Sonu)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Ocak 2009)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Şubat 2009)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Mart2009)	%	Merkezi Yönetim Borç Stoku (Nisan2009)	%
İç Borç Stokunun Yapısı	274.827	100,0	279.236	100,0	288.933	100,0	292.306	100,0	297.768	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>	274.827	100,0	279.236	100,0	288.933	100,0	292.306	100,0	297.768	100,0
Kamuya	65.751	23,9	66.221	23,7	67.244	23,3	67.736	23,2	68.642	23,1
Piyasaya	209.076	76,1	213.015	76,3	221.689	76,7	224.570	76,8	229.126	76,9
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>	274.827	100,0	279.236	100,0	288.933	100,0	292.306	100,0	297.768	100,0
Sabit Faizliler	140.614	51,2	142.429	51,0	145.635	50,4	148.856	50,9	146.458	49,2
Değişken Faizliler	134.213	48,8	136.807	49,0	143.298	49,6	143.450	49,1	151.309	50,8
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>	274.827	100,0	279.236	100,0	288.933	100,0	292.306	100,0	297.768	100,0
Türk Lirası Cinsinden	251.836	91,6	254.937	91,3	263.953	91,4	267.051	91,4	277.584	93,2
Döviz Cinsinden	22.227	8,1	23.531	8,4	24.198	8,4	24.448	8,4	19.418	6,5
Döviz Endeksli TL	764	0,3	767	0,3	783	0,3	808	0,3	765	0,3
Dış Borç Stokunun Yapısı	105.313	100,0	111.914	100,0	114.591	100,0	115.523	100,0	111.560	100,0
<i>Faiz Yapısı açısından</i>	105.313	100,0	111.914	100,0	114.591	100,0	115.523	100,0	111.560	100,0
Sabit Faizliler	75.825	72,0	81.237	72,6	83.074	72,5	84.244	72,9	82.045	73,5
Değişken Faizliler	29.488	28,0	30.677	27,4	31.517	27,5	31.278	27,1	29.515	26,5
Toplam Borç Stokunun Yapısı	380.140	100,0	391.150	100,0	403.524	100,0	407.829	100,0	409.328	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>										
Kamuya	65.751	17,3	66.221	16,9	67.244	16,7	67.736	16,6	68.642	16,8
Piyasaya (1)	314.389	82,7	324.929	83,1	336.280	83,3	340.092	83,4	340.686	83,2
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>	380.140	100,0	391.150	100,0	403.524	100,0	407.829	100,0	409.328	100,0
Sabit Faizliler	216.439	56,9	223.666	57,2	228.709	56,7	233.100	57,2	228.504	55,8
Değişken Faizliler	163.701	43,1	167.484	42,8	174.815	43,3	174.729	42,8	180.824	44,2
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>	380.140	100,0	391.150	100,0	403.524	100,0	407.829	100,0	409.328	100,0
Türk Lirası Cinsinden	251.836	66,2	254.937	65,2	263.953	65,4	267.051	65,5	277.584	67,8
Döviz Cinsinden	127.540	33,6	135.445	34,6	138.789	34,4	139.971	34,3	130.978	32,0
Döviz Endeksli TL	764	0,2	767	0,2	783	0,2	808	0,2	765	0,2
<i>İç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)</i>	24,3		23,3		23,8		22,7		23,1	
<i>İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay)*</i>	31,9		30,0		26,7		11,2		45,6	
<i>İç Borç İhaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)*</i>	18,64		16,16		14,99		14,31		13,35	