



MaliizlemeRaporu

İstikrar Enstitüsü

2012 Mali Yılı Bütçesi
ve Makro Çerçeve

İÇİNDEKİLER

A. Makro Ekonomik Çerçeve	1
B. Kamu Kesimi Genel Dengesi	7
C. 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi	15
1. 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi ve TBMM'nin Bütçe Hakkı Konusunda Karşılaştığı Sorunlar: Bazı Hatırlatmalar	15
1.a. Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan'ın (OVMP) zamanında yayımlanmaması hem TBMM hem de kamuoyunun bütçe politikalarını gereğince değerlendirip tartışılmasını kısıtlamaktadır.	16
1.b Bütçede ödenek üstü gider yapılması ve bütçenin bazı ödeneklerinin aktarmalar yolu ile aşılması uygulaması bütçe hakkı açısından ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir.	18
1.c. Bazı hesapların yıl sonunda kapatılmaması suretiyle bir kısım harcamaların ait olduğu yılda gider gösterilmemesi mali saydamlık ve dolayısı ile bütçe hakkı açısından sorunlu bir durum yaratmaktadır.	19
2. 2012 Bütçesi	20
2.a. 2012 Yılı Bütçe Ödenek Öngörülleri	27
2.b. 2012 Yılı Bütçe Gelir Tahminleri	43
3. Sonuç	56

Tablolar

Tablo 1 .Temel Ekonomik Parametreler (2009-2012).....	2
Tablo 2 Ekonominin Kaynak Harcama Dengesi (2011-2012)	5
Tablo 3 Kamu Kesimi Genel Dengesi (2005-2012)	8
Tablo 4 Kamu Kesimi Genel Dengesi Yüzde Dağılım (2005-2012)	9
Tablo 5 Yerel Yönetimlerin Gelir, Gider ve Bütçe Dengesi (2008-2012)	11
Tablo 6 Sosyal Güvenlik Kurumun Bütçe Dengesi ve Bütçe Transferleri (2008-2014).....	14
Tablo 7 Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planların (OVMP) Yayımlanma ve Gecikme Durumları (2006-2014)	18
Tablo 8 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı	21
Tablo 9 2011 ve 2012 Yılı Bütçe Açıklarına İlişkin Projeksiyonların Gelişimi	22
Tablo 10 Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2008-2014)	23
Tablo 11 Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi, GSYİH'ye Oranları (2008-2014).....	25
Tablo 12 Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (2008-2012).....	28
Tablo 13 Personel ve Mal ve Hizmet Kalemlerindeki Artışın Gelişimi (%).....	30
Tablo 14 Kamu Yatırım Harcamalarının Kurumsal Gelişimi (2005-2012)	32
Tablo 15 Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarındaki Artışı Katkı Veren Kalemler (2011-2012)	34
Tablo 16 Sektörler İtibarı İle Kamu Yatırım Harcamalarının Gelişimi (2005-2012)	35
Tablo 17 Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (2008-2012).....	36
Tablo 18 Türkiye'de Kamu Eğitim Harcamalarının Kurumsal Gelişimi (2000-2012)	37
Tablo 19 Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (2008-2014)	49
Tablo 20 Vergi Esnekliklerindeki Gelişme (2005-2012)	50
Tablo 21 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı-Dolaysız Vergi Dağılımı (2000-2012, Düzeltilmiş)	51
Tablo 22 2012 Mali Yılı Genel Bütçe Vergi Gelirlerine Vergi Kalemlerinin Katkısı	52
Tablo 23 2012 Mali Yılı Genel Bütçe Vergi Dışı Gelirlerine Farklı Kalemlerin Katkısı	54
Tablo 24 Vergi Dışı Gelirlerin Artış Oranları ve GSYİH'ye Oranlarının Gelişimi (2008-2014, %).....	55

Grafikler

Grafik 1 Enflasyon Hedef ve Gerçekleşmeleri (2003-2011)	4
Grafik 2 Yerel Yönetimler Bütçe Dengesi: Program, Gerçekleşme Tahmini ve Gerçekleşme (2009-2012, milyon TL)	12
Grafik 3 2011 Yılı Bütçe Açığı Hedef, Gerçekleşme Tahminleri ve Gerçekleşme	21
Grafik 4 Genel Bütçe Vergi Gelirleri Esnekliğinin Gelişimi.....	26
Grafik 5 Program Tanımlı Bütçe Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi (2000-2014, % GSYİH)	27
Grafik 6 Cari Transferler ve SGK'ya Bütçeden Yapılan Transferlerin Gelişimi (% GSYİH)	31
Grafik 7 Okul Öncesi ve İlköğretim, Ortaöğretim Öğrenci Başına Harcamaları (Kamu, %)	39
Grafik 8 Türkiye'de Kamu Sağlık Harcamalarının Gelişimi.....	41
Grafik 9 OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamaları İçinde Halk Sağlığı Harcamalarının Payı (%).....	43
Grafik 10 2011 Yılında Vergi Gelirleri Tahsilâtındaki Artışın Katkı Veren Unsurlara Göre Dağılımı (%)	45
Grafik 11 Bütçe Harcama ve Gelirlerindeki Tahmin-Gerçekleşme Farkları (% , 2007-2011)	57

2012 Mali Yılı Bütçesi ve Makro Çerçeve

2012 yılı Merkezi Yönetim Bütçe tasarısına ilişkin değerlendirmelerin daha sağlıklı bir biçimde yapılması için, öncelikle bütçeye temel teşkil eden makroekonomik çerçevenin ele alınması gerekmektedir. Bu şekilde bütçe varsayımlarının ve politikalarının değerlendirilmesi daha gerçekçi bir temele oturtulmuş olacaktır. Makro çerçevenin değerlendirilmesinin ardından kamu kesimi genel dengesine ilişkin tahminler incelenecektir.

A. Makro Ekonomik Çerçeve

2011-2014 dönemini kapsayan ekonomik ve mali politika önceliklerini gelişme eksenleriyle birlikte gösteren Orta Vadeli Program (OVP), önceki yıllarda olduğu gibi gecikmeli bir biçimde, 13 Ekim 2011 tarihinde mükerrer Resmi Gazete’de yayımlanmak suretiyle açıklanmıştır.

OVP’nin temel amacı; makroekonomik istikrarı güçlendirmek amacıyla istikrarlı bir büyüme sürecinde istihdamı artırmak, mali disiplini sürdürmek, yurt içi tasarrufları artırmak, cari açığı azaltmak şeklinde belirlenmiştir.

OVP ile bu programın geç açıklanması sonucunda zamanlaması birleşen Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları Raporu çerçevesinde; 2012 yılı için büyüme % 4, yıl sonu TÜFE enflasyon oranı % 5,2, cari işlemler açığının GSYİH’ye oranı ise % 8 olarak öngörülmüştür.

2012 yılında büyümenin yavaşlaması, kur ve faiz oranlarının daha istikrarlı bir noktaya gelmesi ile TL’nin değer kazanması, enflasyonun azalması, cari işlemler açığında ise kısmi bir iyileşmenin yaşanması 2012 yılı programının temel öngörülerini olarak dikkati çekmektedir.

Tablo 1 .Temel Ekonomik Parametreler (2009-2012)

	2009			2010			2011			2012
	Prog	Gerç.	Sapma (%)	Prog.	Gerç.	Sapma (%)	Prog	Gerç. Tah.	Sapma (%)	Prog.
GSYİH Büyümesi (%)	4,0	-4,8		3,5	9,0		4,5	7,5		4,0
GSYİH (Cari Fiy. Milyon TL)	1.111.418	952.559	-14,3	1.028.802	1.103.750	7,3	1.214.852	1.281.454	5,5	1.426.001
GSYİH (Cari Fiy. Milyon \$)	788.365	616.703	-21,8	641.278	734.929	14,6	780.803	766.374	-1,8	821.713
GSYİH Deflatörü (%)	7,5	5,3	-29,3	5,0	6,3	26,0	5,8	8,0	37,9	7,0
TÜFE (Yıl Sonu, %)	7,5	6,5	-13,3	5,3	6,4	20,8	5,3	7,8	47,2	5,2
Dolar Kuru (\$/ YTL) (Ort.)	1,41	1,55	9,74	1,60	1,51	-6,19	1,70	1,67	-1,60	1,73
Cari İşlemler Dengesi (Milyar \$)	-50,4	13,9	-127,6	-18,0	-47,7	165,0	-42,2	-71,7	69,9	-65,4
Cari İşlemler Dengesi/GSYİH (%)	-6,4	-2,3	-64,4	-2,8	-6,5	131,2	-5,4	-9,4	73,9	-8,0
Dış Ticaret Dengesi	-83,5	-24,8	-70,3	-45,5	-56,4	24,0	-72,5	-85,3	17,7	-81,7
İhracat (FOB, Milyar \$)	149,0	104,3	-30,0	107,5	117,9	9,7	127,0	138,8	9,3	152,6
İthalat (CIF, Milyar \$)	232,5	-132,1	-156,8	153,0	-173,9	-213,7	199,5	-220,8	-210,7	-232,4

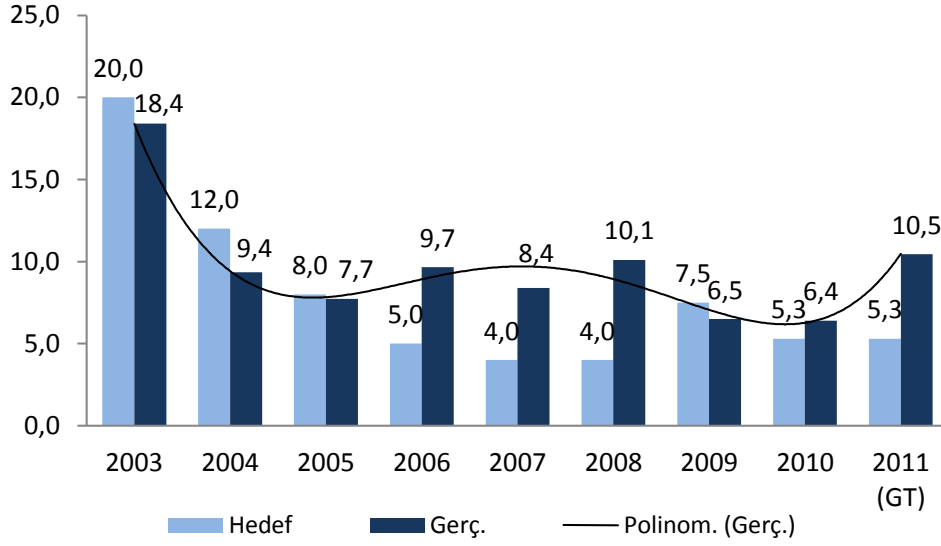
Kaynak: Kalkınma Bakanlığı (DPT), Genel Ekonomik ve Hedef ve Kamu Yatırımları Raporları, 2007-2012 Maliye politikası ve bütçe üzerindeki sonuçları ve etkileri çerçevesinde 2012 yılı programına ilişkin makro öngörülerin değerlendirilmesine geçmeden önce, 2011 yılına ilişkin hedef ve gerçekleşme tahminlerine bakarsak:

- Büyüme, dış ticaret ve cari işlemler açığı ile enflasyon tahminlerinde yapılan revizyonlar dikkati çekmektedir.
- Cari işlemler açığı 2010 yılında 47,7 milyar ABD doları düzeyinde gerçekleşmiş, 2011 yılı için ise bu tutarın 42,2 milyar dolar düzeyinde olması öngörülmüştür. Yıl sonunda bu tutarın bu rakamdan % 70 oranındaki sapma ile yaklaşık 72 milyar dolar seviyesinde gerçekleşmesi beklenmektedir. Özellikle tahmin edilenin üzerinde gerçekleşen büyüme oranı ve bunun arkasında yatan toplam talep düzeyindeki artış ile ithalatın önceki dönemlerde olduğu gibi ihracatın üzerinde artması ve üretimin

ithalata bağımlılığı, buradaki gelişmeyi belirleyen temel unsurlar olmuştur. Bu çerçevede cari işlemler açığının GSYİH'ye oranı % 10 gibi bir büyüklüğe ulaşmıştır. Esasen 2000'li yıllarda cari işlemler açığının her program döneminde ve IMF tahminlerinde de diğer parametrelerden farklı olarak sürekli bir biçimde öngörülerden önemli sapmalar göstermesi, tahminlerde kullanılan makro modelin kendisinin de kurgusal açıdan tartışılması gerektiğini gündeme getirmektedir.

- 2011 yılı için % 4,5 düzeyinde programlanan GSYİH büyümesinin yıl sonunda bu hedefi de aşarak % 7,5 oranında gerçekleşmesi beklenmektedir. Hatta OVP'nin yayımlanmasından sonra geçen süre içinde yapılan bazı tahminler bu oranın da bir miktar aşılabileceğine işaret etmektedir. Zira ekonomide gerek toplam talep düzeyinde gerekse üretim düzeylerinde yaşanan genişleme (imalat sanayi kapasite kullanım oranları ve sanayi üretim endeksi) yıl sonunda bu hedefin de üzerine çıkılacağını göstermektedir. Nitekim üçüncü çeyrek sonunda büyümenin yaklaşık % 75'inin tüketim harcamalarından kaynaklanması toplam talepte yaşanan gelişme içinde bu bileşenin rolünü göstermesi açısından önemlidir.
- 2011 yılında fiyatlar genel düzeyinin (TÜFE), büyümeyle birlikte toplam talep düzeyindeki artışın da etkisi ile başlangıçta % 5,8 olarak öngörülen oranın üzerinde ve % 7,8 civarında gerçekleşmesi OVP'deki bir diğer revizyondur. Bununla birlikte, TÜFE hedefinin ekonomide büyümenin öngörülerin üzerine çıkması ve kur etkisiyle birlikte yıl sonunda % 10,45 düzeyinde gerçekleştiği görülmektedir. 2011 yılı için enflasyonda temel sapma kendisini üretici fiyatlarında göstermiştir. ÜFE girdi maliyetlerinde yaşanan artışın etkisiyle TÜFE'nin üzerine çıkmış ve yıl sonunda % 13,33 olmuştur.

Grafik 1 Enflasyon Hedef ve Gerçekleşmeleri (2003-2011)



Kaynak: DPT, Genel Ekonomik ve Hedef ve Yatırımlar Raporları, 2011, 2012

- 2010 yılında olduğu gibi 2011 yılında da net mal ve hizmet ithalatının, özellikle ithalattaki artış sonucunda, yaklaşık % 100 oranında artarak 107,9 milyar TL düzeyine revize edildiği görülmektedir.
- Bu gelişme çerçevesinde ekonominin yatırım-tasarruf açığı özel sektörün programlanan üstünde bir açık vermesi beklentisi ile 63 milyar TL'den 117,5 milyar TL'ye çıkmıştır. Cari açığın 2011 yılında programlanan üzerinde gerçekleşmesi bu gelişmenin bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır.
- 2011 yılı gerçekleşme tahminine göre ekonominin genel dengesi içinde en önemli sapma, geçmiş yıllarda olduğu gibi, dış alemlle olan ilişkide ortaya çıkmıştır. Özel sektör tüketim talebinin öngörülen rakamlardan sabit fiyatlarla % 3,7, yatırım malları talebinin ise % 28 oranında sapması ithalata olan talebi de etkilemiş, bu da yatırım tasarruf açığının dolayısı ile cari işlemler

açığının başlangıçta tahmin edildiğinden önemli oranda sapmasına yol açmıştır.

Tablo 2 Ekonominin Kaynak Harcama Dengesi (2011-2012)

	cari fiyatlarla milyar YTL						1998 fiyatlarıyla milyar TL				
	GSYH'ya		GSYH'ya		GSYH'ya		2011		2012/2011		
	2011 (P)	orani (%)	2011 (GT)	orani (%)	2012 (P)	orani (%)	2011 Prg	2011 GT	Sapma (%)	2012 Prg	% Artış
GSYH	1.214,9	100,0	1.281,5	100,0	1.426,0	100,0	108,4	113,7	4,8	118,2	4,0
(M-X) Dış Kaynak	55,5	4,6	107,9	8,4	101,9	7,1	3,3	6,6	100,3	6,7	2,1
Toplam Kaynak	1.270,3	104,6	1.389,4	108,4	1.527,9	107,1	111,7	120,2	7,6	124,9	3,9
Toplam Talep	1.270,3	104,6	1.389,4	108,4	1.527,9	107,1	111,7	120,2	7,6	124,9	3,9
Tüketim	1.044,2	86,0	1.101,3	85,9	1.200,8	84,2	86,5	88,9	2,8	91,7	3,1
Kamu	137,7	11,3	141,4	11,0	154,7	10,8	9,2	8,8	-4,7	9,1	3,1
Özel	906,5	74,6	959,9	74,9	1.046,1	73,4	77,3	80,1	3,7	82,6	3,1
Yatırım	226,1	18,6	288,1	22,5	327,2	22,9	25,2	31,3	24,2	33,3	6,4
Kamu	51,3	4,2	56,8	4,4	61,4	4,3	5,2	5,7	9,2	5,7	0,6
Özel	174,8	14,4	231,3	18,0	265,7	18,6	20,0	25,6	28,0	27,6	7,6
Yatırım Tasarruf Dengesi ((GSMHG-(C+I))	-63,0	-5,2	-117,5	-9,2	-110,9	-7,8	-4,1	-7,6	-84,2	-7,5	-1,1
Kamu	-41,9	-3,4	-20,1	-1,6	-31,5	-2,2	-1,3	1,3	-200,0	0,5	59,6
Özel	-21,1	-1,7	-97,4	-7,6	-79,5	-5,6	-2,8	-8,8	215,0	-8,0	-9,2
GSMHG (GSYH+NFG+NDACT)	1.207,4	99,4	1.271,9	99,3	1.417,0	99,4	107,6	112,6	4,7	117,4	4,3
Net Faktör Gelirleri	-11,3	-0,9	-12,1	-0,9	-12,1	-0,8	-1,2	-1,3	7,8	-1,0	22,0
Net Dış Al. Cari Trans.	3,8	0,3	2,6	0,2	3,1	0,2	0,3	0,2	-36,4	0,2	6,3

Kaynak: DPT Yıllık Program, 2011-2012

Bu gelişmeler çerçevesinde 2012 yılı program tahminleri aşağıda sıralandığı çerçevede öngörülmüştür:

- 2012 yılı için büyüme % 4 oranında programlanmıştır. 2011 yılı gerçekleştirmeleri, AB ülkeleri başta olmak üzere alınan tedbirlerle birlikte mali sektörlerinde beklenen hızlı daralma ve AB ülkeleri büyüme oranlarındaki düşme, Türkiye'nin 2012 yılı büyümesini daha riskli bir noktaya taşımaktadır.
- IMF, Haziran 2011 tarihinde açıkladığı küresel büyüme tahminlerini Eylül 2011 tahminlerinde aşağıya çekmiştir. Buna göre 2012 yılı için gelişmiş ülkeler büyüme oranı % 2,6'dan % 1,9'a, EURO alanı büyüme oranı ise % 1,7'den % 1,1'e düşürülmüştür.

- AB'nin 9 Aralık 2011'de bazı ülkelerin parlamentolarında alınan onay sonrası mutabakata vardığı ortak mali politikalar uygulanmasına dair ortak beyanı (Statement by the EURO Area Heads of State or Government) çerçevesinde uygulamaya konacak mali kurallar ve mali tedbirler, gelecek dönemde ekonomik ve mali daralmaya olası etkileri açısından izlenmesi gereken önemli bir süreci başlatmıştır.
- Türkiye'de 2012 yılında istihdam düzeyinin yaklaşık 350 bin kişi artması öngörülmürken; işsizlik oranının 0,1 puan düşerek % 10,4 oranında gerçekleşmesi öngörülmektedir.
- Programın gelecek yıl için enflasyon hedefi ve şu andaki tahmini (TÜFE yıl sonu) % 5 ve % 5,2'dir. Hedefin tutması Merkez Bankası'nın para politikası uygulama araçları ve uygulamasına ek olarak, uluslararası piyasalarda oluşacak emtia fiyatları ile kurdaki değişmelere de bağlı görülmektedir. Aynı zamanda 2011 yılı için TÜFE ve ÜFE'de OVP'de revize edilen tahminleri de aşan gerçekleştirmeler önümüzdeki yıl kur, faiz ve enflasyon tahminlerini de iyice tartışılabilir bir konuma sokmuştur.
- Cari işlemler açığı 2012 yılı programında 65,4 milyar dolar düzeyinde öngörülmüştür. GSYİH'ye oran olarak % 8 seviyesinde olan bu oranın gerçekleşmesi de esas olarak toplam talep düzeyinde öngörülen tahminlere bağlıdır.
- 2012 yılında Türkiye'nin kısa vadeli (vadesi bir yıldan az) dış borç ödemesi 136 milyar dolar seviyesindedir (Merkez Bankası Ekim 2011 sonu verileri itibarı ile). Türkiye 65 milyar dolar cari işlemler açığı tahmini ile 200 milyar dolar düzeyinde bir dış kaynağı bulmak durumundadır. Bu durum 2012 yılında mali piyasalarda yaşanacak olan oynaklıklara karşı Türkiye'yi daha hassas bir noktaya taşımaktadır.

- Sonuç olarak; OVP'nin yayımlandığı tarihten bu yana ekonomik verilerdeki görünüm ve AB ülkelerindeki politika tercihleri çerçevesinde;
 - o Büyümenin 2011 için daha fazla (% 8 veya biraz daha yukarısı) 2012 için ise daha düşük (% 4 yerine % 2-2,5) olabileceği,
 - o Büyümenin düşmesine paralel olarak, cari açığın beklenenden daha az olabileceği,
 - o Kur seviyesinin zımni olarak kabul edilen TL/Dolar 1,7 seviyesinde kalıp kalmayacağının büyüme ve cari açığın gelişimi kadar, yurt dışından sermaye girişindeki risklere, uluslararası konjonktüre ve TCMB'nin para politikalarına da bağlı olacağı,
 - o Enflasyon tahminlerinin 2011 yılında OVP tahminlerinin de üstünde seyretmesinin önümüzdeki yıla ait hedef ve varsayımları tartışılabilir hale getirdiği,
 - o Bütün bunların da, aşağıda ele alacağımız kamu dengeleri ve TBMM'de görüşülerek kabul edilen 2012 merkezi yönetim bütçesi ve diğer kamu kesimi dengeleri üzerinde etkili olacağı öngörülebilir.

B. Kamu Kesimi Genel Dengesi

Küresel finansal krizin etkilerinin en yoğun hissedildiği 2009 yılında % 5,1 düzeyine çıkan kamu kesimi borçlanma gereği de 2010 yılında % 4 civarına düşmüştür ve 2011 yılında bu oranın % 1'in altına düşmesi beklenmektedir. Merkezi yönetim bütçe dengesinde yaşanan iyileşme ile birlikte mahalli idareler dengesinin fazlaya dönmesi 2011 yılında kamu kesimi açığının düzelmesinde etkili olmuştur.

Tablo 3 Kamu Kesimi Genel Dengesi (2005-2012)

<i>(Cari Fiyatlarla, Milyon TL)</i>							
	2005	2008	2009	2010	2011		2012 (P)
					Prog.	Gerç. Tah.	
Borçlanma Gereği (Toplam Kamu)	-480	15.367	48.775	25.232	24.854	12.743	15.507
Borçlanma Gereği (Toplam Kamu, özelleştirme gelirleri hariç)	1.892	23.552	53.145	29.156	38.524	16.999	27.976
Borçlanma Gereği (Genel Yönetim)	392	15.615	52.201	32.273	25.836	12.398	11.891
Merkezi Yönetim	5.416	17.190	52.279	38.200	31.775	20.455	19.930
Merkezi Yön. Bütçesi	8.117	17.432	52.761	40.081	33.493	22.230	21.054
Döner Sermaye	387	-666	-828	-1.425	-982	-1.344	-794
Fonlar	-3.087	424	346	-456	-736	-431	-330
Sos. Güv. Kur.	138	53	-546	-346	0	0	0
İşsizlik Fonu	-4.713	-7.647	-3.743	-3.844	-7.120	-7.480	-8.536
Mahalli İdareler	-449	6.018	4.211	-1.738	1.181	-577	497
KİT	-872	-248	-3.426	-7.041	-982	345	3.616
İşletmeciler KİT	-678	-612	-4.213	-8.049	-785	-645	2.992
Öz. Kap. Kur.	-194	364	787	1.008	-197	990	624
GSYİH'ye Oranları (%)							
	2005	2008	2009	2010	2011		2012 (P)
					Prog.	Gerç. Tah.	
Borçlanma Gereği (Toplam Kamu)	-0,07	1,62	5,12	2,29	2,05	0,99	1,09
Borçlanma Gereği (Toplam Kamu, özelleştirme gelirleri hariç)	0,29	2,48	5,58	2,64	3,17	1,33	1,96
Borçlanma Gereği (Genel Yönetim)	0,06	1,64	5,48	2,92	2,13	0,97	0,83
Merkezi Yönetim	0,83	1,81	5,49	3,46	2,62	1,60	1,40
Merkezi Yön. Bütçesi	1,25	1,83	5,54	3,63	2,76	1,73	1,48
Döner Sermaye	0,06	-0,07	-0,09	-0,13	-0,08	-0,10	-0,06
Fonlar	-0,48	0,04	0,04	-0,04	-0,06	-0,03	-0,02
Sos. Güv. Kur.	0,02	0,01	-0,06	-0,03	0,00	0,00	0,00
İşsizlik Fonu	-0,73	-0,80	-0,39	-0,35	-0,59	-0,58	-0,60
Mahalli İdareler	-0,07	0,63	0,44	-0,16	0,10	-0,05	0,03
KİT	-0,13	-0,03	-0,36	-0,64	-0,08	0,03	0,25
İşletmeciler KİT	-0,10	-0,06	-0,44	-0,73	-0,06	-0,05	0,21
Öz. Kap. Kur.	-0,03	0,04	0,08	0,09	-0,02	0,08	0,04

Kaynak: DPT Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları, 2005-2012

Not: eksi ifadesi fazla verildiğini göstermektedir

2012 yılında kamu kesimi genel dengesindeki iyileşmenin devam etmesi öngörülmektedir. KKBG'nin GSYİH'ye oranının % 1,1 oranında gerçekleşmesi programlanırken, özelleştirme gelirleri hariç açık % 2'ye yaklaşmaktadır.

2011 yılında bir defalık gelirlerin etkisi ile önemli oranda iyileşen bütçe dengesindeki eğilimin 2012 yılında da devam edeceği tahmin edilmektedir. KİT dengesinde ise geçmiş yılların aksine önemli düzeyde bir açık verileceği öngörüsünde bulunmaktadır. Nitekim 2011 yılında KİT dengesinin bir miktar

fazla vereceği öngörülmüşken, yıl sonu tahmini sistemin açık vereceği şeklinde revize edilmiştir. 2012 yılında, son 10 yıllık dönemde ilk defa, KİT'lerin bu düzeyde bir açık vermesinin programlandığı gözlemlenmektedir. İşsizlik Sigortası Fonu'nun KKBG'deki iyileşmeye katkısı ise kriz öncesi dönem düzeyine yaklaşmaktadır.

Tablo 4 Kamu Kesimi Genel Dengesi Yüzde Dağılımı (2005-2012)

	2005	2008	2009	2010	2011		2012 (P)
					Prog.	Gerç. Tah.	
Borçlanma Gereği (Toplam Kamu)	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Borçlanma Gereği (Genel Yönetim)	-81,8	101,6	107,0	127,9	104,0	97,3	76,7
Merkezi Yönetim	-1.129,4	111,9	107,2	151,4	127,8	160,5	128,5
Merkezi Yön. Bütçesi	-1.692,5	113,4	108,2	158,9	134,8	174,4	135,8
Döner Sermaye	-80,7	-4,3	-1,7	-5,6	-4,0	-10,5	-5,1
Fonlar	643,8	2,8	0,7	-1,8	-3,0	-3,4	-2,1
Sos. Güv. Kur.	-28,8	0,3	-1,1	-1,4	0,0	0,0	0,0
İşsizlik Fonu	982,7	-49,8	-7,7	-15,2	-28,6	-58,7	-55,0
Mahalli İdareler	93,6	39,2	8,6	-6,9	4,8	-4,5	3,2
KİT	181,8	-1,6	-7,0	-27,9	-4,0	2,7	23,3
İşletmeci KİT	141,4	-4,0	-8,6	-31,9	-3,2	-5,1	19,3
Öz. Kap. Kur.	40,5	2,4	1,6	4,0	-0,8	7,8	4,0

Kaynak: DPT Genel Ekonomik Hedefler ve Kamu Yatırımları, 2005-2012

2012 yılında KKBG açığına en büyük katkı (sosyal güvenlik sisteminin açığını da içerecek şekilde) merkezi yönetim bütçesinden gelmektedir. Merkezi yönetim bütçesini KİT sisteminin vereceği açık izlemektedir.

KİT'lerin son 10 yıllık dönemde özelleştirilmesi ile birlikte 2012 yılında bu kurumların GSYİH'ye olan katkısının yarı yarıya azalarak % 1,2 düzeyine gerilemesi öngörülmektedir (Kalkınma Bakanlığı, 2012 Yılı Programı). 2012 yılında KİT'lerin maliyetlerinin özellikle enerji KİT'lerinden kaynaklı bir şekilde gelirlerinin üzerinde artma ihtimali, işletmeci KİT'lerin gelir gider dengelerinin bozulmasına yol açma riski taşımaktadır. Genel yatırım ve finansman programında öngörülen fiyat ayarlamalarının zamanında gerçekleştirilememesi ve yatırımlarla birlikte stok artışının programlananın üzerinde olması durumunda, KİT açığının daha da yüksek düzeylere ulaşma riski bulunmaktadır.

2012 yılı merkezi yönetim bütçe büyüklüklerinin ve politikalarının değerlendirmesine geçmeden önce, genel yönetim dengesi içinde yer alan bazı kurumsal yapılara ilişkin öngörülerini de aşağıda değerlendirmekteyiz.

Yerel Yönetimler

Kalkınma Bakanlığı verilerine göre 2010 yılında mahalli idareler dengesi, programlanan 2,7 milyar TL bütçe açığının aksine, 0,5 milyar TL bütçe fazlası vermiştir. 2010 yılı bütçe rakamları incelendiğinde; elektrik ve havagazı tüketim vergilerinin yeniden belediyeler tarafından tahsil edilmeye başlanması, merkezden aktarılan gelir paylarının merkezi yönetim vergi gelirlerindeki artışa paralel reel olarak iyileşmesi ve emlak vergisinin yeniden değerlendirme sonrası reel artışı, bu gelişmede belirleyici olmuştur. Ancak, bu gelişmelerle birlikte merkezi bütçeden il özel idaresine aktarılan merkezi bütçede gider görünen, il özel idareleri bütçesine gelir kaydedilen ancak dönemsel olarak il özel idaresi hesaplarında yıllara sari olarak harcamaya konu olan tutarlar nedeni ile bu kurumların elinde oluşan gelir fazlası da bu bütçe fazlasının oluşmasında rol oynamıştır.¹

İl Özel İdareleri'ne merkezi yönetim yatırım ihtiyaçları için aktarılan tutarlar konusunda 2011 yılı içinde bazı uygulama değişikliklerine gidilmiştir. Buna göre, bir il özel idaresine ilgili bakanlıkça aktarılan bir tutar yıl sonuna kadar kullanılamıyorsa, aynı bakanlığın onayı ile bir başka il özel idaresine veya TOKİ'ye aktarılabilecektir. Bu miktarın aynı amaç için mi (örneğin okul, hastane

¹ Yerel yönetimlerin mali raporlarında Kalkınma Bakanlığı ve Maliye Bakanlığı arasındaki farklılık devam etmektedir. Esas olarak merkezi bütçe kapsamındaki kuruluşlardan İl Özel İdareleri'ne aktarılan yatırım ödeneklerinin kim tarafından nihai finansman kurumu olarak harcamaya çevrildiği konusundaki farklılığın bu duruma yol açtığı tahmin edilmektedir. Geçen yılki değerlendirmede altını çizdiğimiz şekilde, iki kurumun kapsam ve konsolidasyon yöntemi gibi konularda bu farklılığın nasıl oluştuğuna dair bilgiyi kamuoyu ile paylaşması ve bu konuda uluslararası standartlara uygun ortak bir hesaplama yöntemine geçilmesinin uygun olacağı düşünülmektedir.

vb.) yoksa başka amaçlar için mi kullanılabileceği konusunda ise bir açıklık yoktur.

2011 yılında benzer bir eğilimin devam edeceği varsayımı ile mahalli idarelerin yıl sonunda fazla vermeye devam edeceği beklenmektedir. Nitekim, 2011 yılının ilk 9 aylık verileri, bu tarzda hesaplanan yerel yönetim bütçe dengesinde fazla verme eğiliminin sürdüğünü göstermektedir.

Tablo 5 Yerel Yönetimlerin Gelir, Gider ve Bütçe Dengesi (2008-2012)

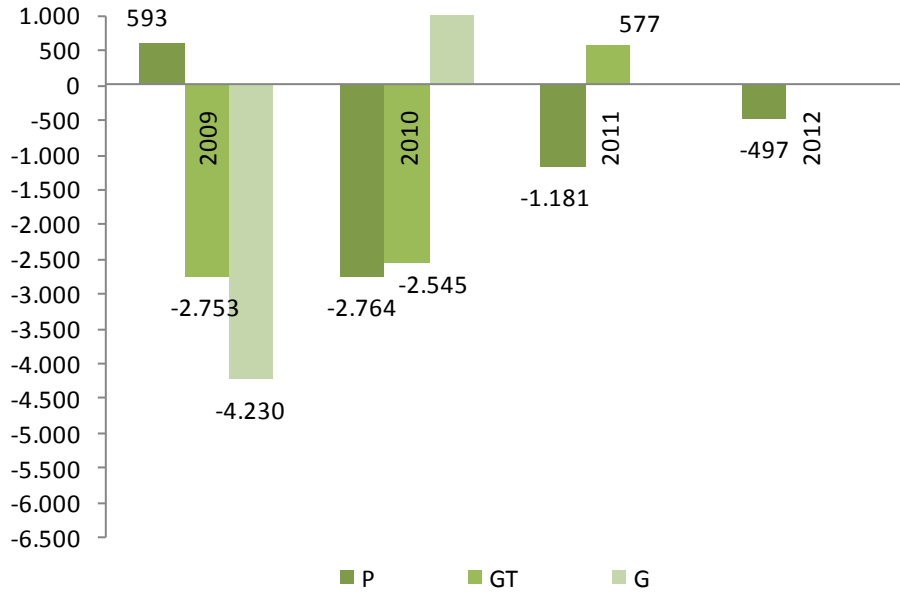
	2008	2009	2010	2011		2012 (P)	% Artış (2012/2011)
				2011 (P)	2011 (GT)		
A. TOPLAM GELİRLER	30.447	32.129	40.088	47.944	47.801	53.066	11,01
Vergiler	20.415	20.966	27953	30844	31.399	35.219	12,17
Vergi Dışı Normal Gelirler	3.522	4.884	4612	5478	6.106	6.779	11,02
Faktör Gelirleri (Net)	6.000	6.279	7187	8033	8.270	9.163	10,80
Sermaye Transferleri (Net)	510	0	336	3589	2.026	1.905	-5,97
B. TOPLAM GİDERLER	36.465	36.359	37.418	49.124	47.224	53.563	13,42
Cari Giderler	20.692	21.056	23805	28964	28.298	31.289	10,57
Yatırım Harcamaları	14.264	12.005	11384	16950	15.739	18.510	17,61
Sabit Sermaye	14.264	11.999	11375	16912	15.736	18.508	17,62
Stok Değişimi	0	6	9	38	3	3	0,00
Cari Transferler	2.037	3.077	-1135	3770	3.492	3.849	10,22
Kam. ve Sabit Değer Artışı	-528	-323	0	-560	-306	-86	-71,90
Sermaye Transferleri (Net)	0	543	0		0	0	0,00
C. BÜTÇE DENGESİ	-6.018	-4.230	1.738	-1.181	577	-497	-186,14
GSYH'ya Oranları (%)							
A. TOPLAM GELİRLER	3,20	3,37	3,63	3,95	3,73	3,72	
Vergiler	2,15	2,20	2,53	2,54	2,45	2,47	
Vergi Dışı Normal Gelirler	0,37	0,51	0,42	0,45	0,48	0,48	
Faktör Gelirleri (Net)	0,63	0,66	0,65	0,66	0,65	0,64	
Sermaye Transferleri (Net)	0,05	0,00	0,03	0,30	0,16	0,13	
B. TOPLAM GİDERLER	3,84	3,82	3,39	4,04	3,69	3,76	
Cari Giderler	2,18	2,21	2,16	2,38	2,21	2,19	
Yatırım Harcamaları	1,50	1,26	1,03	1,40	1,23	1,30	
Sabit Sermaye	1,50	1,26	1,03	1,39	1,23	1,30	
Stok Değişimi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	
Cari Transferler	0,21	0,32	-0,10	0,31	0,27	0,27	
Kam. ve Sabit Değer Artışı	-0,06	-0,03	0,00	-0,05	-0,02	-0,01	
Sermaye Transferleri (Net)	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00	
C. BÜTÇE DENGESİ	-0,63	-0,44	0,16	-0,10	0,05	-0,03	

Kaynak: DPT 2009-2012 Yıllık Programları

P: Program, GT: Gerçekleşme Tahmini, G: Gerçekleşme, S: Sapma

2012 yılında mahalli idarelerin maliyet yapılarında, sürekli işçi kadrolarının bir kısmının merkezi idareye devri ile birlikte ortaya çıkacak iyileşme ile ortaya çıkabilecek vergi gelirlerindeki artışın, yatırım giderlerinde beklenen artışın yaratacağı mali baskıyı azaltması beklenmektedir. 2012 yılında yerel yönetimler dengesi açısından risk unsuru taşıyan husus reel büyümede ve cari açıktaki olası bir daralmanın merkezi yönetim vergi gelirlerinden bu kurumlara aktarılan vergi gelirleri paylarında bu yılın aksine bir azalma yaratması ve bunun bu kurumların bütçe dengesini olumsuz olarak etkilemesidir.

Grafik 2 Yerel Yönetimler Bütçe Dengesi: Program, Gerçekleşme Tahmini ve Gerçekleşme (2009-2012, milyon TL)



Kaynak: DPT 2009-2012 Yıllık Programları

Sosyal Güvenlik Kurumu (SGK)

Ekonomide yaşanan kayıtlı istihdam artışı ve 6111 sayılı Kanun kapsamında prim alacaklarının yeniden yapılandırılmasıyla birlikte, SGK gelirleri başlangıç tahminlerinin oldukça üzerinde artmıştır. Getirilen düzenleme ile Kasım 2010 öncesi dönemde ödenemeyen, kriz öneminde ertelenen prim borçlarının bu şekilde üç yıla yayılan bir dönemde tahsil edilmesinin yolu açılmıştır.

Bunun sonucunda 2011 yılı sonuna kadar geçmiş dönem prim borçlarından kaynaklı net 8 milyar TL (GSYİH'ye oran olarak % 0,7) seviyesinde ilave bir gelir tahsil edilmesi beklenmektedir. Kayıtlı istihdam artışı ile birlikte ilave gelir etkisi GSYİH'nin % 1'i civarında olmaktadır.

Kurumun gelirlerinde, 2012 yılında 2011 yılına oranla prim alacaklarının yeniden yapılandırılması uygulamasının gelir etkisinin nispeten azalmasının da bir sonucu olarak, 2011 yılı kadar önemli bir artış beklenmemektedir. 2011 yılında Kurumun toplam gelirleri ve prim tahsilâtında % 31 civarında bir artış gözlemlenmektedir. 2012-2013 yılları için bu oranların yıllık olarak % 9-10 civarında seyredeceği öngörülmektedir. Global krizin etkilerinin görüldüğü 2008 ve 2009 dönemine göre böyle bir tahsilât hızı, SGK dengesinde gelir yönlü yapısal iyileşmenin devam edeceği beklentisini göstermektedir. Giderler açısından duruma bakıldığında ise, gider artış hızının 2012'den itibaren azalacağı, özellikle sağlık ödemelerinde harcama artış hızında 2012'deki yükseliş sonrası 2013 ve 2014 yıllarında ciddi bir azalma yaşanacağıının (sırasıyla % 18,7 , % 10 ve % 5) varsayıldığı anlaşılmaktadır. Bu çerçevede, giderlerdeki kontrollü artışla birlikte SGK finansman açığının, 2011 yılında tek defalık tedbirlerin bir sonucu olarak ortaya çıkan iyileşme kadar olmamakla birlikte, GSYİH'ye oran olarak 2009 ve 2008 yıllarından daha iyi bir konuma geleceği öngörülmektedir.

Tablo 6 Sosyal Güvenlik Kurumun Bütçe Dengesi ve Bütçe Transferleri (2008-2014)

	(milyon TL)							GSYİH'ye Oranı (%)						
	2008	2009	2010	2011 (GT)	2012 (P)	2013 (P)	2014 (P)	2008	2009	2010	2011(GT)	2012 (P)	2013(P)	2014(P)
I- Gelirler	64.682	74.173	91.965	120.937	131.728	144.761	158.922	6,8	7,8	8,3	9,4	9,2	9,2	9,2
Prim Tahsilatları	56.146	55.704	68.167	89.757	98.735	108.844	120.169	5,9	5,8	6,2	7,0	6,9	6,9	6,9
II-Giderler	90.584	102.671	118.689	136.983	157.227	173.527	188.247	9,5	10,8	10,8	10,7	11,0	11,0	10,9
Sigorta Ödemeleri	59.647	68.051	79.646	92.512	105.751	117.349	128.868	6,3	7,1	7,2	7,2	7,4	7,5	7,4
Sağlık Giderleri	25.404	28.863	32.556	36.547	43.414	47.751	50.601	2,7	3,0	2,9	2,9	3,0	3,0	2,9
Yatırım Harcamaları	21	91	76	139	315	237	119	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
III-Gelir Gider Farkı	-25.902	-28.498	-26.724	-16.046	-25.498	-28.766	-29.325	-2,7	-3,0	-2,4	-1,3	-1,8	-1,8	-1,7
IV-Bütçe Transferleri (Finans)	25.850	29.249	27.069	16.046	25.498	28.766	29.325	2,7	3,1	2,5	1,3	1,8	1,8	1,7
Bütçe Transferleri (Toplam)	35.133	52.685	55.039	52.709	69.123	76.795	81.802	3,7	5,5	5,0	4,1	4,8	4,9	4,7
V-Finansman Açığı	53	-546	-346	0	0	0	0	0,0	-0,1	0,0				

Kaynak: DPT, Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar Raporları, 2008-2012

SGK açısından 2012 ve izleyen dönemlerde yaşanacak olan üç temel risk alanı bulunmaktadır. Bunları aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

- Genel sağlık sigortasının tam olarak uygulamaya girmesiyle birlikte artan sağlık harcamalarının ve ilaç harcamalarının yaratacağı mali baskı,
- Başta prim tahsilâtı olmak üzere gelirlerin artmış olduğu düzeyin aynı şekilde sürdürülebilmesi,
- Emekli aylıklarına ilişkin alınan politika kararlarının yaratacağı harcama genişlemesi.

SGK'ya bütçeden yapılan transferler, son dönemde uygulanan istihdam, ek ödeme, devlet katkısı, özürlü prim indirimi, faturalı ödemeler ve ek karşılıklar başlıkları altında sürekli artmaktadır. Bu tür transferler SGK dengesinin çok daha bozulmasının önüne geçmektedir. SGK'nın artan prim gelirleri yanında ortaya çıkan yükümlülük artışı bütçe transferlerini de arttırmış ve kamusal yükümlülüklerin SGK kaynaklı olarak sürekli artmasına yol açmıştır. 2012 ve

izleyen dönemde bütçeden yapılacak transferlerin % 5'lerin altına inmesi yukarıdaki risklerin etkin yönetimi ile mümkün görülmektedir.

C. 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi

1. 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesi ve TBMM'nin Bütçe Hakkı Konusunda Karşılaştığı Sorunlar: Bazı Hatırlatmalar

2012 yılı merkezi yönetim bütçesi, ekonominin beklentilerin üzerinde büyüdüğü, bütçe performansının; bütçe gelirlerinin, bir defalık tedbirlerin, geçmiş dönemin ertelenmiş gelirlerinin ve ithalat artışından dolayı dış ticaret üzerinden alınan vergilerin tahsilâtındaki artışın etkisi ile önemli düzeyde iyileştiği bir ortamda hazırlanmıştır. Bununla birlikte 2012 yılı bütçesi, önceki yıllarda olduğu gibi üst mali politika ve plan belgelerinin kamuoyu ile oldukça geç paylaşılması nedeni ile yeterli bir çerçeve içinde gerek kamuoyunda gerekse parlamentoda gerektiğince tartışılamamıştır. Bu husus esas olarak TBMM'nin millet adına bütçe hakkını gereğince yerine getirmede karşılaştığı sorunlardan sadece bir tanesidir.

Bütçe Hakkı kısaca ulus adına TBMM'ye ait bir hak olup bu hak TBMM tarafından gelirlerin toplanması ve harcamaların yapılması konusunda hükümete yetki verilmesi ve bu yetkinin nasıl kullanıldığının hesabının sorulması anlamına gelmektedir. Bu açıdan 2012 bütçesinin gider ve gelir politikaları konusundaki öngörülerini hakkında ayrıntılı bir değerlendirme yapmadan önce, bu noktada önceki yıllara ait mali izleme raporlarımızda da dile getirdiğimiz bazı hususları hatırlatmak istiyoruz.

1.a. Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planın (OVMP) zamanında yayımlanmaması hem TBMM hem de kamuoyu tarafından bütçe politikalarının gereğince değerlendirip tartışması için yeterli zamanı bırakmamaktadır..

İzleyen Tablo’da yer aldığı şekilde OVP, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nun (KMYKK) öngördüğü süre açısından, ilk açıklanmaya başladığı günden bugüne kadar sadece bir kez zamanında yayımlanmıştır. Buna karşılık yedi kez Kanun’da öngörülen süreden sonraki bir tarihte açıklanmıştır. Özellikle son üç OVP’nin gecikme süresi ortalama üç ayı aşmıştır.

Orta Vadeli Programdan 5018 sayılı Kanun’un beklediği; makro politikaların, ilkelerin ve hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklüklerin planlar ve ülkenin genel ekonomik koşulları çerçevesinde gelecek üç yıllık döneme yön verecek şekilde ortaya konmasıdır. Bir diğer ifade ile bu program, esas olarak bütçe ve takip eden iki yıla ait tahminlerin hazırlanması sırasında esas alınacak ilkeleri, stratejik öncelikleri ve temel ekonomik hedefleri içeren bir metin niteliğindedir. Kaynakların tahsis edileceği öncelikli sektörlerin neler olacağı konusundaki hükümet tercihlerini göstermesi beklenir. Bu anlamda bütçenin beyni olarak görülmelidir (Bkz. Mali İzleme Raporu 2006 Haziran). Bu plan hem TBMM’ye hem de kamuoyuna bütçe politikaları konusunda hükümetin niyetini göstermek açısından önemli bir belge olma özelliği taşımaktadır.

5018 sayılı Kanun’un temel eksenlerinden birisini, Orta Vadeli Program aracılığı ile bütçenin (TBMM’nden geçtikten yeni bütçe hazırlıklarının başladığı döneme kadar olan gelişmeleri de içerecek şekilde) makro mali çerçevesinin bir anlamda güncelleştirilerek yeniden çizilmesi olarak belirleyebiliriz.

Orta Vadeli Mali Plan ile hedeflenen ise, gelecek üç yıla ilişkin olarak kamu gelir ve gider tahminleri ile birlikte, hedef, açık ve borçlanma durumunun ortaya konması ve mali politikaların programın koyduğu çerçevede açıklanmasıdır. Yine geçen yıl belirttiğimiz gibi, bu plan temel olarak Orta

Vadeli Program’da konulan hedeflerin ve önceliklerin hayata geçirilmesinde gerekli kaynakların ilgili kuruluşlara tahsis edilmesine imkân veren, dolayısı ile Orta Vadeli Program’a (yani bütçenin beynine) kan veren bir özellik taşır. Buna karşılık, yasadaki emredici hükümlere rağmen, bu gecikme süreklilik haline getirilmiş olup; en son KMYKK’nin 16’ıncı Madde’si değiştirilerek bütçe hazırlama takviminde bu belgelerin yayım tarihlerinin OVP için Mayıs ve OVMP için Haziran ayı ortalarından, OVP için Eylül ayının ilk haftası ve OVMP için Eylül ayının ortası olarak değiştirildiği görülmektedir. Ancak uygulamada bu süreler dahi uyulmadığı ve 2012 bütçesi ile ilgili bu iki belgenin yayımlanma tarihlerinin hemen hemen bütçenin TBMM’ye Anayasa gereğince sunulması gereken tarihe denk getirildiği görülmektedir. Bütçenin hazırlık süresine ait dönemin geniş tutulması, hesap verme sorumluluğu ve mali saydamlık açısından 5018 sayılı KMYKK’nin getirdiği en önemli yeniliklerden birisidir. Bu suretle, hem kamuoyunun bütçenin nasıl hazırlandığı ve önceliklerin neler olduğu konusunda bilgilenmesi ve bunları tartışması, hem de TBMM’nin Ekim ayı ortasından itibaren bütçe belgelerini incelemeye ve bütçeyi görüşmeye başlamadan önce milletvekillerinin bütçe hazırlıkları ve politika öncelikleri konusunda ön bilgi sahibi olarak görüşmelere daha hazırlıklı başlaması imkânı yaratılması amaçlanmıştır. Bununla milletvekillerinin bütçe hakkını kullanmalarının daha fazla bilgiye dayalı bir biçimde yapmalarının da önü açılmış bulunmaktadır. Ancak KMYKK’nin yürürlüğe girdiği tarihten bu yana bu tarihlere sadece bir kez uyulması ve en son bu tarihlerin bütçenin Meclise sunulması ile ilgili anayasal sınıra doğru (Ekim ayı ortası) yaklaştırılmasının bütçe hakkı açısından ciddi bir kısıt anlamına geldiği açıktır.

Tablo 7 Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planların (OVMP) Yayınlanma ve Gecikme Durumları (2006-2014)

Plan ve Program Dönemi	OVP		OVMP	
	Yayınlanma Tarihi	Gecikme Durumu	Yayınlanma Tarihi	Gecikme Durumu
2006-2008	31.05.2005	Zamanında	02.07.2005	Gecikmeli (2 hafta)
2007-2009	13.06.2006	Gecikmeli (2 hafta)	15.07.2006	Gecikmeli (1 ay)
2008-2010	21.06.2007	Gecikmeli (3 hafta)	03.07.2007	Gecikmeli (2 hafta)
2009-2011	28.06.2008	Gecikmeli (3 hafta)	08.07.2008	Gecikmeli (3 hafta)
2010-2012	16.09.2009	Gecikmeli (3,5 ay)	18.09.2009	Gecikmeli (3 ay)
2011-2013	10.10.2010	Gecikmeli (4,5 ay)	10.10.2010	Gecikmeli (4 ay)
2012-2014	13.10.2011	Gecikmeli (4,5 ay)	13.10.2011	Gecikmeli (4 ay)

1.b Bütçede ödenek üstü gider yapılması ve bütçenin bazı ödeneklerinin aktarmalar yolu ile aşılması uygulaması bütçe hakkı açısından ciddi bir sorun olmaya devam etmektedir.

TEPAV mali izleme raporlarında uzun zamandan bu yana bütçe kanunlarına eklenen maddelerle TBMM'nin bütçe hakkının ciddi bir biçimde zedelendiği; özellikle bütçe uygulama süreci içinde Maliye Bakanı'na verilen yetkilerle ödeneklerin aşıldığı ve TBMM'den ek bütçe izni alınmadan bu harcamaların yapılmaya devam ettiği vurgulanmaktadır. TBMM'nin haberi ve müdahalesi olmadan, özellikle personel ödenekleri başta olmak üzere, ödenek üstü harcama yapılması ve bunun kesin hesap kanunlarının TBMM'de görüşülmesi sırasında bir nevi emrivaki yolu ile (tamamlayıcı ödenek uygulaması gibi) bütçe yılının sonunda TBMM'ye onaylatılması uygulamasının son yıllarda yaygınlık kazanması, mali saydamlık ilkesi açısından da olumsuzluk kaynağıdır (Bk. TEPAV Mali izleme Raporu-Haziran_Eylül 2010-Bütçe Sonuçları-Sayıştay'ın 2009 Yılı Uygunluk Bildirimi Ve Uygulama Sonuçları Üzerine Değerlendirmeler). Ödenek üstü harcamaların arkasında ise; personel ödemelerinin nasıl olsa ödenek olmadan da yapılmak zorunda olduğuna dayanarak, yıl içinde personel

harcamalarını karşılamak için başlangıçta konulan ve yeterli olduğu düşünülen ödeneklerin başka kalemlere aktarılması, yani ödeneksiz yapılamayacak birçok harcamanın ödeneğinin de personel kaleminden yapılan aktarmalarla karşılanması, böylece TBMM'nden ödenek almadan bütçe harcamalarının yapılmasının yolunun açılması yatmaktadır. Bu nedenle son yıllarda bütçe kanunlarına konulan maddeler ile KMYKK'nin personel ödeneklerinden aktarma yapılmayacağına dair 21. Madde'si atlanarak, TBMM'nden ek ödenek almadan, bütçe harcaması yapılması bir kural haline getirilmiştir. Aynı istisna 2012 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 8'inci Maddesi'nde tekrar devam ettirilmiştir. Daha da net ifade edecek olursak, bu uygulamalar ile TBMM'nin bütçe hakkı zedelenmektedir.

Sayıştay, 2009 Uygunluk Bildirimi'nde bu konuyu detaylı bir biçimde ele almış ve bazı öneri ve tespitlere yer vermiş olmakla beraber, kurumun 2010 yılı Uygunluk Bildirimi ve sonuç raporlarına göre bu sorunun hala devam ettiği görülmektedir. Sayıştay'ın tespitlerine göre, genel bütçeli idarelerde 2010 yılında 2009 yılına göre ödenek üstü gider toplamı bir önceki yıla göre % 52,48 oranında artmıştır. Aynı rapora göre bu oran 2009 yılında % 93,95 olmuştur.

1.c. Bazı hesapların yıl sonunda kapatılmaması suretiyle bir kısım harcamaların ait olduğu yılda gider gösterilmemesi, mali saydamlık ve dolayısı ile bütçe hakkı açısından sorunlu bir durum yaratmaktadır.

Önceki raporlarımızda, Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun henüz yürürlüğe girmedigi 2005 yılında yapılan bir değişiklik ile; devlet muhasebe sistemine eklenen bazı hesapların, bütçe açığını düşük göstermeye yol açacak bir biçimde, bir yıl içinde girişilen harcama yükümlülüklerinin ertesi yıla devrini sağlama aracı olarak kullanıldığına dikkat çekmiştik. Sayıştay geçen yıl olduğu gibi bu yıl da aynı soruna parmak basmakta ve aşağıdaki saptamayı yapmaktadır.

“...Bu hüküm ve düzenlemelerden anlaşılacağı üzere, genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde, bir taahhüde ve harcama talimatına dayanmayan giderlere ilişkin olup, Maliye Bakanlığınca belirlenecek ekonomik kodlardan yapılan ve bütçede ödeneği öngörülmüş olmakla birlikte olduğu yer ve zamanda ödeneğinin bulunmaması nedeniyle, ödenemeyen tutarların izlenmesi için kullanılan 323-Bütçeleştirilmiş borçlar hesabı ile 831-Ödeneğine mahsup edilecek harcamalar hesabının yıl sonu itibarıyla ödenekler temin edilerek kapatılması ve ertesi yıla devir vermemesi öngörülmesine karşın uygulamada bunun sağlanamadığı görülmektedir.

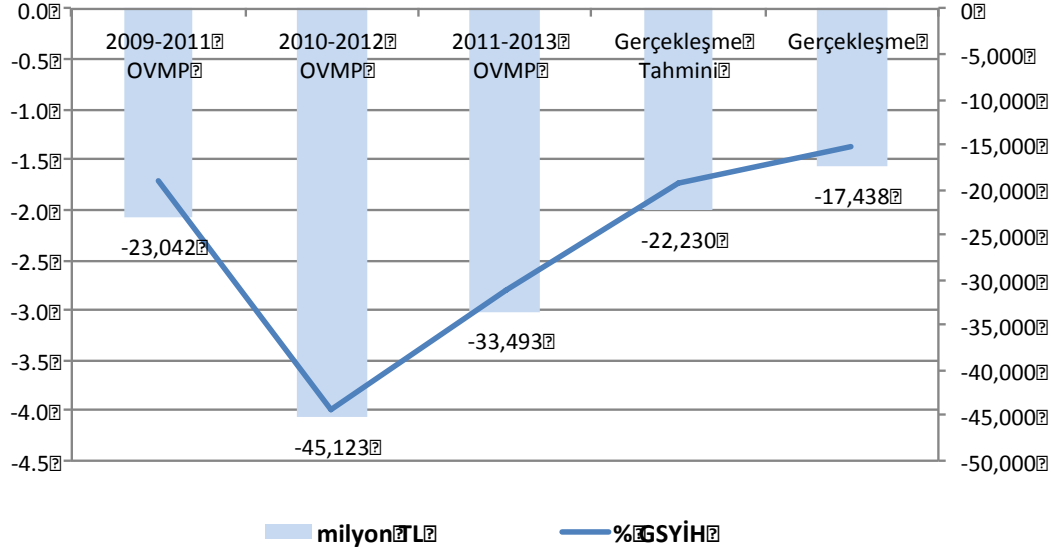
Bu durumda ise, 301.001.943,77 Türk Liralık gider 2010 yılı kayıtlarına ve 2010 yılı merkezi yönetim konsolide bütçe açığına dahil olamamış, 2011 yılı kayıtlarında yer almış bulunmaktadır.”

Sonuç olarak daha önceden gündeme getirdiğimiz bu tür işlem ve uygulamalar ile Sayıştay’ın da tespit ve uyarılarına rağmen, TBMM’nin bütçe hakkı ve mali saydamlık ilkelerinin önemli ölçüde göz ardı edildiği bir sürecin yaşandığına dikkat çekmek istiyoruz.

2. 2012 Bütçesi

Bütçenin hazırlanmasında baz yıl olan 2011 yılı bütçe dengesi, 2011 yılı tahminlerini içeren son üç OVP’de, izleyen Grafik’te görüldüğü gibi, farklı düzeylerde belirlenmiştir. 2012 yılı bütçe paketi hazırlanırken sunulan bütçe gerekçesinde 2011 yılı bütçe açığının programda öngörülen 33,6 milyar TL açık yerine, 22,2 milyar TL açık düzeyinde gerçekleşmesi tahmin edilmiştir. Açıklanan geçici sonuçlara göre ise 2011 yılı bütçe açığı tahminin de altında 17,4 milyar TL seviyesinde gerçekleşmiştir. Gerek bir önceki OVP gerekse bütçe tahminine göre bütçe dengesindeki iyileşme esas olarak gelir performansından kaynaklanmıştır.

Grafik 3 2011 Yılı Bütçe Açığı Hedef, Gerçekleşme Tahminleri ve Gerçekleşme



Kaynak: 2012 Yılı Bütçe Gerekçesi ve 2011 Bütçe Geçici Sonuçları, Maliye Bakanlığı Kamu Hesapları Bülteni

* 2011 yılı gerçekleşme-GSYİH oranı için, 2011 GSYİH gerçekleşme tahmini kullanılmıştır.

Yukarıda bahsedilen makro görünüm ve mali gelişmeler altında, 2012 Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı Ekim ayı ortasında 350,9 milyar TL bütçe ödeneği, 329,8 milyar TL bütçe gelir tahmini ve 21 milyar TL bütçe açığı hedefi ile TBMM'ne sunulmuştur.

Tablo 8 2012 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Tasarısı

(milyon TL)	2012	2013	2014
Genel Bütçeli İdarelerin Ödenekleri	344.606	374.442	401.640
Özel Bütçeli İdarelerin Ödenekleri	31.033	33.489	36.786
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Ödenekleri	2.028	2.112	2.173
(Hazine Yardımı ve Gelirden Ayrılan Paylar)	26.768	28.947	31.954
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GİDERLERİ (KONSOLİDE)	350.898	381.096	408.644
Genel Bütçe İdarelerinin Gelirleri	323.028	352.204	382.925
Özel Bütçeli İdarelerin Öz Gelirleri	5.947	6.277	6.743
Düzenleyici ve Denetleyici Kurumların Öz Gelirleri	871	870	845
MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ (KONSOLİDE)	329.845	359.350	390.512
BÜTÇE DENGESİ	-21.054	-21.745	-18.133

Kaynak: 2012 Yılı Bütçe Gerekçesi

Geçmiş dönem OVP ve 2012 bütçe tasarısına göre 2011 ve 2012 yılı bütçe dengesine yönelik tahmin ve hedefler izleyen Tablo 9’da karşılaştırmalı olarak gösterilmektedir. Buna göre, 2010-2012 OVMP’sinde 2012 yılı için 39,1 milyar TL düzeyinde öngörülen bütçe açığı, izleyen yıllarda aşağı yönlü revize edilmiş ve son OVMP’de 21 milyar TL düzeyine indirilmiştir. 2012 yılı için hedeflenen bu açık tahmininin gerçekleşmesi öncelikle büyüme tahmini ve cari açık ve kurdaki gelişmeler ile bağlantılı olacaktır. 2012 yılında başta makro büyüklükler olmak üzere hedef ve tahminlerin altında kalınması, özellikle gelirlerde beklenen performansın altına düşülmesi, açık hedefini riskli hale getirebilecektir.

Tablo 9 2011 ve 2012 Yılı Bütçe Açıklarına İlişkin Projeksiyonların Gelişimi

Rapor Tarihi	2011 Bütçe Dengesi		2012 Bütçe Dengesi	
	milyon TL	% GSYİH	milyon TL	% GSYİH
2009 OVMP	-23.042	-1,7		
2010 OVMP	-45.123	-4,0	-39.083	-3,2
2011 OVMP	-33.493	-2,8	-32.261	-2,4
2012 OVMP			-21.054	-1,5
2012 Bütçe*	-22.230	-1,7	-21.054	-1,5

Kaynak: Orta Vadeli Mali Program ve 2012 Yılı Bütçe Gerekçesi

Tablo 10 Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (2008-2014)

	(milyon YTL)											Artış Oranları (%)									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014				
	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Gerç.	Bütçe	Prg.	Prg.	2008 / 2007	2009 / 2008	2010 / 2009	2011 (B)/ 2010	2011 (GT)/ 2010	2012(B)/ 2011(GT)	2012(B)/ 2011(G)	2013(P)/ 2012(B)	2014(P)/ 2013(P)
Merkezi Yön.Bütçe Harcamaları	159,687	178,126	204,068	227,031	268,219	294,359	312,573	313,172	313,302	350,898	381,096	408,644	11.3	18.1	9.7	6.2	6.4	12.0	8.6	7.2	
Faiz Dışı Harcamalar	114,007	132,163	154,769	176,369	215,018	246,060	265,073	270,562	271,090	300,648	328,096	353,644	14.0	21.9	14.4	7.7	10.0	11.1	10.9	9.1	7.8
I. Personel Harcamaları	32,719	37,812	43,570	48,856	55,947	62,315	72,299	73,468	72,904	81,692	88,618	96,053	12.1	14.5	11.4	16.0	17.9	11.2	12.1	8.5	8.4
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	4,670	5,075	5,804	6,408	7,208	11,063	12,737	12,971	12,847	14,279	15,490	16,790	10.4	12.5	53.5	15.1	17.3	10.1	11.1	8.5	8.4
III. Mal ve Hizmet Alımları	15,186	19,001	22,258	24,412	29,799	29,185	30,049	32,574	32,448	28,859	29,774	31,307	9.7	22.1	-2.1	3.0	11.6	-11.4	-11.1	3.2	5.2
IV. Faiz Harcamaları	45,680	45,963	48,753	50,661	53,201	48,299	47,500	42,610	42,212	50,250	53,000	55,000	3.9	5.0	-9.2	-1.7	-11.8	17.9	19.0	5.5	3.8
V. Cari Transferler	45,871	49,851	63,292	70,360	91,976	101,857	115,778	110,297	110,075	130,220	143,622	154,050	11.2	30.7	10.7	13.7	8.3	18.1	18.3	10.3	7.3
VI. Sermaye Giderleri	10,340	12,098	13,003	18,516	20,072	26,010	21,699	30,098	30,697	27,914	31,093	34,248	42.4	8.4	29.6	-16.6	15.7	-7.3	-9.1	11.4	10.1
VII. Sermaye Transferleri	1,384	2,637	3,542	3,174	4,319	6,773	4,300	5,324	6,737	4,243	4,361	4,497	-10.4	36.1	56.8	-36.5	-21.4	-20.3	-37.0	2.8	3.1
VIII. Borç Verme	3,838	5,689	3,846	4,644	5,698	8,857	6,436	5,829	5,381	8,625	10,515	11,885	20.7	22.7	55.5	-27.3	-34.2	48.0	60.3	21.9	13.0
IX. Yedek Ödenekler							1,774			4,817	4,624	4,815								-4.0	4.1
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	152,784	173,484	190,360	209,598	215,458	254,277	279,026	290,941	295,862	329,845	359,350	390,511	10.1	2.8	18.0	9.7	14.4	13.4	11.5	8.9	8.7
I. Genel Bütçe Gelirleri	149,200	168,548	184,803	203,027	208,610	246,051	271,650	283,564	286,377	321,869	350,961	381,595	9.9	2.8	17.9	10.4	15.2	13.5	12.4	9.0	8.7
A. Vergi Gelirleri	119,627	137,560	152,835	168,109	172,440	210,560	232,220	249,352	253,765	277,677	305,810	333,227	10.0	2.6	22.1	10.3	18.4	11.4	9.4	10.1	9.0
Dolaysız Vergiler	39,163	43,258	51,844	59,023	61,133	66,566	76,619	79,917	82,056	87,937	96,353	106,084	13.8	3.6	8.9	15.1	20.1	10.0	7.2	9.6	10.1
Dolaylı Vergiler	80,464	94,302	100,991	109,086	111,308	143,995	155,601	169,435	171,709	189,740	209,457	227,143	8.0	2.0	29.4	8.1	17.7	12.0	10.5	10.4	8.4
B. Vergi Dışı Gelirler	29,573	30,987	31,968	34,918	36,170	35,491	39,430	34,212	32,611	44,192	45,151	48,368	9.2	3.6	-1.9	11.1	-3.6	29.2	35.5	2.2	7.1
Özelleştirme*	1,779	2,904	6,832	8,889	1,825	3,079	9,546	3,368	2,099	10,463	10,040	10,000	30.1	-79.5	68.7	210.0	9.4	210.7	398.5	-4.0	-0.4
Diğer	27,794	28,083	25,136	26,029	34,345	32,412	29,884	30,844	30,512	33,729	35,111	38,368	3.6	32.0	-5.6	-7.8	-4.8	9.4	10.5	4.1	9.3
II.Özel Bütçeli İd. Öz Gel.	2,423	3,530	3,972	4,825	5,037	6,333	5,484	5,484	7,390	5,948	6,277	6,743	21.5	4.4	25.7	-13.4	-13.4	8.5	-19.5	5.5	7.4
III.Düzen. ve Denet. Kur. Gel.	1,161	1,407	1,585	1,747	1,811	1,893	1,893	1,893	2,095	2,028	2,112	2,173	10.2	3.7	4.5	0.0	0.0	7.1	-3.2	4.1	2.9
Bütçe Dengesi	-6,903	-4,643	-13,708	-17,432	-52,761	-40,081	-33,546	-22,230	-17,438	-21,054	-21,745	-18,133	27.2	202.7	-24.0	-16.3	-44.5	-5.3	20.7	-37.2	3.3
Bütçe Den. (Özell. ve İF Gel. Hariç)	-8,682	-7,547	-20,540	-27,621	-54,586	-43,161	-45,192	-25,598	-19,537	-31,517	-31,785	-28,133	34.5	97.6	-20.9	4.7	-40.7	23.1	61.3	-30.3	0.8
Faiz Dışı Denge	38,777	41,320	34,849	33,229	440	8,218	13,954	20,380	24,774	29,196	31,255	36,867	-4.6	-98.7	1,767.4	69.8	148.0	43.3	17.8	109.2	7.1
Program Tanımlı Denge	24,092	33,466	21,661	17,740	-14,343	-7,436	440	11,803	16,926	14,834	18,200	24,200	-18.1	-180.9	-48.2	-105.9	-258.7	25.7	-12.4	3,271.4	22.7
Top.Faiz Öd./Toplam Gelirler	29.90	26.49	25.61	24.17	24.69	18.99	17.02	14.65	14.27	15.23	14.75	14.08									
Top. Faiz Öd./Top. Vergi Gel.	38.19	33.41	31.89	30.14	30.85	22.94	20.45	17.09	16.63	18.10	17.33	16.51									
Toplam Vergiler/Faiz Dışı Giderler	104.9	104.1	98.8	95.3	80.2	85.6	87.6	92.2	93.6	92.4	93.2	94.2									
Toplam Gelirler/Toplam Giderler	95.7	97.4	93.3	92.3	80.3	86.4	89.3	92.9	94.4	94.0	94.3	95.6									
Toplam Gelirler/Faiz Dışı Giderler	134.0	131.3	123.0	118.8	100.2	103.3	105.3	107.5	109.1	109.7	109.5	110.4									
Top. Vergi Gel./ Top. Gel.	78.3	79.3	80.3	80.2	80.0	82.8	83.2	85.7	85.8	84.2	85.1	85.3									
Dolaysız Vergiler/Toplam Vergiler	32.7	31.4	33.9	35.1	35.5	31.6	33.0	32.0	32.3	31.7	31.5	31.8									
Dolaylı Vergiler/Toplam Vergiler	67.3	68.6	66.1	64.9	64.5	68.4	67.0	68.0	67.7	68.3	68.5	68.2									

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2011), 2011 Yılı Bütçe Tasarısı ve Kurum Bütçe Ödenek Tabloları, Maliye Bakanlığı 2007-2011 Bütçe Gerekçeleri

2012 yılı bütçe gelirleri tahminine göre, gelirlerin toplamda % 13,4, vergi gelirlerinin ise % 11,4 oranında artması beklenmekte ve bunun sonucunda vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı % 19,5 seviyesine çıkmaktadır. İzleyen 2013 ve 2014 yıllarında vergi gelirleri bir düşme gösterse de, çıktığı % 19 seviyesini korumaktadır. 2012 yılı bütçe gelirlerinde 2011 yılına yakın bir performans öngörülmektedir.

Açıklanan geçici sonuçlara göre 2011 yılı gerçekleşme tahminlerinde sapma kendisini esas olarak gelirlerde göstermiştir. Toplam gelirler yıl sonunda gerçekleşme tahmininin % 1,7, vergi gelirleri ise % 1,8 üstünde çıkmıştır. Bu sonuçlar çerçevesinde, 2012 yılı için öngörülen bütçe gelirlerindeki artış oranı bütçe TBMM'ye sunulurken hesaplanan % 13,4'den % 11,5'e, vergi gelirlerinde ise aynı şekilde % 11,4'den % 9,4'e düşmektedir.

2012 yılı bütçe giderleri için % 12, faiz dışı giderlerde ise % 11,1 oranında bir artış programlanmıştır. Buna göre faiz dışı giderlerin GSYİH'ye oranı % 24,6 seviyesinde gerçekleşecektir. 2013 ve 2014 yıllarında hem toplam bütçe giderlerinde hem de faiz dışı giderlerde GSYİH'ye oran olarak bir düşme beklenmektedir.

2011 yılı gerçekleşmesine göre ise 2012 yılı artışlarında toplamda ve faiz dışı giderlerde önemli bir farklılık görülmemektedir. Alt detaylarda sadece sermaye transferleri gerçekleşmede tahminin oldukça üzerinde çıkmıştır.

2012 yılında büyüme ve enflasyon toplamalarının yaklaşık % 9 civarında bir artış göstereceğinin tahmin edildiği bir ortamda gelirlerin reel olarak harcamaların üzerinde artması bütçe dengesinde ve program tanımlı dengede bir iyileşmeye yol açacaktır.

2012 yılında toplam vergi gelirlerinin faiz dışı giderleri karşılama oranının % 90'nın biraz üzerinde olacağı öngörülmektedir. Toplam faiz ödemelerinin

toplam gelirler içindeki payının program dönemi boyunca düşerek % 14 civarına gerileyeceği tahmin edilmektedir.

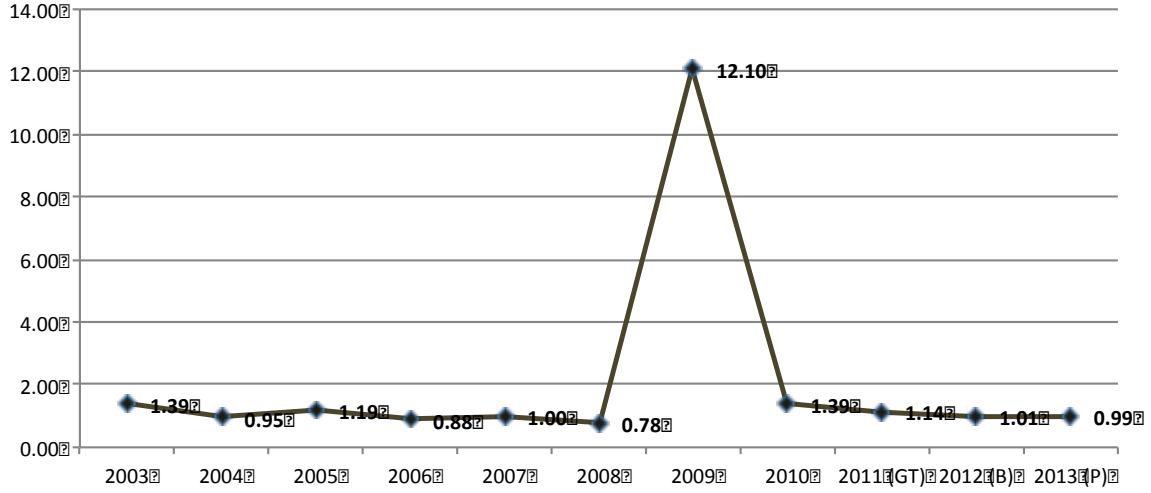
Tablo 11 Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi, GSYİH'ye Oranları (2008-2014)

	GSYİH'ye Oranları (%)								
	2008	2009	2010	2011		2012	2013	2014	
	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Gerç	Bütçe	Prog.	Prog.
Merkezi Yönetim Bütçe Harcamaları	23.88	28.16	26.67	25.73	24.44	24.45	24.61	24.24	23.58
Faiz Dışı Harcamalar	18.55	22.57	22.29	21.82	21.11	21.15	21.08	20.87	20.41
I. Personel Harcamaları	5.14	5.87	5.65	5.95	5.73	5.69	5.73	5.64	5.54
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	0.67	0.76	1.00	1.05	1.01	1.00	1.00	0.99	0.97
III. Mal ve Hizmet Alımları	2.57	3.13	2.64	2.47	2.54	2.53	2.02	1.89	1.81
IV. Faiz Harcamaları	5.33	5.58	4.38	3.91	3.33	3.29	3.52	3.37	3.17
V. Cari Transferler	7.40	9.65	9.23	9.53	8.61	8.59	9.13	9.14	8.89
VI. Sermaye Giderleri	1.95	2.11	2.36	1.79	2.35	2.40	1.96	1.98	1.98
VII. Sermaye Transferleri	0.33	0.45	0.61	0.35	0.42	0.53	0.30	0.28	0.26
VIII. Borç Verme	0.49	0.60	0.80	0.53	0.45	0.42	0.60	0.67	0.69
IX. Yedek Ödenekler				0.15			0.34	0.29	0.28
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri	22.05	22.62	23.04	22.97	22.70	23.09	23.13	22.86	22.53
I. Genel Bütçe Gelirleri	21.36	21.90	22.29	22.36	22.13	22.35	22.57	22.33	22.02
A. Vergi Gelirleri	17.69	18.10	19.08	19.12	19.46	19.80	19.47	19.45	19.23
Dolaysız Vergiler	6.21	6.42	6.03	6.31	6.24	6.40	6.17	6.13	6.12
Dolaylı Vergiler	11.48	11.68	13.05	12.81	13.22	13.40	13.31	13.32	13.11
B. Vergi Dışı Gelirler	3.67	3.80	3.22	3.25	2.67	2.54	3.10	2.87	2.79
Özelleştirme*	0.94	0.19	0.28	0.79	0.26	0.16	0.73	0.64	0.58
Diğer	2.74	3.61	2.94	2.46	2.41	2.38	2.37	2.23	2.21
II. Özel Bütçeli İd. Öz. Gel.	0.51	0.53	0.57	0.45	0.43	0.58	0.42	0.40	0.39
III. Düzen. ve Denet. Kur. Gel.	0.18	0.19	0.17	0.16	0.15	0.16	0.14	0.13	0.13
Bütçe Dengesi	-1.83	-5.54	-3.63	-2.76	-1.73	-1.36	-1.48	-1.38	-1.05
Bütçe Den. (Özell. ve Öz. Gel. Hariç)	-2.91	-5.73	-3.91	-3.72	-2.00	-1.52	-2.21	-2.02	-1.62
Faiz Dışı Denge	3.50	0.05	0.74	1.15	1.59	1.93	2.05	1.99	2.13
Program Tanımlı Denge	1.87	-1.51	-0.67	0.04	0.92	1.32	1.04	1.16	1.40

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2011), 2012 Yılı Bütçe Tasarısı ve Kurum Bütçe Ödenek Tabloları, Maliye Bakanlığı 2007-2012 Bütçe Gerekçeleri, 2011 GSYİH gerçekleşme tahmini kullanılmıştır.

2012 yılında da, 2011’de oluşan yüksek baz düzeyine rağmen, vergi gelirlerinde artışın enflasyon ve büyümenin üzerinde seyredeceği öngörülmektedir. Bu gelişmeler çerçevesinde vergi esnekliği 2011 yılında çıkmış olduğu % 1,14 oranındaki düzeyinden 2012 yılında % 1,01’e, 2013 yılında ise % 0,99 oranına düşmektedir.

Grafik 4 Genel Bütçe Vergi Gelirleri Esnekliğinin Gelişimi

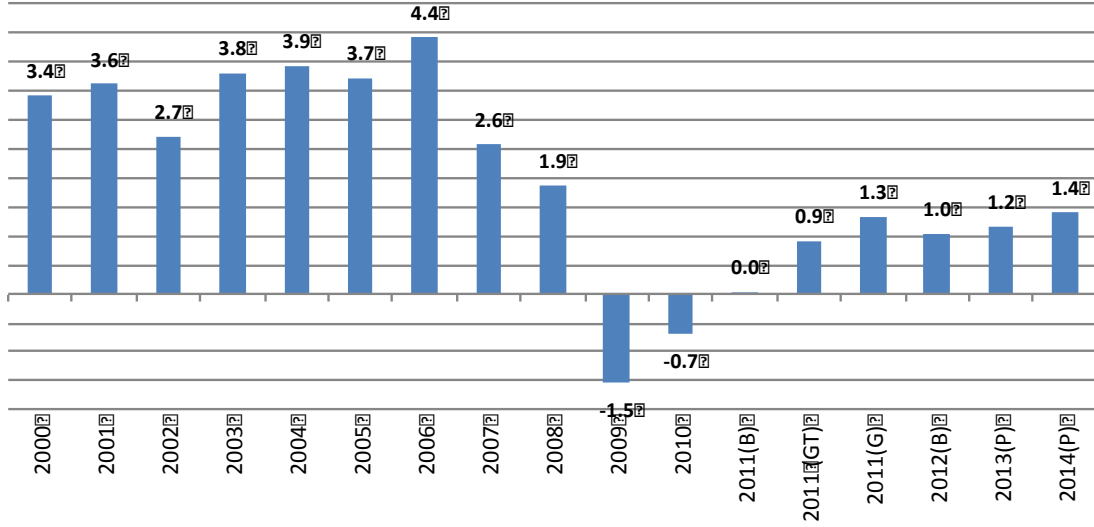


Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2011), 2012 Yılı Bütçe Tasarısı ve Kurum Bütçe Ödenek Tabloları, Maliye Bakanlığı 2007-2012 Bütçe Gerekçeleri.

2012 yılında bütçe açığının GSYİH'ye oranı % 1,5'e düşmekte, izleyen yıllarda bu düşmenin düzenli bir şekilde devam ederek 2014 yılında % 1,05'e inmesi öngörülmektedir. Bütçe gelirleri arasında yer alan özelleştirme nitelikli gelirler ayıklanıp bakıldığında ise, söz konusu dönemde bu oranlar sırası ile % 2,2 ve % 1,6 olmaktadır. Özellikle özelleştirme gelirleri performansı bütçe dengesindeki iyileşmede dönemsel olarak önemli hale gelmektedir.

2012 yılında program tanımlı faiz dışı dengenin kriz öncesi dönemde çıktığı yüksek düzeylere ulaşmasa da tekrar fazlaya dönmesi öngörülmüştür. Dönem boyunca bu oranın artarak % 1'den % 1,4'e çıkması programlanmıştır. Vergi gelirlerindeki artışa rağmen faiz dışı giderlerde de artışın devam etmesi, program tanımlı bütçe dengesindeki artışı bu dönem daha sınırlı tutmaktadır.

Grafik 5 Program Tanımlı Bütçe Faiz Dışı Fazlanın Gelişimi (2000-2014, % GSYİH)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı verilerinden kendi hesaplamamız

2.a. 2012 Yılı Bütçe Ödenek Öngörülleri

2012 yılı bütçe ödenekleri toplamı 2011 yılı gerçekleşme tahminine göre % 12 artışla 3.550,9 milyar TL düzeyinde programlanarak parlamentoya sunulmuştur. Faiz dışı ödenekler toplamı ise % 11,1 oranında artış ile 300,6 milyar TL düzeyine ulaşmıştır. Uzun bir dönem sonra faiz harcamalarındaki artış oranı faiz dışı harcamalardaki artış oranının üzerinde öngörülmektedir. Bu açıklanan hedefler çerçevesinde 2012 yılında bütçe ödeneklerinin GSYİH'ye oranı % 24,6, faiz dışı giderlerin GSYİH'ye oranı ise % 19,1 seviyesinde öngörülmüştür. Yeşil kart harcamalarının bütçe dışına çıkarılması, mal ve hizmet giderleri ve bütçe yatırım giderlerindeki 2012 öngörülleri harcamalardaki artışın daha sınırlı düzeyde öngörülmesinde etken unsurlar olmuştur.

Tablo 12 Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri (2008-2012)

	(milyon TL)							Artış Oranları (%)					GSYİH'ye Oranları (%)						
	2008	2009	2010	2011		2012		2009/2008	2010/2009	2011(G)/2010	2011(GT)/2010	2012(B)/2011 (GT)	2008	2009	2010	2011		2012	
	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç.	Gerç. Tah.	Bütçe						Gerç.	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç.	Gerç. Tah.	Bütçe
Merkezi Yönetim Bütçe Harc.	227,031	268,219	294,359	312,573	313,302	313,172	350,898	18.14	9.75	6.44	6.39	12.05	23.88	28.16	26.67	25.73	24.45	24.44	24.61
Faiz Hariç Harcamalar	176,369	215,018	246,060	265,073	271,090	270,562	300,648	21.91	14.44	10.17	9.96	11.12	18.55	22.57	22.29	21.82	21.15	21.11	21.08
Personel Harcamaları	48,856	55,947	62,315	72,299	72,904	73,468	81,692	14.51	11.38	16.99	17.90	11.19	5.14	5.87	5.65	5.95	5.69	5.73	5.73
Memur	40,641	46,644	51,564	59,636	61,902	60,038	71,087	14.77	10.55	20.05	16.43	18.40	4.28	4.90	4.67	4.91	4.83	4.69	4.99
İşçi	3,549	3,543	3,765	4,146	4,218	4,785	4,468	-0.17	6.26	12.03	27.10	-6.62	0.37	0.37	0.34	0.34	0.33	0.37	0.31
Diğer	4,666	5,759	6,986	8,517	6,784	8,645	6,137	23.43	21.29	-2.88	23.75	-29.01	0.49	0.60	0.63	0.70	0.53	0.67	0.43
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	6,408	7,208	11,062	12,737	12,847	12,971	14,279	12.50	53.47	16.13	17.26	10.08	0.67	0.76	1.00	1.05	1.00	1.01	1.00
Memur	5,196	5,773	9,272	10,746	11,028	10,760	12,551	11.10	60.62	18.94	16.05	16.65	0.55	0.61	0.84	0.88	0.86	0.84	0.88
İşçi	620	696	746	826	816	994	862	12.25	7.21	9.36	33.21	-13.35	0.07	0.07	0.07	0.07	0.06	0.08	0.06
Diğer	591	739	1,044	1,164	1,004	1,217	866	25.05	41.22	-3.90	16.54	-28.86	0.06	0.08	0.09	0.10	0.08	0.09	0.06
Mal ve Hizmet Alımları	24,412	29,799	29,185	30,049	32,448	32,574	28,859	22.07	-2.06	11.18	11.61	-11.41	2.57	3.13	2.64	2.47	2.53	2.54	2.02
Sağlık Giderleri	6,765	8,798	5,752	4,941	5,442	5,294	906	30.05	-34.62	-5.39	-7.95	-82.89	0.71	0.92	0.52	0.41	0.42	0.41	0.06
Yeşil Kart	4,031	5,506	4,944	4,695	5,140	4,958	544	36.59	-10.20	3.96	0.28	-89.03	0.42	0.58	0.45	0.39	0.40	0.39	0.04
İlaç	1,301	3,746	3,403	3,352	3,518	1,545	419	187.95	-9.15	3.37	-54.60	-72.88	0.14	0.39	0.31	0.28	0.27	0.12	0.03
Tedavi	2,730	1,760	1,541	1,343	1,622	3,413	125	-35.53	-12.45	5.25	121.48	-96.34	0.29	0.18	0.14	0.11	0.13	0.27	0.01
Diğer Sağlık Harc.	2,734	3,292	808	246	302	336	362	20.41	-75.46	-62.60	-58.35	7.54	0.29	0.35	0.07	0.02	0.02	0.03	0.03
Savunma ve Güvenlik	8,327	9,671	9,544	10,013	10,000	10,396	10,487	16.13	-1.31	4.78	8.93	0.87	0.88	1.02	0.86	0.82	0.78	0.81	0.74
Diğer Cari Harc.	9,319	11,330	13,889	15,095	16,805	16,884	17,467	21.58	22.59	21.00	21.56	3.45	0.98	1.19	1.26	1.24	1.31	1.32	1.22
Faiz Harcamaları	50,661	53,201	48,299	47,500	42,212	42,610	50,250	5.01	-9.21	-12.60	-11.78	17.93	5.33	5.58	4.38	3.91	3.29	3.33	3.52
Cari Transferler	70,360	91,976	101,857	115,778	110,075	110,297	130,220	30.72	10.74	8.07	8.29	18.06	7.40	9.65	9.23	9.53	8.59	8.61	9.13
KİT ve Kamu Bank. Görev Zararı	1,890	3,773	2,988	4,222	2,553	3,470	3,967	99.60	-20.80	-14.56	16.14	14.32	0.20	0.40	0.27	0.35	0.20	0.27	0.28
Sos. Güv. Kur.	35,133	52,685	55,039	62,434	52,833	52,709	69,123	49.96	4.47	-4.01	-4.23	31.14	3.70	5.53	4.99	5.14	4.12	4.11	4.85
İşsizlik Sigortası	1,022	1,019	1,176	1,382	1,429	1,450	1,828	-0.35	15.48	21.45	23.27	26.07	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.11	0.13
Gelir Payları	20,256	21,492	26,309	28,662	30,664	30,563	33,876	6.10	22.41	16.55	16.17	10.84	2.13	2.26	2.38	2.36	2.39	2.39	2.38
Yerel Yönetimler	15,829	16,835	20,910	23,678	24,900	24,623	27,585	6.35	24.21	19.08	17.76	12.03	1.67	1.77	1.89	1.95	1.94	1.92	1.93
Fon ve Diğ.	4,427	4,657	5,426	4,984	5,764	5,940	6,291	5.20	16.51	6.23	9.48	5.90	0.47	0.49	0.49	0.41	0.45	0.46	0.44
Tarımsal Destekleme*	5,809	4,495	5,817	6,000	6,961	7,042	7,180	-22.63	29.42	19.67	21.06	1.97	0.61	0.47	0.53	0.49	0.54	0.55	0.50
Doğrudan Gel. Desteği	1,984	1,083	2,004	2,065	2,005	2,005	2,182	-45.42	85.09	0.04	0.03	8.83	0.21	0.11	0.18	0.17	0.16	0.16	0.15
Ürün Destekleme	1,848	2,007	2,056	2,068	2,502	2,529	2,261	8.59	2.47	21.67	22.99	-10.60	0.19	0.21	0.19	0.17	0.20	0.20	0.16
Hayvancılık	1,095	908	1,158	1,267	1,727	1,717	1,858	-17.16	27.56	49.18	48.32	8.23	0.12	0.10	0.10	0.10	0.13	0.13	0.13
Diğer	882	497	599	600	727	791	879	-43.58	20.38	21.42	32.11	11.14	0.09	0.05	0.05	0.05	0.06	0.06	0.06
Yerel Yönetimlere Haz. Yrd.	1,918	1,591	2,473	2,634	2,505	2,648	2,663	-17.03	55.43	1.29	7.08	0.57	0.20	0.17	0.22	0.22	0.20	0.21	0.19
Köy Hizmetleri	1,558	1,403	1,499	1,521	1,517	1,521	1,322	-9.95	6.86	1.20	1.45	-13.09	0.16	0.15	0.14	0.13	0.12	0.12	0.09
Diğer Cari Transferler	4,332	6,923	8,055	10,444	13,130	12,414	11,582	59.80	16.35	63.01	54.13	-6.70	0.46	0.73	0.73	0.86	1.02	0.97	0.81
Sermaye Giderleri	18,516	20,072	26,010	21,698	30,697	30,098	27,914	8.40	29.59	18.02	15.72	-7.26	1.95	2.11	2.36	1.79	2.40	2.35	1.96
Sermaye Transferleri	3,174	4,319	6,773	4,300	6,737	5,324	4,243	36.09	56.80	-0.52	-21.39	-20.31	0.33	0.45	0.61	0.35	0.53	0.42	0.30
Yerel Yönetimlere Ser. Tr.	1,750	1,748	3,500	2,117	2,114	2,180	2,311	-0.11	100.26	-39.61	-37.72	6.00	0.18	0.18	0.32	0.17	0.16	0.17	0.16
Köy Hizmetleri																			
KöyDes	803	588	1,550	550	550	550	550	-26.79	163.55	-64.52	-64.52	0.00	0.08	0.06	0.14	0.05	0.04	0.04	0.04
BelDes	293	0	0	400	455	455	500					9.89	0.03	0.00	0.00	0.03	0.04	0.04	0.04
Diğer	653	1,160	1,950	1,167	1,109	1,175	1,261	77.59	68.16	-39.75	-43.14	7.30	0.07	0.12	0.18	0.10	0.09	0.09	0.09
Kıbrıs	114	127	103	235	67	235	403	11.28	-18.62	128.16	-34.52	71.49	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.02	0.03
Diğer	1,310	2,445	3,169	1,949	4,556	2,909	1,529	86.58	29.64	-8.22	43.75	-47.44	0.14	0.26	0.29	0.16	0.36	0.23	0.11
Borç Verme	4,644	5,698	8,857	6,436	5,381	5,829	8,625	22.69	55.45	-34.19	-39.25	47.97	0.49	0.60	0.80	0.53	0.42	0.45	0.60
Yedek Ödenekler				1,774			4,817												

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Kurum bütçelerinden hareketle kendi hesaplamalarımız (2008-2012)

Bütçede sıra ile cari transferler ile faiz giderleri en fazla artışın olacağı harcama kalemleri olarak görülmektedir. Sermaye giderleri, sermaye transferleri ve mal hizmet alımları ise bir önceki yıla göre toplamda azalan kalemler olarak karşımıza çıkmaktadır.

2012 yılı bütçe harcama kalemlerine **ekonomik ayırım bazında** ve detaylı veriler çerçevesinde daha yakından bakarsak:

- Personel ödenekleri 2009 yılından beri sürekli bir artış eğilimi içinde olmuştur. 2012 yılı bütçesinde ise artışın sınırlı tutularak % 11’ler düzeyinde olması öngörülmektedir. Gerçekleşmeye göre ise artış oranı % 12’ye yaklaşmaktadır. Enflasyon farkı ve son dönemde bazı memur maaşlarında yapılan artışlar ile birlikte artış oranının % 11’ler seviyesinde tutulması, başta enflasyon hedefinin tutturulması ile kamu istihdam politikasına ilişkin tedbirlerin etkin bir şekilde uygulanmasına bağlıdır.
- Bununla birlikte, personel ödeneklerinin 2011 yılına göre reel olarak artmasına rağmen 2012 yılında ödenek tahmininin tutması; kamu ücret politikasının mali hedeflerle tutarlı belirlenmesi, istihdama ilişkin net 50 bin kişi hedefine bağlı kalınması, yerel yönetimlerden bütçeye aktarılan işçilerin getireceği maliyetler gibi hususlar dikkate alındığında riskli görülmektedir.

Tablo 13 Personel ve Mal ve Hizmet Kalemlerindeki Artışın Gelişimi (%)

						2011		Gerç. Tah.	2012(B)
	2006	2007	2008	2009	2010	Bütçe	Gerç.		
(Nominal Artış)									
Personel Giderleri (Sos. Güv. Dah.)	14,7	15,1	12,0	14,3	16,2	15,9	16,9	17,8	11,0
Mal ve Hizmet Alımları	25,1	16,6	10,2	22,1	-2,1	3,0	11,2	11,6	-11,4
Sağlık Giderleri	32,6	23,8	2,1	30,0	-34,6	-14,1	-5,4	-8,0	-82,9
Sağlık hariç	22,4	13,8	13,6	19,0	11,6	7,1	15,2	16,4	2,5
(Reel Artış)									
Personel Giderleri (Sos. Güv. Dah.)	4,7	5,8	1,4	7,6	7,0	7,5	9,8	10,6	5,5
Mal ve Hizmet Alımları	14,2	7,2	-0,2	14,9	-9,8	-4,5	4,4	4,8	-15,8
Sağlık Giderleri	21,0	13,9	-7,5	22,4	-39,8	-20,3	63,3	-13,5	-83,7
Sağlık hariç	11,7	4,6	2,9	12,0	2,8	-0,6	-10,0	9,3	-2,6

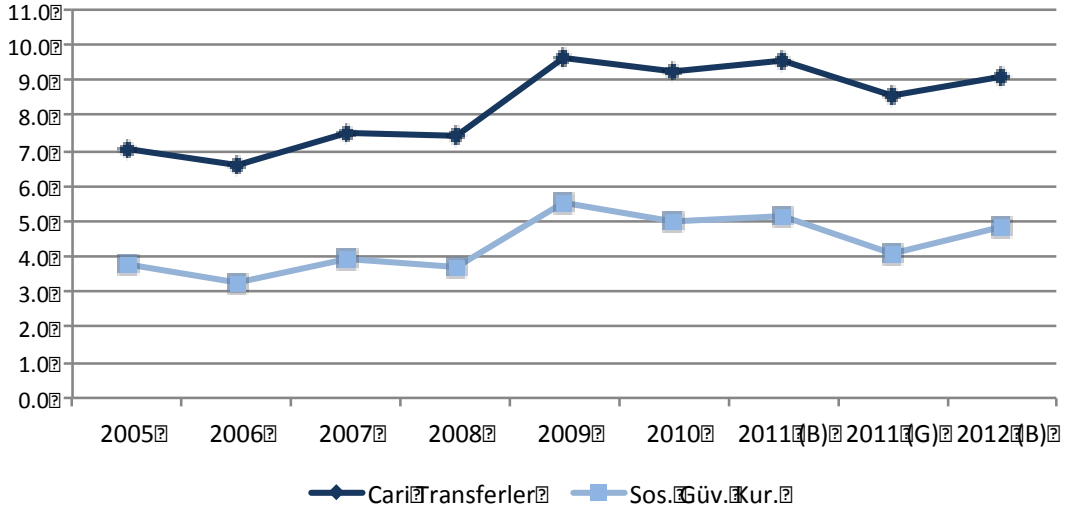
Not: Reel artışın hesaplanmasında 12 aylık ortalama enflasyon rakamları kullanılmıştır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2012), TÜİK 2006-2011 TÜFE Endeksleri

- Mal ve hizmet alım giderlerine ait ödenekler her yıl olduğu gibi bu yıl da düşük tutulmuştur. Yeşil kart uygulamasındaki değişme nedeniyle sağlık harcamaları hariç bakıldığında mal ve hizmet giderlerindeki artış % 2,5 oranında öngörülmüştür. Fiyat artışlarından arındırdığımızda bu oran % 2,6 düzeyinde reel azalışa dönmektedir. Önümüzdeki yıl, başta kur ve enerji fiyatlarından dolayı girdi maliyetlerinin artma riski taşıdığı bir ortamda, zaten kamu hizmetlerinin sunumunda yetersiz kalan mal ve hizmet giderleri hedefinin tutturulması riskli görünmektedir. Nitekim, 2011 yılında bütçe ödeneklerinde artış oranı % 3 görünmesine rağmen gerçekleşme % 11,6 oranında tahmin edilmektedir.
- 2009 ve 2010 yıllarında ekonomik durgunluğun ve uygulamaya konan çeşitli politikaların etkileri ile hızla artan cari transferler kalemi, 2011 yılında yeniden yapılandırma gelirlerinin SGK dengesinde yarattığı iyileşmenin de etkisi ile % 8,3 oranında artmıştır. 2012 yılında cari transferler kaleminde esas olarak sosyal güvenlik sistemindeki açıktan

kaynaklı olmak üzere ortalamanın oldukça üstünde % 18,1 oranında bir artış öngörülmektedir.

Grafik 6 Cari Transferler ve SGK'ya Bütçeden Yapılan Transferlerin Gelişimi (% GSYİH)



Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2012)

- Bütçede yer alan sermaye giderlerindeki gerçekleştirmelerin başlangıç ödeneklerine kıyasla 2008 yılından itibaren yüksek oranda sapma göstermesi geleneği 2011 yılında da devam etmiştir. 2011 yılında başlangıç bütçesine göre % 40'a yakın bir oranda yukarı yönlü sapma gösteren sermaye giderleri için 2012 yılında artış oranında azalma öngörülmesine, geçen yıl da vurguladığımız şekilde, ihtiyatla bakılması gerektiğini düşünüyoruz.
- Kalkınma Bakanlığı verilerine göre, 2012 yılında merkezi yönetim bütçesi dışındaki toplam kamu yatırımlarında, KİT ve yerel yönetimlerdeki yatırım artışlarının etkileri ile % 6,2 oranında bir artış öngörülmektedir. GSYİH'ye oran olarak ise kamu yatırımlarının 2011 seviyesinin altında % 3,97 oranında gerçekleşmesi programlanmıştır.

- 2012 yılında, yatırım öncelikleri çerçevesinde, yerel yönetimlerin toplam yatırımlar içindeki payının tekrar % 30'lar üzerine çıkması öngörülmektedir. Uzun bir aradan sonra KİT yatırımlarının, bu kapsamdaki kuruluşların sayısının azalmasına rağmen, 2012 yılında önemli oranda artması programlanmıştır.

Tablo 14 Kamu Yatırım Harcamalarının Kurumsal Gelişimi (2005-2012)

(milyon TL)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (GT)	2012 (P)
BÜTÇE	9.725	11.476	12.688	17.104	18.817	28.757	29.801	27.829
KİT	3.593	3.672	3.518	4.165	4.463	7.210	6.865	9.077
İLLER BANKASI	450	540	507	412	448	544	65	66
DÖNER SERMAYE ve SGK	346	300	643	591	795	795	921	1.197
FONLAR	12	5	0	0	0	0	0	0
TOPLAM	14.126	15.994	17.356	22.272	24.523	37.306	37.652	38.169
YEREL YÖNETİMLER	8.016	11.940	12.361	13.853	11.551	13.109	15.671	18.442
GENEL TOPLAM	22.142	27.934	29.717	36.125	36.074	50.415	53.323	56.611
Yüzde Dağılım								
BÜTÇE	43,9	41,1	42,7	47,3	52,2	57,0	55,9	49,2
KİT	16,2	13,1	11,8	11,5	12,4	14,3	12,9	16,0
İLLER BANKASI	2,0	1,9	1,7	1,1	1,2	1,1	0,1	0,1
DÖNER SERMAYE ve SGK	1,6	1,1	2,2	1,6	2,2	1,6	1,7	2,1
FONLAR	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
TOPLAM	63,8	57,3	58,4	61,7	68,0	74,0	70,6	67,4
YEREL YÖNETİMLER	36,2	42,7	41,6	38,3	32,0	26,0	29,4	32,6
GENEL TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
GSYİH'ye Oranları (%)								
BÜTÇE	1,50	1,51	1,49	1,80	1,98	2,62	2,33	1,95
KİT	0,55	0,48	0,41	0,44	0,47	0,66	0,54	0,64
İLLER BANKASI	0,07	0,07	0,06	0,04	0,05	0,05	0,01	0,00
DÖNER SERMAYE ve SGK	0,05	0,04	0,08	0,06	0,08	0,07	0,07	0,08
FONLAR	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOPLAM	2,18	2,11	2,03	2,34	2,57	3,40	2,94	2,68
YEREL YÖNETİMLER	1,24	1,57	1,45	1,46	1,21	1,19	1,22	1,29
GENEL TOPLAM	3,41	3,68	3,48	3,80	3,79	4,59	4,16	3,97

Kaynak: DPT, Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar Raporları, 2005-2012

- 2012 yılında ulaştırma sektöründeki yatırımların düşmesi ile birlikte birçok sektörün toplam yatırımlar içindeki payı artmıştır. Reel olarak artışlar dikkate alındığında; enerji, imalat, eğitim ve iktisadi ve sosyal hizmetler sektöründeki yatırımların payındaki artış önemli görülmektedir.

- 2012 yılında sermaye transferlerinde % 20 oranında bir düşme öngörülmektedir. Geçmiş yıllardaki eğilime benzer şekilde, programlanan azalmanın, uygulanan yerel yönetim ve başta TCDD olmak üzere KİT'lere ilişkin politikaların varlığı nedenleri ile gerçekleşip gerçekleşmeyeceği dikkatle takip edilmelidir.
- 2012 yılında borç verme kaleminde, özellikle yüksek öğretimde artan öğrenci sayısına paralel öğrenci harç ve kredilerindeki artışla birlikte, reel bir genişleme beklenmektedir.
- Faiz giderleri 2012 yılında 50,3 milyar TL düzeyinde öngörülmüştür. 2012 yılı faiz ödemeleri esas olarak ilk altı aya yığılmıştır. Bu dönemde piyasa ve likidite riskinden kaynaklı faiz yükselmeleri 2013-2014 yılı faiz maliyetlerini yukarı çekebilecektir. Kur riskinin ise temel bir piyasa riski olarak 2012 yılında gündemde olması söz konusudur.
- Yedek ödenek kalemi önceki yılların aksine daha yüksek tutulmuştur. Yedek ödeneğin bu şekilde yüksek tutulması 2012 yılında bütçe esnekliğini artırmaya yönelik bir işlev görecektir.
- Sonuç olarak, bütçede öngörülen % 12 oranındaki artışın yarısı (% 53,6), izleyen Tablo'da (Tablo 16) gösterildiği şekilde, cari transferlerdeki artıştan kaynaklanmaktadır. Cari transferleri % 23,4 ile personel giderleri ve % 21,4 ile faiz giderlerindeki artış izlemektedir. Personel giderlerinde ise, nerede ise toplam artışın üçte birine yaklaşan düzeyde, 2011 yılında çıkarılan KHK'lar ile memur maaşlarında yapılan artışın katkısı dikkat çekmektedir.

Bütçede kamu hizmetleri hakkında hükümetin politika tercihlerini gösteren **fonksiyonel sınıflamaya** göre harcamaların gelişimi ise Tablo 17 ve 18 de ki görünümü vermektedir.

Tablo 15 Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarındaki Artışı Katkı Veren Kalemler (2011-2012)

	2011	2012		
	Gerç.	Bütçe	Artış Oranına Katkı	(%) Dağılım
Merkezi Yönetim Bütçe Harc.	313.302	350.898	12,00	100,00
Faiz Hariç Harcamalar	271.090	300.648	9,43	78,62
Personel Harcamaları	72.904	81.692	2,81	23,38
Memur	61.902	71.087	2,93	24,43
İşçi	4.218	4.468	0,08	0,67
Diğer	6.784	6.137	-0,21	-1,72
Sosyal Gv. Kur. Devlet Primi	12.847	14.279	0,46	3,81
Memur	11.028	12.551	0,49	4,05
İşçi	816	862	0,01	0,12
Diğer	1.004	866	-0,04	-0,37
Mal ve Hizmet Alımları	32.448	28.859	-1,15	-9,55
Sağlık Giderleri	5.442	906	-1,45	-12,07
Yeşil Kart	5.140	544	-1,47	-12,22
İlaç	3.518	419	-0,99	-8,24
Tedavi	1.622	125	-0,48	-3,98
Diğer Sağlık Harc.	302	362	0,02	0,16
Savunma ve Güvenlik	10.000	10.487	0,16	1,29
Diğer Cari Harc.	16.805	17.467	0,21	1,76
Faiz Harcamaları	42.212	50.250	2,57	21,38
Cari Transferler	110.075	130.220	6,43	53,58
KİT ve Kamu Bank. Görev Zararı	2.553	3.967	0,45	3,76
Sos. Gv. Kur.	52.833	69.123	5,20	43,33
Devlet Sosyal Güvenlik Katkısı	20.767	22.491	0,55	4,59
Sosyal Güvenlik Açık Finansmanı	16.046	25.498	3,02	25,14
Sosyal Gv. Olmayanların Sağ. Primi	415	4.085	1,17	9,76
Emeklilere Ek Ödeme	3.796	4.443	0,21	1,72
İşsizlik Sigortası	1.429	1.828	0,13	1,06
Gelir Payları	30.664	33.876	1,03	8,54
Yerel Yönetimler	24.900	27.585	0,86	7,14
Tarımsal Destekleme	6.961	7.180	0,07	0,58
Yerel Yönetimlere Haz. Yrd.	2.505	2.663	0,05	0,42
Diğer Cari Transferler	13.130	11.582	-0,49	-4,12
Sermaye Giderleri	30.697	27.914	-0,89	-7,40
Sermaye Transferleri	6.737	4.243	-0,80	-6,64
Yerel Yönetimlere Ser. Tr.	2.114	2.311	0,06	0,52
Borç Verme	5.381	8.625	1,04	8,63
Yedek Ödenekler		4.817	1,54	12,81

Tablo 16 Sektörler İtibarı İle Kamu Yatırım Harcamalarının Gelişimi (2005-2012)

	Yüzde Dağılım								GSYİH'ye Oranları (%)								GSYİH Oranında Değişme		
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (GT)	2012 (P)	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 (GT)	2012 (P)	2010/ 2005	2011/ 2010	2012/ 2011
TARIM	6,8	6,5	8,6	8,3	12,2	9,8	9,4	11,3	0,23	0,24	0,30	0,32	0,46	0,42	0,42	0,48	81,40	-8,61	-1,06
MADENCİLİK	1,8	2,0	2,1	1,7	2,2	1,9	2,8	2,0	0,06	0,07	0,07	0,07	0,08	0,08	0,13	0,09	28,49	57,15	-30,83
İMALAT	2,9	2,2	1,1	1,0	1,2	0,8	0,8	1,3	0,10	0,08	0,04	0,04	0,05	0,03	0,03	0,05	-64,62	-2,86	57,62
ENERJİ	13,8	9,5	10,3	9,4	9,5	6,5	5,1	6,6	0,47	0,35	0,36	0,36	0,36	0,28	0,23	0,28	-41,38	-19,00	24,91
ULAŞTIRMA	31,0	34,8	30,1	37,8	30,4	43,7	43,2	33,6	1,06	1,28	1,05	1,44	1,15	1,87	1,92	1,43	76,23	2,87	-25,75
TURİZM	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,5	0,6	0,7	0,02	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03	21,14	28,26	11,14
KONUT	1,7	1,6	1,6	1,5	1,6	1,5	1,7	2,0	0,06	0,06	0,06	0,06	0,06	0,07	0,07	0,09	13,21	13,57	17,00
EĞİTİM	12,1	9,9	11,1	9,1	11,6	10,4	11,6	13,7	0,41	0,36	0,39	0,35	0,44	0,44	0,52	0,58	7,22	16,56	12,91
SAĞLIK	5,6	5,5	6,5	5,5	6,7	4,8	4,2	4,7	0,19	0,20	0,23	0,21	0,25	0,20	0,19	0,20	6,98	-8,26	5,56
DİĞER HİZMETLER	23,9	27,7	28,3	25,3	24,3	20,2	20,7	24,0	0,82	1,02	0,98	0,96	0,92	0,86	0,92	1,02	5,62	7,06	10,60
İKTİSADİ	6,4	7,1	7,4	5,9	7,7	6,2	6,1	7,3	0,22	0,26	0,26	0,22	0,29	0,27	0,27	0,31	21,39	2,16	13,53
SOSYAL	17,5	20,6	20,8	19,4	16,6	14,0	14,6	16,8	0,60	0,76	0,73	0,74	0,63	0,60	0,65	0,71	-0,16	9,25	9,37
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	3,43	3,68	3,48	3,80	3,79	4,28	4,46	4,25	24,99	4,05	-4,53

Kaynak: DPT, Genel Ekonomik Hedefler ve Yatırımlar Raporları, 2004-2012

Tablo 17 Merkezi Yönetim Bütçe Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı (2008-2012)

	Yüzde dağılım					Yüzde değişim			
	2008	2009	2010	2011(G)	2012 (B)	2009/ 2008	2010/ 2009	2011 (G)/ 2010	2012 (B)/ 2011 (G)
Genel Kamu Hizmetleri	17,8	16,3	16,7	18,1	19,3	11,6	17,3	19,5	18,1
Savunma Hizmetleri	7,3	6,8	6,1	6,0	6,1	13,5	2,6	8,2	12,8
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	7,9	7,6	7,7	8,2	7,8	16,3	16,1	18,0	5,9
Ekonomik İşler ve Hizmetler	16,5	15,4	16,8	16,1	14,6	13,4	25,0	5,7	0,4
Çevre Koruma Hizmetleri	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	16,6	42,5	46,9	-30,7
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	2,2	1,7	2,7	1,8	1,6	-1,5	75,2	-26,4	2,6
Sağlık Hizmetleri	7,4	7,3	6,5	6,9	5,2	20,9	2,5	15,6	-16,3
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	2,2	2,1	2,2	2,4	2,2	18,9	18,5	21,6	-0,9
Eğitim Hizmetleri	17,3	16,6	16,9	17,9	17,6	17,3	16,0	17,0	9,4
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hiz.	21,4	26,1	24,3	22,4	25,4	48,9	6,8	1,5	25,8
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	21,9	14,4	10,2	10,9

- Merkezi yönetim faiz dışı bütçe harcamaları içinde fonksiyonel sınıflamaya göre ilk sırada ortalama % 25 pay ile sosyal güvenlik ve sosyal koruma harcamaları gelmektedir. Bunu % 18 pay ile genel kamu hizmetleri (faiz harcamaları dahil), % 17 pay ile eğitim hizmetleri ve % 15 pay ile ekonomik işler ve hizmetler izlemektedir. 2010 yılında eğitim harcamaları ile ekonomik işler ve hizmetler alanındaki harcamalar hemen hemen aynı oranda çıkmıştır. 2011 yılında da, yıl sonunda özellikle ulaşım sektörü yatırımları başta olmak üzere yatırım harcamalarında beklenen yaklaşık 9 milyar TL düzeyindeki artış ile bu iki kalemin birbirine yaklaşması beklenmektedir. Sağlık harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı ise % 7'ler düzeyindedir. 2012 yılında bu sıralama değişmemekle birlikte, genel kamu hizmetlerinin payı artarken yeşil kart harcamalarının genel sağlık sigortası sistemine geçilmesi nedeni ile bütçe dışına çıkarılması, sağlık harcamalarının payının yaklaşık iki puan düşmesine yol açmıştır.
- Aşağıda iki önemli kamu harcaması (eğitim ve sağlık) ile ilgili bazı özet analizler vermekteyiz. Bu harcamalar ile ilgili daha ayrıntılı çalışmaları önümüzdeki dönemlerde yayımlanacak mali izleme raporlarında yapmayı planlamaktayız.

- 2012 yılında merkezi yönetim bütçesinde eğitim harcamaları için öngörülen ödenek toplamı 53,1 milyar TL seviyesindedir. Diğer kamu kurumlarının eğitim ödenekleri de tahmini olarak eklendiğinde, bu tutar 55,1 milyar TL'ye çıkmaktadır. Sosyal harcamalar içinde diğer sektörlerden belirgin bir şekilde farklı olarak eğitim harcamalarının yaklaşık % 95'i doğrudan merkezi yönetim bütçesi tarafından yapılmaktadır.

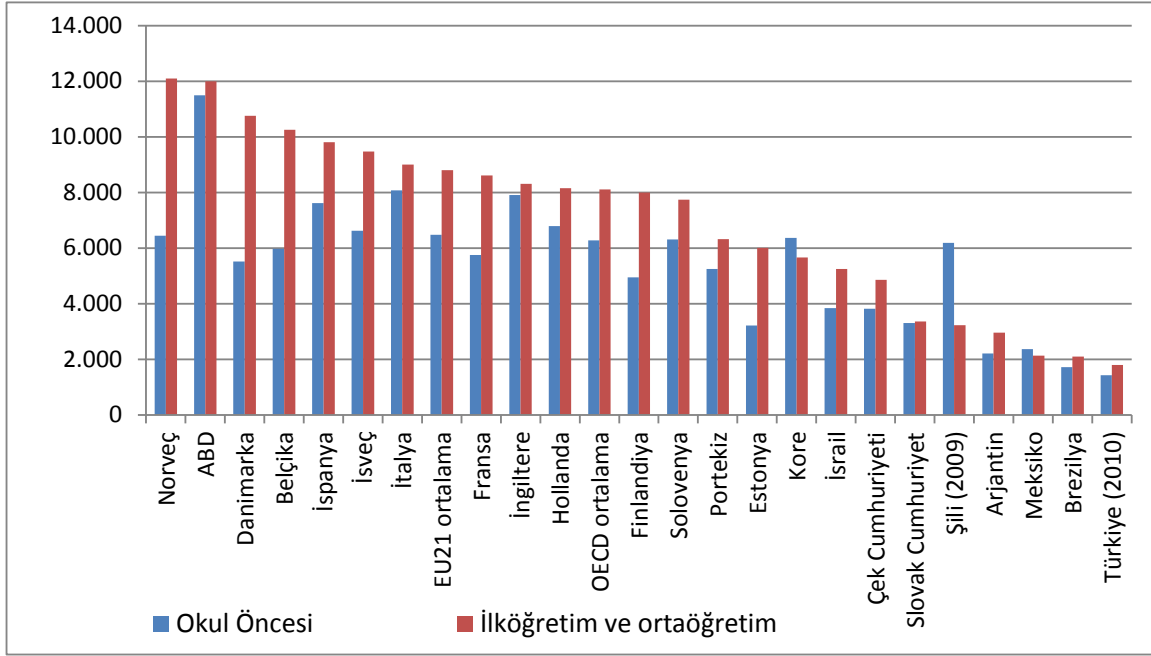
Tablo 18 Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Kurumsal Gelişimi (2000-2012)

(milyon TL)	2000	2005	2008	2009	2010	2011 (GT)	2012 (B)
Milli Eğitim Bakanlığı	3.561	12.833	21.492	24.603	29.708	33.366	38.262
Bütçe	3.302	12.596	21.148	24.228	29.314	32.936	37.798
Döner Sermayeler	62	237	344	376	394	430	464
Fon Harcamaları (3418 ve 3308)	177						
Aynı Dış Proje Kredi Kullanımları	20						
Üniversiteler	1.159	4.077	6.033	7.374	7.884	9.704	10.587
Bütçe	931	3.717	5.572	6.870	7.333	9.105	9.945
Döner Sermayeler	93	361	461	504	550	600	642
Öğrenci Sosyal Hizmetler Hesabı	107						
Aynı Dış Proje Kredileri	27						
Diğer Genel Yönetim Kurumları	502	2.350	3.281	3.955	3.733	4.039	5.318
Yerel Yönetimler	132	334	698	719	777	870	957
Kamu Eğitim Harcamaları Top.	5.354	19.595	31.504	36.651	42.102	47.979	55.124
GSYİH'ya Oranları (%)							
Milli Eğitim Bakanlığı	2,14	1,98	2,26	2,58	2,69	2,60	2,68
Genel Bütçe	1,98	1,94	2,22	2,54	2,66	2,57	2,65
Döner Sermayeler	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	0,03	0,03
Fon Harcamaları (3418 ve 3308)	0,11						
Aynı Dış Proje Kr.Kul.	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Üniversiteler	0,70	0,63	0,63	0,77	0,71	0,76	0,74
Özel Bütçe	0,56	0,57	0,59	0,72	0,66	0,71	0,70
Döner Sermayeler	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Öğrenci Sosyal Hizmetler Hes.	0,06						
Aynı Dış Proje Kr.Kul.	0,02						
Diğer Genel Yönetim Kurumları	0,30	0,36	0,35	0,42	0,34	0,32	0,37
Yerel Yönetimler	0,08	0,05	0,07	0,08	0,07	0,07	0,07
Kamu Eğitim Harcamaları Top.	3,21	3,02	3,31	3,85	3,81	3,74	3,87

Kaynak: Emil, Yılmaz, 2008; Yılmaz, Emil, 2010; UNICEF, Çocuk Yoksulluğu ve Kamu Politikaları Analizi Projesi, Türkiye’de Bütçeleme Ortamının Kurumsal Yapısı Ve Politika Analizi Raporu, 2009, Hakan Yılmaz, İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi, 2007 çalışmalarında kullanılan yöntemle Maliye Bakanlığı ve Milli Eğitim Bakanlığı verileri kullanılarak güncellenmiştir.

- Kamu eğitim harcamalarının GSYİH'ye oranı yıllar içinde yarım puandan biraz daha fazla artmıştır. Bu oran 2000'lerin başında % 3,2 seviyesinde iken, özellikle 2006 yılından sonraki dönemde % 3,8 seviyesine çıkmıştır. Eğitim harcamaları bu şekilde artmakla birlikte; hem karşılaştırmalı olarak eğitim harcamalarına bakıldığında, hem de eğitimin sonuçları açısından ele alındığında, bu tür kısmi bir artışın yeterli olduğunu ve eğitimde kaliteyi artırdığını söylemek mümkün değildir.
- Türkiye'de kamu eğitim harcamalarının GSYİH'ye oranı 2000 sonrası dönemde % 3,2-3,8 arasında değişirken, bu oran OECD ülkelerinde ortalama % 5-5,5 arasında gerçekleşmiştir. Türkiye'de eğitim harcamaları son dönemde artmakla birlikte, seviye olarak OECD ülkeleri ortalamasının altında kalmaktadır. Son dönem OECD çalışmalarında Türkiye'ye ilişkin eğitim verilerinin “elde edilebilir değil-not available” olarak yansıtıldığı dikkati çekmektedir. Bunun anlamı eğitime ilişkin verilerin standartlara uygun bir şekilde hazırlanmamasıdır.
- Öğrenci başına harcamalara baktığımızda, Türkiye OECD ülkeleri içinde eğitim düzeyleri itibarı ile öğrenci başına en düşük harcama seviyesine sahip ülke konumundadır. En son açıklanan 2008 yılı verilerine göre ilköğretimde öğrenci başına kamu sektörü harcaması OECD ortalamasında 6150 ABD doları iken (SGP ile düzeltilmiş), bu tutar Türkiye'de kendi hesaplamalarımıza göre 1450 ABD doları düzeyinde çıkmaktadır. Orta öğretim için bu tutarlar sırası ile 7715 ABD doları ve 2245 ABD dolarıdır. Türkiye, OECD ortalamasının çok altında bir öğrenci başına kamu harcaması düzeyine sahiptir. Bu tutara okul öncesi ile toplulaştırılmış olarak ilköğretim ve orta öğretim seviyeleri için baktığımızda, izleyen Grafik'te görüleceği üzere, Türkiye OECD ülkeleri içinde son sıralarda çıkmaktadır.

Grafik 7 Okul Öncesi ve İlköğretim, Ortaöğretim Öğrenci Başına Harcamaları (Kamu, %)



Kaynak: OECD, 2011, Emil, Yılmaz 2010, UNICEF, Çocuk Yoksulluğu ve Kamu Politikaları Analizi Projesi, Türkiye’de Bütçeleme Ortamının Kurumsal Yapısı Ve Politika Analizi Raporu, 2009

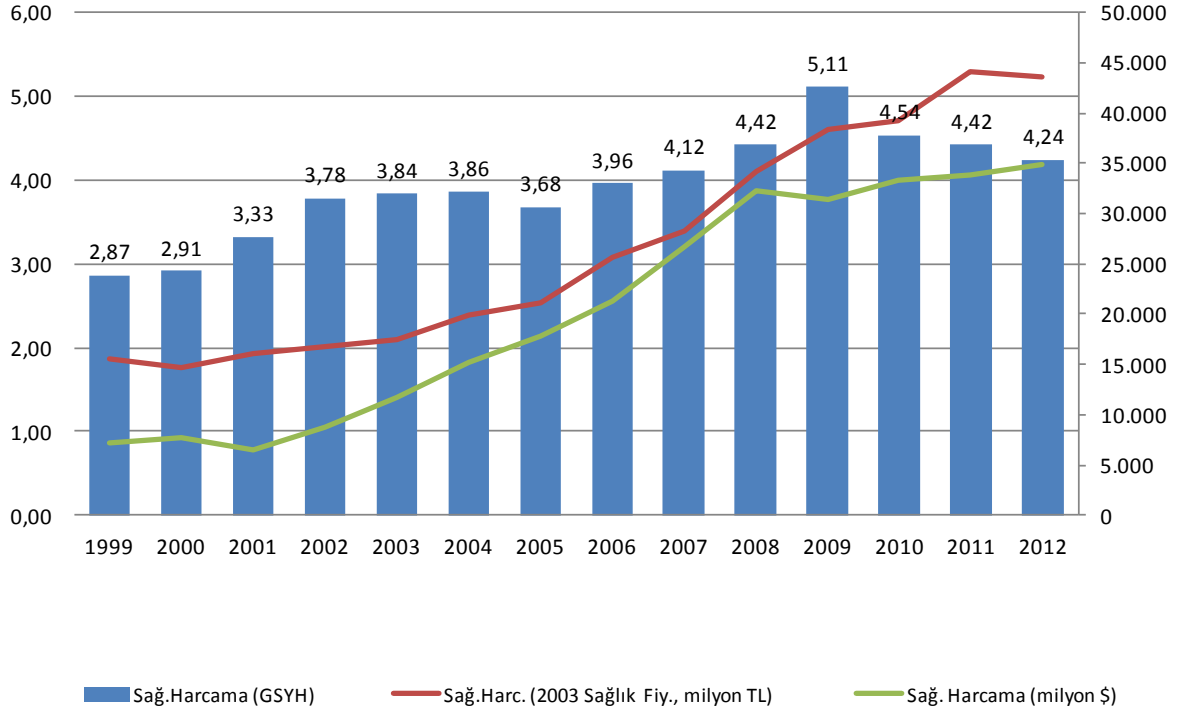
- Türkiye’de eğitim harcamalarının toplam genel yönetim harcamaları içindeki payı % 12’ler düzeyindedir. Toplam kamu harcamaları içinde eğitim harcamaları, sosyal güvenlik ve koruma, sağlık ve ekonomik işlerden sonra dördüncü sırada çıkmaktadır. OECD ve AB ortalaması civarında olan bu oranın, Türkiye’de, öğrenim çağındaki nüfus açısından benzer ülkelerde olduğu gibi, daha yüksek bir paya sahip olması gerekirdi. Bu oran Şili, Brezilya, Meksika, Kore gibi ülkelerde % 15’in üzerinde çıkmaktadır.
- Türkiye, özellikle son dönemde yapılan kamusal politika tercihlerinin de etkisi ile **kamu sağlık harcamalarını** eğitim harcamalarından çok daha hızlı artırmıştır.
- Türkiye sağlık harcamalarının, özellikle kamu sağlık harcamalarının, son on yıllık dönemde en hızlı arttığı ülkeler içinde yer almaktadır. OECD

2009 yılı verilerine göre, Türkiye’de sağlık harcamalarının GSYİH’ye oranı OECD ortalaması olan % 9,6’nın altında, % 6,2 seviyesinde çıkmaktadır. Sağlık harcamalarına 2000-2009 döneminde kişi başına reel artış açısından bakıldığında; Türkiye’nin % 6,3 ile 6. sırada bulunduğu, aynı dönemde GSYİH’nin kişi başına reel artışının ise % 3,6 seviyesinde bulunduğu görölmektedir. Bu rakamlar OECD ortalamasında sırası ile % 4 ve % 1,6’dır.

- 2000’lerin başında GSYİH’nin % 5’leri düzeyinde olan toplam sağlık harcamaları, 2010’lu yıllara gelince % 6’lar düzeyine ulaşmıştır. Kamu sağlık harcamaları ise % 3’lerden % 4,5’lere kadar çıkmıştır. Sağlık harcamalarındaki artışı belirleyen esas etken kamu sağlık harcamalarında dönem boyunca yaşanan reel artış olmuştur. 1990’lı yıllara göre bakıldığında ise, sağlık harcamalarındaki artış çok daha çarpıcı bir şekilde ortaya çıkmaktadır.²
- Kamu sağlık harcamalarının GSYİH’ye oranı 1990’ların sonunda % 3’ün altında iken, bugün bu oran % 4’lerin üzerine çıkmıştır. 2003 yılı sağlık fiyatları ve ABD doları cinsinden bakıldığında da kamu sağlık harcamalarındaki artış izleyen Grafik’te belirgin bir şekilde görölmektedir.

² Önceden belirttiğimiz gibi sağlık ve eğitim harcamalarına ilişkin olarak döner sermaye sistemine yönelik uygulamalar da dahil olmak üzere kapsamlı bir değerlendirme notu 2012 yılı mali izleme çalışmaları kapsamında çıkarılacaktır.

Grafik 8 Türkiye’de Kamu Sağlık Harcamalarının Gelişimi



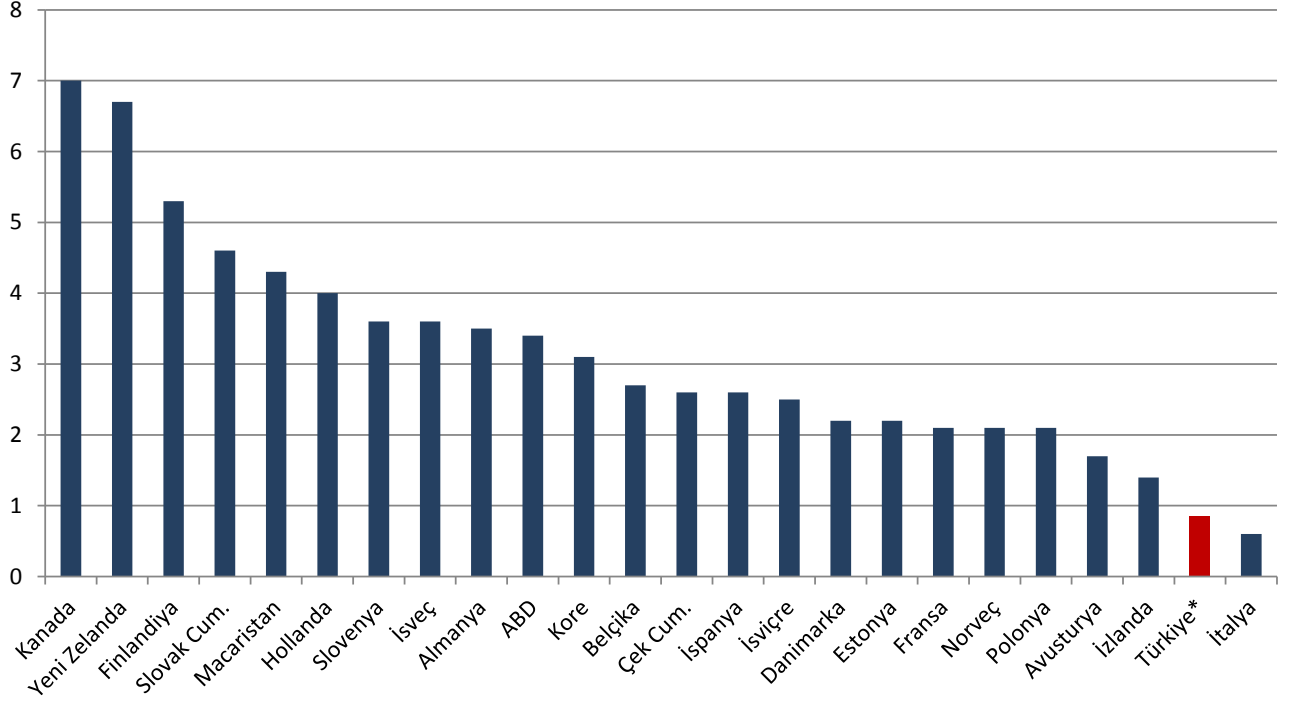
Kaynak: Social Expenditures at Different Levels of Government, Emil, Yılmaz, Dünya Bankası, 2008; Yılmaz, Emil, 2010; UNICEF, Çocuk Yoksulluğu ve Kamu Politikaları Analizi Projesi, Türkiye’de Bütçeleme Ortamının Kurumsal Yapısı Ve Politika Analizi Raporu, 2009, çalışmalarında kullanılan yöntemle Maliye Bakanlığı ve Sağlık Bakanlığı verileri kullanılarak güncellenmiştir.

- Sağlık harcamalarının büyümeye katkısı ve kalitesi konusunda değerlendirilmesi gereken bir husus, bizzat bu sektörün içindeki önceliklendirme meselesidir. Özellikle önleyici ve temel sağlık hizmetleri ile daha yüksek maliyetli tedavi edici sağlık hizmetleri arasındaki tercih, birincisinin sosyal faydasının maliyetinden daha yüksek olmasının beklendiği bir ortamda daha bir önem kazanmaktadır (Emil ve ark., 2003:10). Bu çerçevede içinde, kamu halk sağlığı harcamaları sağlık harcamalarının etkinliği kapsamında önemli hale gelmektedir.
- Esas olarak, SGK tedavi hizmetlerine yönelik ikinci ve üçüncü basamak sağlık hizmetlerine ilişkin ödemeleri yapmaktadır. Tedavi hizmetlerine yönelik Bakanlık kurum ve hastaneleri (663 sayılı KHK ile 2011 yılında Kamu Hastaneleri Birliği kurulması sonrasında bu birimler Bakanlık

bütçesi dışında kalmaktadır) çıkarıldığında, koruyucu sağlık hizmetlerine yönelik kaynaklar esas olarak Bakanlık bütçesinden karşılanmaktadır. Bakanlık bütçesinin halk sağlığına yönelik kaynaklarının reel olarak artması, sağlık harcamalarının kalitesini göstermesi açısından önem taşımaktadır.

- Kamu halk sağlığı harcamalarının 2012 yılında bütçe sağlık harcamaları içindeki (yeşil kart harcamaları ayıklanmış) payı % 4,8, toplam kamu sağlık harcamaları içindeki payı ise % 1,2 seviyesindedir. Bu oranlar 2011 yılında sırası ile % 6,2 ve % 1,5'dir. 2011 yılına göre kamu halk sağlığı ödemelerinde bir düşme söz konusudur.
- Türkiye, halk sağlığı harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payının en düşük olduğu ülkeler kategorisi içinde yer almaktadır. OECD ülkelerinde toplam sağlık harcamaları içinde halk sağlığı harcamalarının payı % 2-7 arasında değişirken, bu oran Türkiye'de % 1'in altında çıkmaktadır. Halk sağlığı harcamaları içinde olması gereken bazı harcamalar, örneğin bütçe kodlaması çerçevesinde birincil basamak hizmetler (Bakanlığın içindeki Temel Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğüne bağlı aile hekimliğinin sunduğu hizmetler) kurum harcamaları içinden ayıklanamamaktadır. Bu durum halk sağlığı harcamalarını düşük göstermekle birlikte, bu rakamların eklenmesi ile de harcamaların çok yüksek çıkmayacağı düşünülmektedir. Bu anlamda Bakanlığın ve SGK'nın bu ayrımı ortaya koyacak bir kodlama sistemini hayata geçirmesinde fayda görülmektedir.
- Zira halk sağlığı veya koruyucu sağlık hizmetlerine ne kadar çok kaynak ayrılır ve bu hizmet ne kadar etkin bir biçimde verilirse, çok daha fazla maliyeti olan tedavi edici sağlık hizmetlerine ihtiyaç daha az olacak ve bu, genel toplum sağlığına ayrılan kaynakların daha adil dağılmasına imkân verecektir.

Grafik 9 OECD Ülkelerinde Toplam Sağlık Harcamaları İçinde Halk Sağlığı Harcamalarının Payı (%)



Kaynak: OECD, 2001, * Türkiye sadece kamu kesimi ve kendi hesaplamamız

2.b. 2012 Yılı Bütçe Gelir Tahminleri

2012 yılı bütçe gelir öngörülerine geçmeden önce, 2011 yılı bütçe ve vergi gelir öngörülerindeki değişmeye bakacağız. 2011 yılında, özellikle son yıllardan farklı olarak, vergi gelirleri performansı başlangıç bütçe hedeflerinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu artışta aşağıda sıralanan gelir tedbirleri ile birlikte toplam talep düzeyinin beklentilerin üzerinde artması ve önceki yıl baz etkisi gibi unsurlar belirleyici olmuştur.

2011 bütçesinde 279 milyar TL seviyesinde öngörülen bütçe gelirleri, özelleştirme hedefinde geriye düşülmesine rağmen, yıl sonunda % 4,3 oranında artış ile 291 milyar TL seviyesinde; vergi gelirlerinin ise 232 milyar TL seviyesindeki hedefe karşılık % 7,4 oranında artışla 249,3 milyar TL seviyesinde gerçekleşmesi öngörülmüştü. 2011 yılında geçici sonuçlara göre bütçe gelirleri özellikle vergi gelirlerinde beklenin üzerinde yaşanan performansla

gerçekleşme tahmininin % 1,8 üzerinde çıkmıştır. Vergi tahsilâtında artış esas olarak, Kurumlar Vergisi, ÖTV ve BSMV’de yaşanan performansından kaynaklanmıştır.

2010 yılına göre ise, 2011 yılında vergi gelirlerinin % 18,4 oranında artacağı tahmin edilmektedir. Yeniden yapılandırma sonucu elde edilen gelirlerin etkisi ile uzun bir aradan sonra, dolaysız vergilerdeki artış oranı (% 20,1), dolaylı vergilerdeki artış oranının (% 17,7) üstüne çıkmaktadır. Bir defalık tedbir niteliğindeki vergi gelir tedbirleri hariç tutularak hesaplandığında ise, vergi gelirlerindeki artış oranı % 13-14’ler düzeyine inmektedir.

2011 yılında vergi gelirlerinin hedefin üstünde çıkmasında belirleyici olan vergi düzenlemelerine, 2012 yılını da kısmen etkileyecek olması nedeniyle kısaca bakarsak:

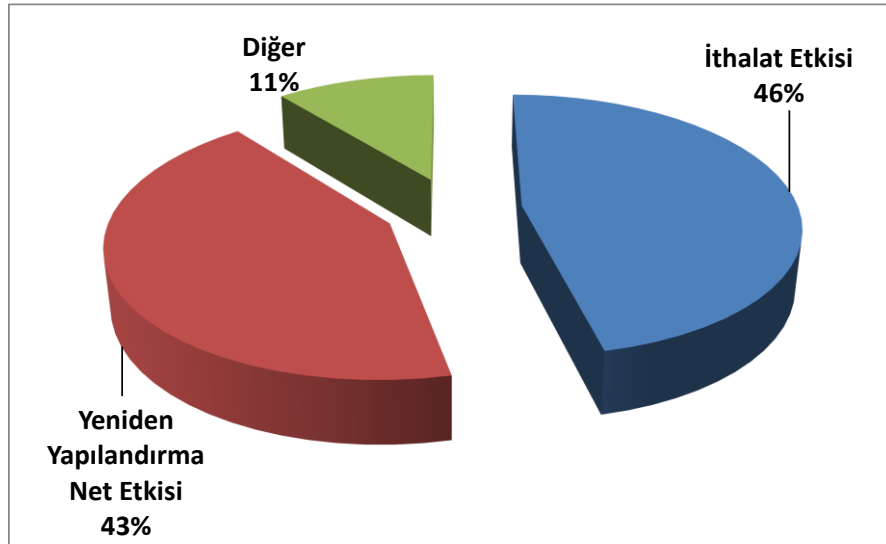
- 6111 sayılı “Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılması ile Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanunu ve Diğer Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” ile kamu alacaklarının yeniden yapılandırılması kapsamında tahsil edilmeye başlanan geçmiş yıl alacakları,
- Ekim 2011 tarihli 2304 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile;
 - Alkollü içkiler üzerindeki maktu ÖTV tutarlarının % 20 ile % 23 arasında değişen oranlarda yükseltilmesi suretiyle ÖTV tahsilâtının artması,
 - Hafif ticari araçlar üzerindeki ÖTV oranının 5 puan, motor hacmi 1600 cm³ ile 2000 cm³ arasında olan binek otomobiller üzerindeki ÖTV oranının 20 puan, motor hacmi 2000 cm³’ü geçen binek otomobiller üzerindeki ÖTV oranının ise 46 puan artırılması,
 - Sigara üzerinde tahsil edilen nispi ÖTV oranının 6 puan artırılarak % 69 (daha sonra yapılan düzenleme ile tekrar %

65'e çekilmiştir), asgari maktu ÖTV tutarının ise % 9,4 artış ile bir paket sigara için 2,9 TL olarak uygulanması,

- Kabul kredili, vadeli akreditif ve mal mukabili ödeme şekillerine göre yapılan ithalat üzerinden alınan Kaynak Kullanımını Destekleme Fonu kesintisi oranının % 3'ten % 6'ya yükseltilmesi,
- Cep telefonlarından tahsil edilen nispi ÖTV oranının 5 puan artışla % 25'e çıkarılması sayılabilir.

2011 yılında vergi gelirlerinde başlangıç bütçesine göre beklenen yaklaşık 17,1 milyar TL düzeyindeki ilave tahsilâtın % 46'sının, toplam ithalatın tahminlerin üzerinde gerçekleşmesi sonucunda uluslararası ticaret üzerinden alınan vergilerden geleceği öngörülmektedir. Yeniden yapılanma sonrası elde edilen vergi gelirlerindeki artışın toplam artışa katkısı ise yaklaşık % 43 oranında tahmin edilmiştir. Başta ekonomik büyüme olmak üzere (ithalat artışı hariç) diğer unsurların vergi gelirlerindeki artışa katkısı %11'ler civarında çıkmaktadır.

Grafik 10 2011 Yılında Vergi Gelirleri Tahsilâtındaki Artışın Katkı Veren Unsurlara Göre Dağılımı (%)



Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı verilerinden harekete kendi tahminimiz

- Kamu alacaklarının yeniden yapılandırılması kapsamındaki düzenlemeler açısından, Maliye Bakanlığı ve Kalkınma Bakanlığı öngörülerine göre, 2011 yılı sonunda 12-13 milyar TL seviyesinde ilave gelir tahsilâtı gerçekleşmesi beklenmektedir. Yıllık programda, bu tahsilâtın 2011 yılı için net etkisinin (düzenleme yapılmaması durumuna göre) 5 milyar TL civarında olacağı ifade edilmektedir. Burada Kanun kapsamına giren düzenlemeler yapılmasa idi 7,5 milyar civarında bir gelir elde edileceği varsayımına dayanılmaktadır. Bu öngörünün, 2011 yılında ekonominin beklentilerin üzerinde büyümesi ile birlikte, iyimser tahminlere dayandığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, özellikle geçmiş dönemlerden kaynaklı af beklentisi ve oluşan yükümlülüğün faiz ve cezalarının yüksek maliyetlere ulaşması nedenleri ile bu tahminin iyimser olduğunu düşünmekteyiz. Dolayısı ile 6111 sayılı Kanun'dan kaynaklı olarak yeniden yapılandırma gelirlerinin toplam vergi gelirlerini bir defalık tedbir niteliğinde yükseltmesinden kaynaklı baz etkisi aslında 2012 yılı vergi geliri tahminlerinin gerçekleşmesi konusunda ciddi bir baskı yaratacaktır.
- 2011 yılında özelleştirme gelirlerinin ise, 9,5 milyar TL olan bütçe hedefinin altında kalarak, 3 milyar TL seviyesinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir.
- 2011 yılı gelir tahminlerine ilişkin yaptığımız ve 2012 yılı içinde belirleyici olacak bu değerlendirme sonrasında 2012 yılı hedeflerini ele alırsak:
- 2012 yılı merkezi yönetim bütçe gelirlerin % 13,4 oranında artış ile 329,8 milyar TL seviyesinde gerçekleşmesi programlanmıştır. Toplam vergi tahsilâtı ise % 11,4 oranında artış ile 277,7 milyar TL seviyesinde olması hedeflenmiştir. 2012 yılında bütçe kapsamında özelleştirme gelirlerinin %

200'ün üzerinde artarak 10,5 milyar TL seviyesine çıkması öngörülmüştür.

- Bu tahminlere göre toplam bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranı % 23,1'e çıkarken, toplam vergi gelirleri tahsilâtının ise, 2011 yılı ile aynı düzey olan % 19,5 oranında gerçekleşmesi tahmin edilmektedir.
- 2012 yılında toplam gelir tahsilâtının % 84,2'sinin vergi gelirlerinden, % 13,4'ünün genel bütçe vergi dışı gelirlerden, kalan % 2,4'ünün özel bütçeli idareler ile düzenleyici-denetleyici kurumlardan gelmesi beklenmektedir. İzleyen iki yılda da bu oranın hemen hemen değişmeyeceği programlanmıştır.
- Esas olarak özelleştirme gelirlerinden oluşan sermaye gelirlerinin toplam gelirler içindeki payının ise, 2012 yılında % 3,5 düzeyinde gerçekleşeceği tahmin edilmektedir. İzleyen iki yıl boyunca da, hafif bir düşüşle birlikte, özelleştirme niteliğinde olan gelirlerden toplam bütçe gelirlerinin yaklaşık % 3'ü seviyesinde bir katkı beklenmektedir.
- 2012 yılında bütçe vergi gelirlerinde öngörülen artışa bir defalık tedbir niteliğinde olan yeniden yapılandırma gelirleri ayıklanıp bakıldığında, düzeltilmiş artış oranı yaklaşık % 13'ler düzeyine çıkmaktadır.
- Ekim 2011 tarihinde çıkarılan Bakanlar Kurulu Kararı (BKK) ile alınan tedbirlerin ilave gelir katkısının yıllık programda 5,5 milyar TL seviyesinde olduğu hesaplanmaktadır. Bu tutar ayıklanıp diğer kalemlerden kaynaklı artış oranına bakıldığında, artışın % 10'lar seviyesinde olduğu görülmektedir.
- Sonuç olarak; 2012 yılında vergi gelirlerindeki artış, alınan vergi tedbirleri ve yeniden yapılanma dışarda tutulduğunda, % 10'lar düzeyindedir. Bu iki ana politika kararı dikkate alındığında ise, artış

oranı % 13'ler düzeyine çıkmaktadır. Burada 2012 yılında vergi gelirleri tahsilatını riskli hale getiren üç temel unsur bulunmaktadır:

- Yeniden yapılandırma sonrası takside bağlanan tutarların ödenmesinde olası bir ekonomik daralma halinde mükelleflerin yaşayacağı ödeme problemi,
 - Sigara, içki üzerine konan vergilerin geçmiş yıllarda olduğu gibi kaçak mallara olan talebi artırması, bunun da öngörülen ilave 5,5 milyar TL düzeyindeki ilave gelir tahsilâtını azaltması riski,
 - 2012 yılında ekonomide yaşanması olası olan görece yavaşlamanın başta dolaylı vergiler ve özellikle ithalat bazlı vergi tahsilâtı olmak üzere vergi gelirleri tahsilâtını hızla aşağıya çekmesi.
- 2012 yılı programında, vergi politikasının başta cari açığın azaltılması olmak üzere makroekonomik istikrarın önünde tehdit oluşturabilecek unsurlar ile mücadelede etkin bir araç olarak kullanılmasının planlandığı açıkça ifade edilmiştir. Bunun anlamı, gerek makro gerekse mali alanlarda ortaya çıkacak istikrarsızlıklarda vergi politikasının aktif olarak kullanılacak olmasıdır. Bu politikanın olası bir ekonomik daralma durumunda nasıl uygulanabileceği ve bunun vergi gelirlerine olan etkisi, önümüzdeki dönemde bütçe açığı açısından önemle izlenmesi gereken bir husus olacaktır.

Tablo 19 Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (2008-2014)

(milyon TL)									% Artışlar						GSYİH'ye Oranları (%)									
	2008		2009	2010	2011		2012	2013	2014							2008		2009	2010	2011		2012	2013	2014
	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Gerç.	Bütçe	Prog.	Prog.	2009/2008	2010/2009	2011(G)/2010	2012/2011(G)	2013/2012	2014/2013	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Gerç.	Bütçe	Prog.	Prog.
Merkezi Yönetim Gelirleri	209.598	215.458	254.277	279.026	290.941	295.862	329.845	359.350	390.511	2,80	18,02	16,35	11,49	8,95	8,67	22,1	22,6	23,0	23,0	22,7	23,1	23,1	22,9	22,5
Genel Bütçe Gelirleri	203.027	208.610	246.051	271.650	283.564	286.377	321.869	350.961	381.596	2,75	17,95	16,39	12,39	9,04	8,73	21,4	21,9	22,3	22,4	22,1	22,3	22,6	22,3	22,0
I-Vergi Gelirleri	168.109	172.440	210.560	232.220	249.352	253.765	277.677	305.810	333.227	2,58	22,11	20,52	9,42	10,13	8,97	17,7	18,1	19,1	19,1	19,5	19,8	19,5	19,5	19,2
1. Gelir ve Kazanç Üz. Al. Vergiler	54.935	56.469	61.317	70.495	73.795	75.799	80.955	88.376	97.374	2,79	8,59	23,62	6,80	9,17	10,18	5,8	5,9	5,6	5,8	5,8	5,9	5,7	5,6	5,6
A. Gelir Vergisi	38.030	38.446	40.392	47.346	47.686	48.807	53.804	59.965	66.627	1,09	5,06	20,83	10,24	11,45	11,11	4,0	4,0	3,7	3,9	3,7	3,8	3,8	3,8	3,8
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	1.808	1.987	2.056	2.492	2.418	2.759	2.827	3.344	3.681	9,88	3,47	34,21	2,46	18,29	10,05	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Basit Usulde Gelir Vergisi	209	244	265	294	299	301	348	387	426	17,05	8,33	13,64	15,59	11,33	10,21	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Gelir Vergisi Tevkifatı	34.836	35.091	36.866	43.158	43.589	44.324	49.076	54.518	60.628	0,73	5,06	20,23	10,72	11,09	11,21	3,7	3,7	3,3	3,6	3,4	3,5	3,4	3,5	3,5
Gelir Geçici Vergisi	1.177	1.123	1.205	1.403	1.381	1.423	1.553	1.716	1.892	-4,60	7,31	18,04	9,17	10,50	10,24	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
B. Kurumlar Vergisi	16.905	18.023	20.925	23.149	26.108	26.993	27.151	28.411	30.747	6,61	16,10	29,00	0,59	4,64	8,22	1,8	1,9	1,9	1,9	2,0	2,1	1,9	1,8	1,8
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	517	495	508	629	3.427	3.531	2.082	911	568	-4,35	2,74	594,66	-41,04	-56,22	-37,62	0,1	0,1	0,0	0,1	0,3	0,3	0,1	0,1	0,0
Kurumlar Geçici vergisi	16.205	17.315	20.188	22.301	22.330	23.128	24.679	27.070	29.705	6,85	16,59	14,56	6,71	9,69	9,73	1,7	1,8	1,8	1,8	1,7	1,8	1,7	1,7	1,7
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	4.088	4.664	5.249	6.124	6.122	6.257	6.982	7.977	8.710	14,09	12,54	19,21	11,58	14,26	9,19	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Veraset ve İhtikal Vergisi	144	168	215	218	259	253	289	318	351	16,77	28,06	17,43	14,11	10,25	10,25	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Ver.	67.258	73.136	91.736	97.187	102.020	103.380	114.150	124.886	132.972	8,74	25,43	12,69	10,42	9,41	6,47	7,1	7,7	8,3	8,0	8,0	8,1	8,0	7,9	7,7
A. Dahilde Alınan Katma Değer Ver.	16.805	20.853	26.325	26.830	30.375	29.956	33.602	36.739	39.790	24,09	26,24	13,79	12,17	9,33	8,30	1,8	2,2	2,4	2,2	2,4	2,3	2,4	2,3	2,3
B. Özel Tüketim Vergisi	41.832	43.620	57.285	61.146	62.696	64.189	70.590	77.315	81.295	4,27	31,33	12,05	9,97	9,53	5,15	4,4	4,6	5,2	5,0	4,9	5,0	5,0	4,9	4,7
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	23.941	25.525	31.697	34.596	33.581	33.573	36.511	38.710	41.059	6,61	24,18	5,92	8,75	6,03	6,07	2,5	2,7	2,9	2,8	2,6	2,6	2,6	2,5	2,4
Motorlu Taşıtlar (II)	3.805	3.353	6.193	6.029	7.662	8.568	7.377	7.585	8.124	-11,88	84,71	38,35	-13,90	2,82	7,11	0,4	0,4	0,6	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,5
Alkollü İçkiler (III-a)	1.987	2.134	2.868	3.760	3.531	3.856	4.459	5.421	5.612	7,43	34,38	34,45	15,64	21,56	3,52	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Tütün Mamülleri (III-b)	10.888	11.546	14.784	14.695	15.778	15.850	19.204	22.266	22.881	6,04	28,05	7,21	21,16	15,94	2,76	1,1	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,3	1,4	1,3
Kolalı Gazozlar (III-c)	205	212	221	230	242	281	262	288	316	3,52	4,26	26,94	-6,87	10,01	9,83	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	1.005	849	1.521	1.835	1.903	2.058	2.778	3.045	3.303	-15,51	79,09	35,28	34,98	9,64	8,46	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
C. Banka ve Sigorta Mu. Ver.	3.695	4.003	3.571	4.278	4.085	4.288	4.545	5.061	5.720	8,33	-10,81	20,10	5,99	11,35	13,02	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
D. Şans Oyunları Vergisi	376	396	434	460	507	528	564	622	687	5,23	9,67	21,64	6,81	10,25	10,41	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
E. Özel İletişim Vergisi	4.551	4.265	4.121	4.473	4.357	4.419	4.848	5.149	5.480	-6,28	-3,38	7,24	9,71	6,21	6,44	0,5	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
4. Uluslararası Ticaret ve Mu. Al. Ver.	32.781	28.651	39.528	44.767	52.726	53.450	58.922	65.850	73.547	-12,60	37,96	35,22	10,24	11,76	11,69	3,4	3,0	3,6	3,7	4,1	4,2	4,1	4,2	4,2
A. Gümrük Vergileri	2.770	2.466	3.240	3.653	4.345	4.652	4.855	5.426	6.061	-10,98	31,39	43,59	4,36	11,76	11,69	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3
B. İthalde Alınan Katma Değer Ver.	29.972	26.134	36.208	41.040	48.271	48.685	53.944	60.286	67.332	-12,81	38,55	34,46	10,80	11,76	11,69	3,2	2,7	3,3	3,4	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9
C. Diğer Dış Ticaret Gelirleri	39	51	80	74	111	113	123	138	154	31,55	54,64	42,45	8,89	11,76	11,68	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
5. Damga Vergisi	3.945	4.169	5.083	5.740	6.393	6.464	7.297	8.202	9.071	5,68	21,92	27,18	12,88	12,40	10,60	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
6. Harçlar	5.050	4.755	7.034	7.837	8.211	8.303	9.277	10.416	11.440	-5,84	47,92	18,05	11,74	12,27	9,83	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,7
7. Başka Yerde Sınıf. Diğ. Ver.	51	596	615	70	85	112	94	104	114	1.074,76	3,22	-81,87	-15,61	10,25	10,25	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.422	9.948	9.804	7.297	8.823	9.054	9.350	9.038	9.916	34,03	-1,45	-7,65	3,27	-3,34	9,72	0,8	1,0	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
1. Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.504	1.772	2.595	1.777	1.945	2.023	2.261	2.521	2.794	17,82	46,38	-22,04	11,78	11,49	10,85	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Mal Satış Gelirleri	833	1.110	1.384	1.462	1.488	1.507	1.753	1.961	2.177	33,24	24,73	8,88	16,32	11,85	11,02	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2.KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	4.000	4.059	4.299	2.602	4.349	4.352	2.968	3.163	3.250	1,48	5,91	1,24	-31,81	6,58	2,77	0,4	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2
3.Kurumlar Karları	792	761	1.054	907	858	881	902	991	1.092	-3,92	38,55	-16,44	2,45	9,87	10,19	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Döner Sermayeler	789	760	1.053	906	856	880	900	989	1.090	-3,66	38,57	-16,42	2,31	9,87	10,19	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4.Kira Gelirleri	729	809	974	1.122	1.120	1.145	1.420	1.748	2.118	10,99	20,31	17,62	24,02	23,06	21,18	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5.Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	397	2.547	883	889	532	654	1.776	590	634	541,45	-65,32	-25,98	171,72	-66,77	7,37	0,0	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0
III-Alınan Bağış. ve Yard. ile Özel Gel.	850	807	966	1.239	1.088	1.276	1.211	1.335	1.472	-4,97	19,59	32,18	-5,10	10,25	10,25	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Özel Gelirler	840	807	965	1.238	1.088	1.276	1.211	1.335	1.472	-3,90	19,56	32,19	-5,08	10,1										

- Bu değerlendirmeler sonrasında 2012 yılı makro mali çerçevenin belirleyiciliğinde vergi tahsilâtı tahminlerini ana konular ve temel vergi kalemleri bazında ele alırsak:
 - 2012 yılında vergi esnekliğinin 1,01 oranında olması beklenmektedir. Dolaysız vergilerde bu oran 0,89'a düşerken, dolaylı vergilerde, uygulamaya konan vergi tedbirlerinin etkisi ile 1,06 oranında gerçekleşmesi öngörülmektedir.

Tablo 20 Vergi Esnekliklerindeki Gelişme (2005-2012)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(GT)	2012
Toplam Vergi	1,19	0,88	1,00	0,79	11,66	1,39	1,14	1,01
Toplam Vergi (İthalde Alınan KDV hariç)	1,24	0,75	1,14	0,73	26,76	1,21	0,95	1,00
Dolaysız Vergiler	1,08	0,62	1,78	1,09	16,17	0,56	1,25	0,89
Gelir Vergisi	0,95	1,09	1,69	0,82	4,95	0,32	1,12	1,14
Kurumlar Geçici Vergisi	0,90	-0,44	2,08	1,81	31,01	1,05	0,66	0,93
Dolaylı Vergiler	1,25	1,01	0,64	0,63	9,22	1,85	1,10	1,06
Dahilde Alınan KDV	0,45	0,76	0,50	0,00	109,01	1,65	0,96	0,94
Özel Tüketim Vergisi	1,56	0,64	0,53	0,55	19,34	1,97	0,59	1,12
İthalde Alınan KDV	0,99	1,53	0,38	1,03	-57,95	2,43	2,07	1,04

* 2012 yılı 2011 gerçekleşme tahminine göre yapılmıştır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2011), 2012 Yılı Bütçe Tasarısı ve Kurum Bütçe Ödenek Tabloları, Maliye Bakanlığı 2007-2012 Bütçe Gerekçeleri.

- 2012 yılında bütçe vergi gelirlerinde öngörülen % 11'ler seviyesindeki artışa dolaylı vergilerin (% 12) katkısı daha yüksek oranda çıkmaktadır (gerçekleşmeye göre artış oranı % 9,4 seviyesindedir). Yeniden yapılandırma sonrası baz etkisi ayıklanıp bakıldığında, dolaylı vergilerdeki artış oranı 2011 yılının son çeyreğinde alınan vergi tedbirleri ile uyumlu bir şekilde % 13-14'ler seviyesine çıkmaktadır. Bu gelişmeler çerçevesinde, 2011 yılında hafif azalan dolaylı vergilerin payı 2012 yılında 0,3 puan artarak % 68,3'e çıkmaktadır.

Tablo 21 Genel Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı-Dolaysız Vergi Dağılımı (2000-2012, Düzeltilmiş)

(milyon TL)	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011(GT)	2011 (G)	2012 (B)
Toplam Vergi Tahsilat	29.495	119.619	137.480	152.835	168.109	172.440	210.560	249.352	253.765	277.677
Dolaysız Vergiler	9.861	39.163	43.258	51.844	59.023	61.133	66.566	79.917	82.056	87.937
Dolaylı Vergiler	19.634	80.456	94.222	100.991	109.086	111.308	143.995	169.435	171.709	189.740
GSYİH'ya Oranları (%)*										
Toplam Vergi Tahsilat	17,7	18,4	18,1	18,1	17,7	18,1	19,2	20,5	20,9	19,5
Dolaysız Vergiler	5,9	6,0	5,7	6,1	6,2	6,4	6,1	6,6	6,8	6,2
Dolaylı Vergiler	11,8	12,4	12,4	12,0	11,5	11,7	13,1	13,9	14,1	13,3
Yüzde Dağılımı (%)										
Toplam Vergi Tahsilat	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Dolaysız Vergiler	33,4	32,7	31,5	33,9	35,1	35,5	31,6	32,0	32,3	31,7
Dolaylı Vergiler	66,6	67,3	68,5	66,1	64,9	64,5	68,4	68,0	67,7	68,3

Not: 2004 yılında red ve iadelerin vergilerden düşürülmesi, 2006 yılında ise mahalli idare ve fon paylarının toplam vergi gelirlerine dahil edilmesi şeklinde yaşanan değişiklikler dikkate alınarak aynı bazda hesaplanmıştır.

*2011 yılı için yıl sonu GSYH tahmini kullanılmıştır.

Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2011), 2012 Yılı Bütçe Tasarısı ve Kurum Bütçe Ödenek Tabloları, Maliye Bakanlığı 2007-2012 Bütçe Gerekçeleri.

- 2012 yılında vergi gelirlerindeki artışa en büyük katkı, ÖTV (% 26,8), ithalde alınan KDV (% 22) ve gelir vergisi tevkifatından (% 19,9) gelmektedir. Toplam vergi gelirlerindeki artışın yaklaşık % 70'i bu üç ana kalemden kaynaklanmaktadır.

Ekim 2011 tarihinde çıkarılan BKK çerçevesinde alınan vergi tedbirlerinin bir kısmı ÖTV'de öngörülen artışı açıklamakla beraber, toplam talep düzeyinde beklenen yavaşlama ile birlikte Hükümet'in petrol ve doğal gaz fiyatlarındaki değişimlere yönelik uygulayacağı gelir politikaları bu kalem için önemli hale gelmektedir. ÖTV altında yer alan, tütün mamulleri üzerinden alınan ÖTV'nin toplam artışa katkısı % 12'lere kadar çıkmıştır. Tütün mamulleri üzerinden elde edilmesi planlanan bu gelirin (KDV ile birlikte düşünülmelidir)

tahsili özellikle kaçakçılıktan kaynaklı olarak riskli hale gelmektedir.

Tablo 22 2012 Mali Yılı Genel Bütçe Vergi Gelirlerine Vergi Kalemlerinin Katkısı

	2011	2012	Artış	Gelir Artış Oranına Katkı	Artışın (%) Dağılım
	Gerç.	Bütçe	Oranı (%)		
Merkezi Yönetim Gelirleri	295.862	329.845	11,49		
Genel Bütçe Gelirleri	286.377	321.869	12,39		
I-Vergi Gelirleri	253.765	277.677	9,42	9,42	100,00
1. Gelir ve Kazanç Üz. Al. Vergiler	75.799	80.955	6,80	2,03	21,56
A. Gelir Vergisi	48.807	53.804	10,24	1,97	20,90
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	2.759	2.827	2,46	0,03	0,28
Basit Usulde Gelir Vergisi	301	348	15,59	0,02	0,20
Gelir Vergisi Tevkifatı	44.324	49.076	10,72	1,87	19,87
Gelir Geçici Vergisi	1.423	1.553	9,17	0,05	0,55
B. Kurumlar Vergisi	26.993	27.151	0,59	0,06	0,66
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	3.531	2.082	-41,04	-0,57	-6,06
Kurumlar Geçici vergisi	23.128	24.679	6,71	0,61	6,49
2. Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	6.257	6.982	11,58	0,29	3,03
Veraset ve İntikal Vergisi	253	289	14,11	0,01	0,15
3. Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Ver.	103.380	114.150	10,42	4,24	45,04
A. Dahilde Alınan Katma Değer Ver.	29.956	33.602	12,17	1,44	15,25
B. Özel Tüketim Vergisi	64.189	70.590	9,97	2,52	26,77
Petrol ve Doğalgaz Ürünleri (I)	33.573	36.511	8,75	1,16	12,29
Motorlu Taşıtlar (II)	8.568	7.377	-13,90	-0,47	-4,98
Alkollü İçkiler (III-a)	3.856	4.459	15,64	0,24	2,52
Tütün Mamülleri (III-b)	15.850	19.204	21,16	1,32	14,03
Kolalı Gazozlar (III-c)	281	262	-6,87	-0,01	-0,08
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallar (IV)	2.058	2.778	34,98	0,28	3,01
C. Banka ve Sigorta Mu. Ver.	4.288	4.545	5,99	0,10	1,07
D. Şans Oyunları Vergisi	528	564	6,81	0,01	0,15
E. Özel İletişim Vergisi	4.419	4.848	9,71	0,17	1,79
4. Uluslararası Ticaret ve Mu. Al. Ver.	53.450	58.922	10,24	2,16	22,88
A. Gümrük Vergileri	4.652	4.855	4,36	0,08	0,85
B. İthalde Alınan Katma Değer Ver.	48.685	53.944	10,80	2,07	21,99
C. Diğer Dış Ticaret Gelirleri	113	123	8,89	0,00	0,04
5. Damga Vergisi	6.464	7.297	12,88	0,33	3,48
6. Harçlar	8.303	9.277	11,74	0,38	4,08
7. Başka Yerde Sınıf. Diğ. Ver.	112	94	-15,61	-0,01	-0,07

Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerinden kendi hesaplamalarımız

- 2012 yılında gelir vergisi tevkifatında öngörülen % 13'ler

düzeyindeki artış, ücretler (istihdam düzeyi ile), faiz kazançları başta olmak üzere temel alt kalemlerde yaşanacak reel artışlara bağlıdır. Gelir vergisi tevkifatının ortalama % 65'inin (Gelir İdaresi Başkanlığı 2010 Faaliyet Raporu) ücret üzerinden yapılan kesintilerden kaynaklandığı dikkate alındığında, istihdam düzeyi ve ücretlerin artması ve kurumların bu kesintileri ödeme performansındaki artış (özellikle yerel yönetimlerin) önemli hale gelecektir. Yine faiz kazançlarındaki artışın vergilendirilmesine yönelik uygulamalar da bu kalemde beklenen vergi tahsilâtının elde edilmesinde önemli rol oynayacaktır.

- Diğer vergi gelirlerinde ise, beklenti iyimser yönlü tutulmuş ve ortalama artış % 11'in üzerinde öngörülmüştür. Bu ise, özellikle BKK ile belirlenecek olan vergilerde artış oranının, yeniden değerlendirme oranının (% 10,26) üzerinde tutulacak olması anlamına gelmektedir.
- Vergi dışı gelir kaynaklarına baktığımızda, 2012 yılında artış oranı % 25,4 oranındadır. Özelleştirme niteliğinde olan gelirler ayıklandığında bu oran % 6,5'e düşmektedir. Vergi dışı gelirlerdeki artışın % 76,5'i özelleştirme gelirlerindeki performansa bağlıdır. 2012 yılında teşebbüs ve mülkiyet gelirleri ile faiz, pay ve cezalar kaleminde ortalamanın altında bir artış öngörülmektedir. Faiz gelirlerindeki düşme ile kişi ve kurum paylarındaki azalma buradaki artışın sınırlı kalmasında belirleyici olmuştur.

Tablo 23 2012 Mali Yılı Genel Bütçe Vergi Dışı Gelirlerine Farklı Kalemlerin Katkısı

	2011	2012	Artış	Gelir Artış Oranına Katkı	Artışın (%) Dağılım
	Gerç.	Bütçe	Oranı (%)		
Vergi Dışı Gelirler Toplamı	42.097	52.168	23,92	23,92	100,0
Vergi Dışı Gelirler Top. (Özelleştirme Hariç)	39.643	40.710	2,69	2,53	10,6
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	9.054	9.350	3,27	0,70	2,9
2.KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	4.352	2.968	-31,81	-3,29	-13,7
5.Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	654	1.776	171,59	2,67	11,1
III-Alınan Bağış. ve Yard. ile Özel Gel.	1.276	1.211	-5,10	-0,15	-0,6
Özel Gelirler	1.276	1.211	-5,08	-0,15	-0,6
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	19.492	21.903	12,37	5,73	23,9
V-Sermaye Gelirleri	2.454	11.458	367,00	21,39	89,4
VI-Alacaklardan Tahsilatlar	335	269	-19,58	-0,16	-0,7
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	7.390	5.948	-19,51	-3,43	-14,3
Düzen. ve Denetleyici Kur. Gelirleri	2.095	2.028	-3,22	-0,16	-0,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı verilerinden kendi hesaplamalarımız

Tablo 24 Vergi Dışı Gelirlerin Artış Oranları ve GSYİH'ye Oranlarının Gelişimi (2008-2014, %)

(milyon TL)										% Artışlar						GSYİH'ye Oranları (%)									
	2008	2009	2010	2011		2012		2013	2014							2008	2009	2010	2011		2012	2013	2014		
	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Gerç.	Bütçe	Prog.	Prog.	2009/2008	2010/2009	2011(G)/2010	2012/2011(G)	2013/2012	2014/2013	Gerç.	Gerç.	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Gerç.	Bütçe	Prog.	Prog.	Prog.
II-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	7.422	9.948	9.804	7.297	8.823	9.054	9.350	9.038	9.916	34,03	-1,45	-7,65	3,27	-3,34	9,72	0,8	1,0	0,9	0,6	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6
1. Mal ve Hizmet Satış Gelirleri	1.504	1.772	2.595	1.777	1.945	2.023	2.261	2.521	2.794	17,82	46,38	-22,04	11,78	11,49	10,85	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Mal Satış Gelirleri	833	1.110	1.384	1.462	1.488	1.507	1.753	1.961	2.177	33,24	24,73	8,88	16,32	11,85	11,02	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
2.KİT ve Kamu Bankaları Gelirleri	4.000	4.059	4.299	2.602	4.349	4.352	2.968	3.163	3.250	1,48	5,91	1,24	-31,81	6,58	2,77	0,4	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
3.Kurumlar Karları	792	761	1.054	907	858	881	902	991	1.092	-3,92	38,55	-16,44	2,45	9,87	10,19	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Döner Sermayeler	789	760	1.053	906	856	880	900	989	1.090	-3,66	38,57	-16,42	2,31	9,87	10,19	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
4.Kira Gelirleri	729	809	974	1.122	1.120	1.145	1.420	1.748	2.118	10,99	20,31	17,62	24,02	23,06	21,18	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
5.Diğer Teşebbüs ve Mülkiyet Gel.	397	2.547	883	889	532	654	1.776	590	634	541,45	-65,32	-25,98	171,72	-66,77	7,37	0,0	0,3	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
III-Alınan Bağış. ve Yard. ile Özel Gel.	850	807	966	1.239	1.088	1.276	1.211	1.335	1.472	-4,97	19,59	32,18	-5,10	10,25	10,25	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Özel Gelirler	840	807	965	1.238	1.088	1.276	1.211	1.335	1.472	-3,90	19,56	32,19	-5,08	10,25	10,25	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
IV-Faizler, Paylar ve Cezalar	17.126	23.058	21.114	20.684	20.693	19.492	21.903	23.501	25.676	34,64	-8,43	-7,68	12,37	7,29	9,26	1,8	2,4	1,9	1,7	1,6	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
1.Faiz Gelirleri	4.357	5.667	5.086	2.648	2.244	2.626	1.693	2.490	2.304	30,04	-10,25	-48,36	-35,56	47,13	-7,49	0,5	0,6	0,5	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1
Vergi, Resim ve Harç Gecikme Faizleri	759	1.073	814	1.027	107	157	202	522	776	41,35	-24,12	-80,69	28,19	159,08	48,55	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
2.Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	6.908	7.607	6.719	7.503	8.538	8.074	9.243	10.058	10.965	10,12	-11,68	20,17	14,48	8,82	9,01	0,7	0,8	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
a) Devlet Payları	309	247	318	334	482	495	546	602	602	-20,06	28,84	51,50	2,83	10,25	10,25	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
b) Genel Büt. İd. Ait Paylar	6.600	7.361	6.401	7.168	7.592	8.748	9.512	10.363	10.363	11,53	-13,04	18,61	15,22	8,73	8,94	0,7	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Eğitim Özel Geliri (4306 S.K.)	343	343	405	0	418	506	558	616	616	-0,15	18,25	3,26	21,08	10,25	10,25	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
GSM İşlet. Al. Hazine Pay.	1.718	1.800	1.829	2.057	2.007	2.032	2.115	2.207	2.207	4,79	1,59	9,77	1,21	4,07	4,35	0,2	0,2	0,2	0,2	0,0	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Evrensel Hizmet Gelirleri	527	569	561	587	357	625	689	759	759	7,92	-1,42	-36,43	75,08	10,25	10,25	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kaynak Kul.Dest. Fonu Kesintisi	2.325	1.963	1.614	2.341	2.447	3.001	3.311	3.655	3.655	-15,56	-17,78	51,62	22,63	10,31	10,42	0,2	0,2	0,1	0,2	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
3.Para Cezaları	2.925	3.908	4.284	5.415	5.711	5.772	6.314	6.809	7.530	33,60	9,62	34,73	9,38	7,85	10,58	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
Vergi Cezaları	1.741	2.481	2.541	152	160	3.592	3.958	4.269	4.721	42,50	2,40	41,34	10,20	7,86	10,59	0,2	0,3	0,2	0,0	0,0	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
4.Diğer Çeşitli Gelirler	2.935	5.875	5.025	5.118	4.201	3.020	4.654	4.143	4.878	100,20	-14,47	-39,91	54,11	-10,98	17,74	0,3	0,6	0,5	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
V-Sermaye Gelirleri	9.114	2.044	3.376	9.992	3.365	2.454	11.458	10.980	10.976	-77,57	65,11	-27,32	367,00	-4,17	-0,03	1,0	0,2	0,3	0,8	0,3	0,2	0,8	0,7	0,6	0,6
VI-Alacaklardan Tahsilatlar	407	312	232	218	242	335	269	297	327	-23,21	-25,76	44,64	-19,65	10,25	10,25	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Özel Bütçeli İdarelerin Gelirleri	4.825	5.037	6.333	5.484	5.484	7.390	5.948	6.277	6.743	4,39	25,74	16,69	-19,51	5,53	7,41	0,5	0,5	0,6	0,5	0,4	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4
Düzen. ve Denetleyici Kur. Gelirleri	1.747	1.811	1.893	1.893	1.893	2.095	2.028	2.112	2.173	3,69	4,51	10,71	-3,22	4,15	2,88	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1

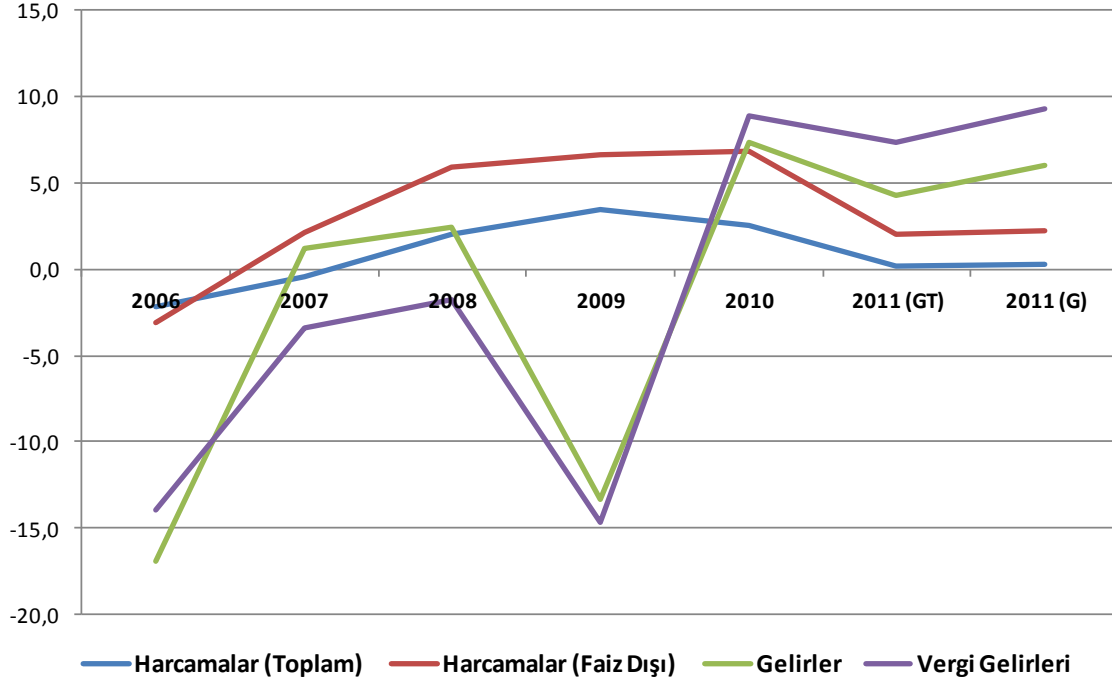
Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2011), 2012 Yılı Bütçe Tasarısı ve Kurum Bütçe Ödenek Tabloları, Maliye Bakanlığı 2007-2012 Bütçe Gerekçeleri.

3. Sonuç

2012 yılı bütçesi ile ilgili ayrıntılı analizlerimizi toparlayacak olursak aşağıdaki sonuçlara ulaşmamız mümkündür:

- Son yıllarda bütçe performansında bir iyileşme görünmekle beraber, bunun tamamının bir maliye politikası müdahalesinin sonucu olduğunu söylemek pek olası değildir. Zira, vergi sistemimizde dolaylı vergilerin payı çok yüksek olduğu için, büyüme ve cari açık arttıkça buna dayalı olarak dolaylı vergi tahsilâtları beklentilerin üzerinde otomatik olarak artmaktadır.
- Buna karşılık, ödenekler görece olarak kontrol edilebilir büyüklükler olarak tutulmakta, dolayısı ile otomatik olarak artan vergi gelirleri bütçe açığının öngörülerin altında kalmasına yol açmaktadır. Ödenekleri yetmeyen kalemler için ise, daha önce dile getirdiğimiz mekanizmalar yolu ile bazı ödeneklerden aktarmalar yapılarak belli esneklikler sağlanmaktadır.

**Grafik 11 Bütçe Harcama ve Gelirlerindeki Tahmin-Gerçekleşme Farkları
(%, 2007-2011)**



Kaynak: Maliye Bakanlığı Muhasebat Gn. Md. (2007-2011)

- Bunun üzerine bir de yeniden yapılandırma gibi, bir bütçe politikası olarak bütçe gelir tahminleri içinde baştan yer almayan yıl içi tedbirler eklendiğinde, bütçenin gelir performansı harcama artış hızının üstüne çıkmaktadır.
- 2012 yılı içinde bütçe açığının öngörülen seviyenin üzerine çıkmasına yol açabilecek , yukarı yönlü risk unsurları şu şekilde sıralanabilir:
 - Büyümede daralma ve ona paralel olarak cari açığa azalmanın getireceği dolaylı vergi tahsilâtının azalması,
 - Yeniden yapılandırmadan gelecek gelir tahsilatında olası azalma

- Dünyadaki ekonomik kriz ve daralma öngöröleri nedeni ile özelleştirmenin beklenen düzeyde gerçekleşmemesinden kaynaklanabilecek gelir kayıpları,
- Kur tahminlerinin sapması ve TL'nin daha fazla değer kaybetmesi halinde kamu borçları servisi ile döviz ve enerji ağırlıklı harcama kalemlerinde görölebilecek artışlar.
- Buna karşılık bütçe giderlerinin daralan bir ekonomi senaryosunda kısılma şansının da olmaması halinde, bütçe açığının beklenenin üstünde gerçekleşebilme olasılığı bulunmaktadır.