

tepav | epr

economicpolicyresearchinstitute
ekonomipolitikalarıaraştırmaenstitüsü

Mali İzleme Raporu

Ağustos | 2005

Yönetişim Etütleri Programı

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

© 2005 TEPAV | EPRI

Bu rapordaki tüm bilgiler kaynak gösterilmesi kaydıyla kullanılabilir.

Özet

Temmuz ayı sonu itibariyle konsolide bütçe verileri resmi tanımlı rakamlar açısından sorunsuz gözükse de IMF tanımlı faiz dışı fazla rakamları açısından geçen senenin altında bir performans izlemeye devam etmektedir.

Bütçeden yapılan faiz ödemelerinin öngörülenin altında kalması; Sosyal Güvenlik, Personel, sağlık harcamaları gibi zorunlu harcamalarda öngörülenin üzerinde artış olması nedeniyle Maliye Politikasında elle tutulur bir rahatlama yol açmamaktadır.

2000/2001 krizlerinden sonra uygulanmaya başlanan “kriz yönetimi” türü bir kereye mahsus, gelir ağırlıklı tedbirler, kriz üzerinden neredeyse 5 yıl geçtikten sonra bile hala sürdürülmektedir. Hükümetin yapısal önlemleri bu süre zarfında erteleme ve maliye politikasında geçmişini anımsatan uygulamalara başvurması mali politikanın uzun dönemli güvenilirliğini azaltmaktadır. Bu durumun reel faizlerin görece yüksek seviyesine katkı yaptığı düşünülmektedir.

Gerek avans/emanet uygulaması nedeniyle bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki farkın açılması ve buna ilişkin keyfi muhasebeleştirme pratiği, gerek yedek ödenek kullanımına ilişkin belirsizlikler ve gerekse de İMF programı kapsamında tanımlanan açık ile resmi açığın (özellikle vergi dışı gelirlerdeki farklılaşma nedeniyle) artması bütçe rakamlarının saydamlığını ve güvenilirliğini zedelemektedir.

Mali saydamlığı zedeleyen diğer bir husus torba kanun olarak bilinen 5335 sayılı kanunun 2 nci maddesinin yılın geri kalan kısmında ne şekilde uygulanacağı ve bunun bütçe rakamlarını nasıl etkileyeceği konusundaki belirsizliklerdir. Bu madde İdareye ödeneksiz harcama yapma imkanı sağlamaktadır.

Maliye politikasında görece bir rahatlamanın hissedildiği alan kamu yatırımlarıdır. 2005 yılı programında kamu yatırımları geçen yıla oranla GSMH'nin 0,6'sı oranında artmıştır.

Bununla birlikte Kamu yatırım politikasında son yıllarda yapılan rasyonelleştirme çalışmaları sonucunda proje sayıları azaltılmış, yatırım tamamlama süreleri kısaltılmıştır. Buna rağmen kamu yatırımlarına ayrılan kaynak toplam yatırım stoku dikkate alındığında yetersiz kalmaktadır.

Öte yandan Temmuz ayı başında yayımlanan bütçe çağrısının ekinde yer alan Bütçe Hazırlama Rehberi'ndeki yerel yönetimlere aktarılan vergi paylarının hesaplara yansıtılması konusunda 5018 sayılı kanun ve uluslararası standartlarla bağdaşmayan bir düzenleme dikkat çekmektedir.

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

A. Özet Görünüm

Temmuz ayı ilk yedi ay sonunda gerçekleşen toplam açığın %44 nün gerçekleştiği bir ay olma özelliği taşımaktadır.

Bazı ödenek türlerinde (Personel, Sosyal Güvenli, sağlık - yeşil kart, yatırım) ödenek aşımı riski gözlemlenmektedir. Bunun ne kadarının yedek ödenekler yolu ile karşılanacağı belirsizdir.

Gelir kalemlerinde giderek daha fazla bir biçimde dolaylı vergilere bel bağlandığı görülmektedir. Geçen ayların eğilimi hızlanarak sürmektedir.

Temmuz ayında bütçe nakit açığı yaklaşık 1 milyar YTL civarında aşağı doğru revize edilmiş, buna karşılık emeklilere vergi iadesi kalemi Temmuz ayında tek kalemde 1 milyar YTL civarında arttırılmıştır. Bu tür uygulamaların giderek artması ve özellikle Torba yasanın ikinci maddesi ile ödeneksiz gider yapıma uygulamalarının yılsonuna doğru artma eğilimine girme riskini mali saydamlık adına olumsuz birer gelişme olarak ortaya çıkmaktadır.

Bu bölümde maliye politikasının kalitesi konusunda yatırım harcamalarının kalitesine ve yatırım rasyonalizasyonu konusundaki sorunlara değinilmektedir.

B. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı: Maliye Politikasının Kalitesi Sorunu III

Temmuz sonu itibarıyla ilk 7 aylık bütçe sonuçları beklenenden önce 9 Temmuz 2005 tarihinde Maliye Bakanlığı tarafından açıklanmıştır. Bu sonuçlara göre Konsolide Bütçe dengesi ilk yedi ayın sonunda toplam bütçe gelirlerinin %18,6 oranında artması ve faiz giderlerinin bir önceki yılın aynı dönemine göre %22,2 oranında düşmesi nedeniyle 6,95 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir. İlk yedi ay sonunda gerçekleşen toplam açığın %44'ü Temmuz ayında verilen açıktan kaynaklanmıştır. Buna yol açan en önemli faktör aşağıda da değineceğimiz gibi daha önce avans olarak yapılan bazı harcamaların (örneğin, emeklilere vergi iadesi) Temmuz ayında bütçe gideri olarak yansıtılmasıdır.

Bütçe dengesi ilk yedi ayın sonunda 6,95 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir. İlk yedi ay sonunda gerçekleşen toplam açığın %44'ü Temmuz ayında verilen açıktan kaynaklanmıştır.

Tablo 1. Temmuz 2005 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	Ocak-Temmuz Bütçe Gerçekleşmeleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Temmuz 2004	Ocak-Temmuz 2005	2005 Bütçesi	Artış Oranı (%)	Ocak-Temmuz 2004	Ocak-Temmuz 2005
Bütçe Harcamaları	76.588	78.868	155.628	3,0	51,1	50,7
1. Faiz Dışı Harcamalar	41.550	51.595	99.188	24,2	49,5	52,0
Personel Giderleri	17.090	18.768	31.904	9,8	59,8	58,8
Sosyal Gv.Kur. Devlet Primi	2.169	2.482	4.333	14,4	59,8	57,3
Mal ve Hizmet Alımları	3.728	5.284	14.438	41,7	30,9	36,6
Cari Transferler	15.539	20.032	32.499	28,9	56,6	61,6
Sermaye Giderleri	1.952	3.478	10.071	78,1	30,5	34,5
Sermaye Transferleri	133	667	1.088	399,5	33,0	61,3
Borç Verme	900	885	2.805	-1,7	27,0	31,5
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	35.037	27.273	56.440	-22,2	53,0	48,3
Bütçe Gelirleri	60.659	71.917	126.490	18,6	58,3	56,9
1. Genel Bütçe Gelirleri	59.513	70.618	124.330	18,7	57,6	56,8
Vergi Gelirleri	48.305	57.211	106.617	18,4	54,3	53,7
Vergi Dışı Gelirler	10.636	12.632	17.238	18,8	76,4	73,3
Sermaye Gelirleri	86	130	343	51,0	17,1	37,8
Alınan Bağış ve Yardımlar	487	645	132	32,5		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	1.146	1.299	2.160	13,4	143,3	60,2
Bütçe Dengesi	-15.929	-6.951	-29.137	-56,4	34,8	23,9
Faiz Dışı Denge	19.109	20.322	27.303	6,4	94,5	74,4
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	16.320	14.829	24.048	-9,1	77,8	61,7

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

Not: Alınan bağış ve yardımlarla ilgili rasyolar başlangıç bütçesine göre çok yüksek oranda değişim gösterdiği için tabloya bu oranlar yansıtılmamıştır.

Bütçe performansı açısından asıl izlenmesi gereken gösterge niteliğini taşıyan program tanımlı faiz dışı fazla ilk yedi ay sonunda 14,8 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Bunun sonucunda bir önceki yılın aynı dönemine göre faiz dışı fazla performansında %9,1 oranında düşme gözlemlenmektedir.

Bu yılbaşından itibaren genel olarak gözlemlenen bir eğilimin devamı niteliğinde olmak üzere nominal düzeyde 2004 yılı performansının altında bir faiz dışı fazla elde edilmiştir. Bu düşmede esas olarak belirleyici olan, başta mal ve hizmet alımları, sermaye giderleri (yatırım harcamaları) ile cari transferlerdeki artıştan kaynaklı olarak faiz dışı harcamaların Temmuz ayında hızlanmasıdır. 2005 yılında program tanımlı faiz dışı fazla hedefinin %61,7'si ilk yedi ay sonunda gerçekleşmiştir. 2004 yılında ise bu oran %77,8 olarak gerçekleşmişti. Ancak, gelirler bölümünde ayrıntısıyla açıkladığımız gibi program tanımlı bütçe gelirleri kalemi (TMSF dahil faiz, taviz ve ikrazlardan geri alınanlar, kamu bankaları temettü gelirleri ve madeni para basım gelirleri düşülerek hesaplanan) toplam olarak geçen senenin aynı dönemine oranla %15 oranında artmıştır. Gelir kalemindeki bu artış hızının gider kalemindeki artışın altında kalması program tanımlı faiz dışı dengenin geçen yılın yaklaşık 1,5 milyar YTL altında kalmasına neden olmuştur. Giderlerdeki artış ise, raporlarımızda sürekli vurguladığımız gibi zorunlu nitelikteki harcamalarda tahminin üzerindeki artışlardan kaynaklanmaktadır.

Program tanımlı faiz dışı fazla ile bütçenin Maliye tanımlı faiz dışı fazla büyüklükleri arasındaki farklılık ve bunun performans rasyolarına yansımaları Temmuz ayı sonunda da devam etmiştir. 2004 Temmuz sonunda 2,8 milyar YTL olan fark 2005 yılında %97 oranındaki artışla 5,5 milyar YTL'ye çıkmıştır. Sonuç olarak Maliye tanımlı resmi rakamların kullanılması halinde ortaya çıkan tablo ile program tanımlı rakamlara dayalı tablo arasında oldukça önemli farklılıklar dikkati çekmektedir. Bu farklılıklar ise daha önceki raporlarımızda da belirttiğimiz gibi ağırlıklı olarak kamu kuruluşları arası mali ilişkilerden kaynaklanan bazı işlemlerin bütçe'ye gelir olarak yazılmasından kaynaklanmaktadır.

İlk yedi aylık sonuçlar önceki raporlarımızda vurguladığımız gibi mevcut politikaların devamı halinde resmi tanımlı Konsolide Bütçe açısından faiz dışı fazla hedefine ulaşılmasında bir problemle karşılaşılmayacağını göstermektedir. Ancak, konuya program tanımlı faiz dışı hedefleri açısından bakıldığında, özellikle faiz dışı harcamaların artış oranlarındaki yükseklik ve yıl sonu ödeneklerin kullanım oranlarındaki dönemsel artış ile gelir performansının şu ana kadar harcama eğilimlerini yakalayamaması gelecek 5 ay için bu

Bu yıl başından itibaren genel olarak gözlemlenen bir eğilimin devamı niteliğinde olmak üzere nominal düzeyde 2004 yılı performansının altında bir faiz dışı fazla elde edilmiştir.

Maliye tanımlı resmi rakamların kullanılması halinde ortaya çıkan tablo ile program tanımlı rakamlara dayalı tablo arasında oldukça önemli farklılıklar dikkati çekmektedir.

konuda daha dikkatli olunması gerektiğini bize göstermektedir. Bir başka deyişle önümüzdeki aylar ve özellikle yılın son ayları harcama eğilimlerinin artabileceği, avans mahsupları ile birlikte bütçe giderlerinin artış gösterebileceği dönemler özelliğini gösterebilir. İlerde mevzuat değerlendirmesi kısmında ayrıntılı olarak belirttiğimiz gibi; torba yasanın 2 nci maddesi ile ödeneksiz harcama yapma imkanının kullanılması bir risk olarak ortaya çıkabilir. Bütün bunların ileriye yönelik harcama artış trendinin hız kazanması açısından dikkatle izlenmesi gerekmektedir.

Bu tespitlerin dikkate alınması gereken bir başka gelişme ise, Temmuz sonu itibarıyla özellikle avans kullanımındaki artışla birlikte bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki farkın artmaya devam etmesidir. Temmuz sonunda 6,95 milyar YTL olarak gözüken bütçe açığı nakit bazında 10,7 milyar YTL'ye çıkmıştır. Konsolide bütçe hesapları içinde emanet ve avans olarak gözüken rakamlar bütçe gideri olarak kaydedilmeyen ama nakit olarak devletin kasasından çıkan paraları göstermektedir. Bu işlemlerdeki dönemsel artış (sıçrama) bütçe giderlerinin dönemsel olarak aslında düşük görünmesine de neden olmaktadır.

Temmuz ayında nakit açığı konusunda ortaya çıkan birkaç gelişmeyi de konu ile ilgilenenlerin dikkatine sunmak istiyoruz. Bir müddetten beri bütçe açığı ile nakit açığı arasında farkın açıldığını bunun özellikle bütçe emanetleri ve diğer emanetler kalemindeki oynamalardan kaynaklandığına işaret etmekteydik. Temmuz ayı Bütçe rakamları açıklandıktan ancak iki hafta geçtikten sonra Hazine Müsteşarlığınca 23 Ağustos tarihinde bütçe finansmanı ve nakit dengesi verileri Hazine web sitesine konmuş bulunmaktadır.

Bu verilere göz attığımızda daha önce geçmiş aylara ilişkin olarak açıklanan Bütçe nakit açığı rakamlarının emanet kalemlerinin revize edilerek yaklaşık 1 milyar YTL civarında aşağı çekildiği görülmektedir. Buna karşılık Temmuz ayı bütçe rakamları içinde yılın başından bu yana sıfır olarak gözüken emeklilere vergi iadesi rakamının da hemen hemen aynı büyüklükte ve tek kalemden gider yazılarak bütçeleştirildiği görülmektedir.

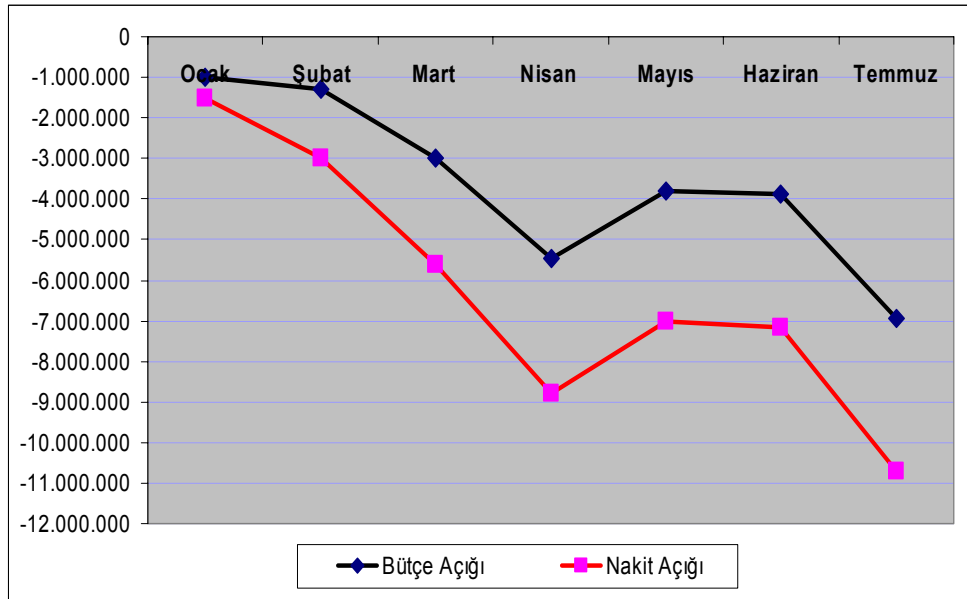
Temmuz sonu itibarıyla avans kullanımındaki artışla birlikte bütçe açığı ile nakit açığı arasındaki fark artmaya devam etmektedir.

Bütçe nakit açığı rakamlarının emanet kalemlerinin revize edilerek yaklaşık 1 milyar YTL civarında aşağı çekildiği görülmektedir.

Şimdiye kadar açıklanan bütçe ve nakit açığı rakamlarının güvenilirliği bu tür muhasebe düzenlemeleri ile zedelenmektedir.

Böylece şimdiye kadar açıklanan bütçe ve nakit açığı rakamlarının güvenilirliği bu tür muhasebe düzenlemeleri ile ciddi bir biçimde zedelenmektedir. Gerek Maliye Bakanlığı gerek Hazine Müsteşarlığından beklenen, bu tür geçmişe yönelik ve büyük çaplı revizyonlar yapıldığında bunun gerekçelerini kamuoyuna açıklamaktır. Bu mali saydamlık bağlamında hesap verme sorumluluğunun da bir gereğidir.

Grafik 1. Bütçe Açığı ile Nakit Açığındaki Gelişmeler (revize edilmiş verilere göre)



Mali uyumun yapısı ve kalitesi konusundaki problemlere değinmemiz bu rapor kapsamında da devam etmektedir. Önceki raporlarımızda sırasıyla eğitim ve sağlık harcamalarında kalite sorununa değinmiştik. Bu raporumuzda ise kamu yatırımlarındaki düşme ile yatırımların sektörel değişimini ele alacağız (Bkz. Kutu 1).

..: Kutu 1 ..
Türkiye’de Maliye Politikasının Kalitesi Ne Ölçüde Gözetiliyor:
Kamu Yatırım Harcamaları

İstikrar programları uygulayan ülkelerin ortak özelliklerinden bir tanesi de harcama tedbirlerinin özellikle kısa dönemde kesinti yapmaya uygun olması nedeniyle de daha çok kamu yatırım harcamaları üzerinde olmasıdır. Yatırım harcamaları ekonomik açıdan iki başlık altında ele alınabilir; birincisi ülkenin mevcut sermaye/varlık stokuna yapılan ilaveler, ikincisi ise toplam sermaye stokunun dönem başındaki değerini (aşınma-yıpranma) korumaya yönelik olarak yapılan bakım onarım harcamalarıdır. Dolayısı ile programın uygulandığı dönemde mevcut sermaye stokuna yapılan ilavelerle sermaye stokunun aşınma ve yıpranması için yapılan harcamalar yatırım stokundaki değişmeyi başka bir deyişle bir yatırım çözülmesi olup olmadığını göstermektedir.

Programın uygulamasında ortaya çıkan mali baskı yatırım harcamaları üzerindeki kaynak baskısını da artırmaktadır. Bu durum Türkiye açısından özellikle 2003 ve 2004 yılları için daha çok söz konusu olmuştur. Kamu yatırımlarına yönelik geliştirilen harcama tedbirleri hem yatırım düzeyinin reel olarak düşmesine hem de mevcut öncelikler çerçevesinde yapısının değişmesine yol açmaktadır. Özellikle hükümetlerin kamu yatırımlarına yönelik özel politikaları olması durumunda kamu yatırımlarının sektörel dağılımı, konulara göre dağılımı (bakım onarım, yeni yatırım gibi), proje stoku, projelerin tamamlanma süreleri gibi yapısını ve kalitesini belirleyen alanlarda ortaya çıkacak olumsuz gelişme çok daha fazla olabilmektedir.

Kamu Yatırımlarının 1999-2005 Arası Gelişimi (% GSMH)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TARIM	0,55	0,60	0,64	0,58	0,38	0,37	0,36
MADENCİLİK	0,10	0,08	0,10	0,04	0,05	0,08	0,11
İMALAT	0,17	0,20	0,25	0,20	0,12	0,15	0,13
ENERJİ	1,02	1,04	0,88	1,31	0,93	0,75	0,78
ULAŞTIRMA	2,44	2,41	1,74	1,73	1,29	1,46	1,71
TURİZM	0,03	0,03	0,04	0,05	0,04	0,03	0,03
KONUT	0,09	0,06	0,06	0,05	0,05	0,05	0,07
EGİTİM	0,78	0,81	0,88	0,77	0,69	0,54	0,59
SAGLIK	0,25	0,31	0,38	0,32	0,27	0,26	0,33
DİĞER HİZMETLER	1,18	1,32	1,44	1,24	1,11	0,98	1,18
TOPLAM	6,61	6,85	6,40	6,29	4,94	4,67	5,29

Kamu Yatırımlarının 1999-2005 Arası Sektörel Dağılımı (%)

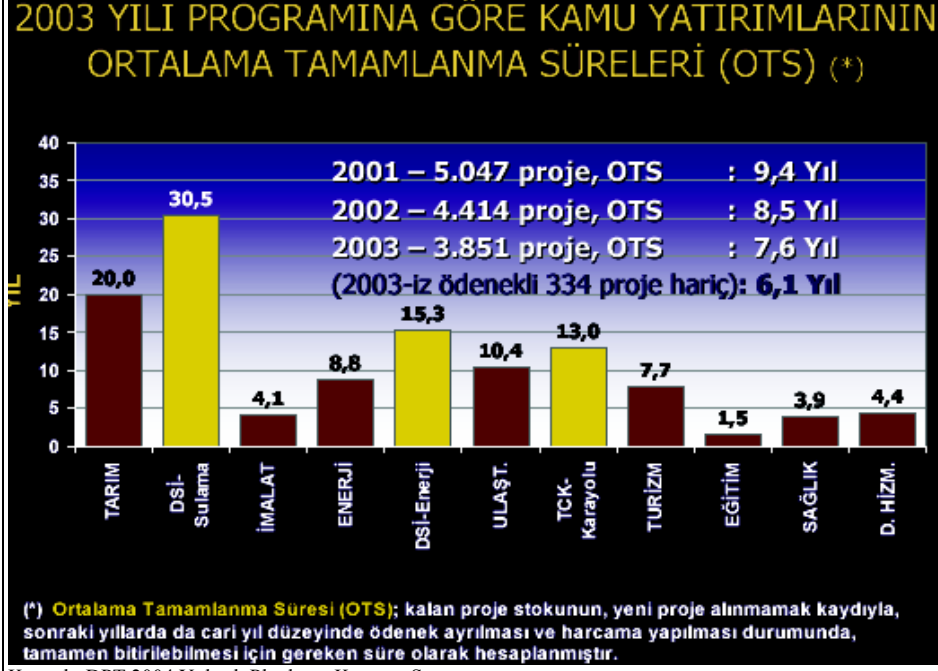
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
TARIM	8,4	8,7	10,0	9,2	7,7	8,0	6,8
MADENCİLİK	1,5	1,2	1,5	0,7	1,0	1,7	2,0
İMALAT	2,6	2,9	4,0	3,2	2,5	3,3	2,4
ENERJİ	15,4	15,2	13,7	20,8	18,8	16,0	14,8
ULAŞTIRMA	36,9	35,2	27,1	27,4	26,1	31,3	32,4
TURİZM	0,5	0,5	0,6	0,8	0,7	0,6	0,5
KONUT	1,3	0,8	0,9	0,8	1,0	1,1	1,3
EGİTİM	11,8	11,9	13,7	12,3	14,0	11,5	11,1
SAGLIK	3,8	4,5	5,9	5,1	5,6	5,7	6,3
DİĞER HİZMETLER	17,9	19,2	22,5	19,7	22,6	21,0	22,4
TOPLAM	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Kaynak: DPT 1950-2003 Ekonomik ve Sosyal Sektörlerdeki Gelişmeler; DPT2005 Yılı Programı

Kamu yatırımları program öncesi GSMH’ya oran olarak % 6-7 arası değişen orandan 2004 yılında %4,7’ye kadar düşmüştür. Düşme reel bazda yaklaşık olarak %30 oranında gerçekleşmiştir. Kamu yatırımları düşerken ulaştırma sektöründe olduğu gibi toplam içinde bazı sektörlerin payı ise bu düşmeden aynı düzeyde etkilenmemektedir. Eğitim ve sağlık sektörü ile enerji sektörlerine ayrılan kaynakların düşüklüğü (GSMH’nın %1’inden az) yanında program dönemi içinde bu sektörlerdeki yatırım harcamalarındaki reel düşme dikkat çekicidir. 2005 yılı programına göre yatırımların GSMH’ya oranı %5.2’ye çıkmaktadır.

2005 yılında toplam kamu yatırım portföyü için 16.274 milyon YTL ödenek ayrılmış bulunmaktadır. Bu miktarın 2.960 milyon YTL'lik kısmı (% 18'i) 2005 yılı içinde programa yeni alınıp yıl içinde bitirilmesi planlanmış yeni proje yatırımlarından oluşmaktadır.

Kamu yatırımlarının bugün ortalama tamamlanma süresi son iki yıl gelişmeleri çerçevesinde 8-10 yıl arasında değişmektedir. Tamamlanma süresindeki asıl sorun kendisini sektörel dağılımda göstermektedir. Tarım sektöründe kamu yatırım projelerinin ortalama tamamlanma süresi 20 yılın üzerine çıkmakta, hatta sulama da bu süre 30 yılı aşmaktadır. Tamamlanma sürelerinin normların üzerinde uzaması ekonomik anlamda bu yatırımların getirisini düşürmektedir.



Kaynak: DPT 2004 Yüksek Planlama Kurumu Sunumu

Kamu yatırım stoku büyüklüğü ile bu stok büyüklüğüne ayrılan ödenek arasındaki farkın büyüklüğü de artmaktadır. 1990'lı yılların başında her yıl ayrılan ödenek toplam stokun %20'sine yaklaşırken bu oran bugün 2005 yılı yatırım programında % 10'un altına düşmüştür. Bu hem kamu yatırım stokunun büyümesi hem de yatırıma ayrılan kaynakların azalmasının bir sonucudur.

Kamu yatırım programında önceliği olmayan, fizibilitesi yapılmayan, bütçe kısıtı öngörülmemiş, seçim öncesi ve sonrası siyasi kaygılar sonucu konulan birçok proje yer almaktadır. Kamu yatırımlarının ortalama tamamlanma sürelerindeki yükseklik bunun temel göstergesi olmaktadır. Ortalama tamamlanma süresi bazı sektörlerde 30 yılı aşan projelerin gerçekten yatırım projesi olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Bu durum ise doğal olarak bir sürü yarım kalmış projenin oluşmasına neden olmaktadır. Bu projelere sağlanan dış finansmanın geri ödeme süresi çoğu kez projelerin zamanında hayata geçirilememesi nedeniyle projenin katma değerinden finanse edilememekte dolayısı ile proje kredilerinin geri ödemeleri de büyük ölçüde yeniden borçlanılarak yapılmaktadır.

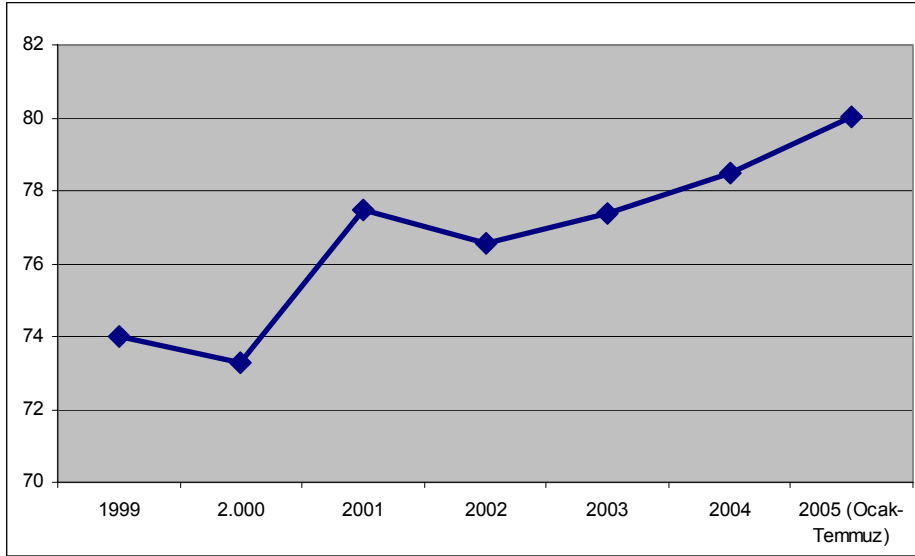
2001 yılsonundan başlamak üzere DPT bünyesinde Dünya Bankasının desteğiyle (PFPSAL kredilerinin kullanım şartlarının bir sonucu olarak) yatırımların rasyonalizasyonu çalışması başlatılmıştır. Kamu yatırım programının rasyonalizasyonu çalışmaları çerçevesinde 2001 ve 2002 yılları yatırım programında devam eden projeler gözden geçirilmiş, önceliğini ve yapılabiliğini yitirmiş projeler tespit edilmiştir. 2000 yılı programında 5321 olan proje sayısı her yıl azaltılarak 2004 yılında 3555'e 2005 yılı programında ise 2627 ye düşürülmüştür

C. Bütçe Giderleri

Toplam bütçe giderleri bir önceki yıla göre % 3 oranında artarken, faiz dışı harcamaların oranı ise %8,68 oranındaki ortalama enflasyonun oldukça üstünde bir artışla %24,2 oranında gerçekleşmiştir.

Temmuz ayı sonunda toplam bütçe ödeneğinin % 50,7'si kullanılmıştır. Bir önceki yıl Temmuz ayı sonunda gerçekleşen harcama revize bütçe ödeneğinin %51,1'i oranında çıkmıştı. Ödeneklerin kullanım oranı personel harcamalarında %58,8, mal ve hizmet alımları içinde yer alan sağlık harcamalarında %54,4 olurken, cari transferlerde ise %61,6 gibi oldukça yüksek bir oranda gerçekleşmiştir.

Grafik 2. Bütçe İçinde Esnekliği Olmayan Harcamaların Payı (%)



Temmuz sonu itibarıyla bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı % 80, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 20 oranında gerçekleşmiştir. Önceki raporlarımızda vurguladığımız şekilde bütçenin esnekliğini belirleyen kontrol edilebilir harcamaların oransal düşüklüğü bütçenin bir maliye politikası aracı olarak esnekliğini azaltmaktadır.

Temmuz sonu itibarıyla bütçe giderleri içinde esnekliğin olmadığı harcamaların payı %80, esnekliğin olduğu harcamaların payı ise % 20 oranında gerçekleşmiştir.

Tablo 2. Konsolide Bütçe Seçilmiş Harcama Kalemlerinde Bir Önceki Yıla Göre Artış Oranları

	Artış Oranı
Toplam Bütçe Harcamaları	3,0
Faiz Hariç Harcamalar	24,2
Personel	9,8
- İşçi	-12,3
Sağlık Harcamaları	91,1
Mill Savunma Bakanlığı (Sağlık Dışı Mal ve Hizmet Alımı)	33,8
Faiz Harcamaları	-22,2
Sosyal Güvenlik Kurumları	23,1
- SSK	43,5
Tarımsal Destekleme Ödemeleri.	39,6
KİT Görev Zararları	-48,8
Emeklilere Vergi İadeleri	146,4
Sermaye Giderleri	78,1
Mahalli İdarelere Transferler	1.649,2
Cari	3.308,9
Sermaye	930,4

Faiz dışı harcamalardaki artış bütçe giderleri açısından yılsonuna doğru program hedefi içinde kalınıp kalınmayacağı konusundaki riski artırmaya başlamıştır. Faiz dışı harcamalar içinde bir önceki yıla ve başlangıç ödeneğine göre önemli artışlar gösteren kalemlere ilk yedi aylık uygulama sonuçları çerçevesinde bakıldığında:

- Personel harcamalarında bir önceki yılın eğilimi devam etmektedir. Bunun anlamı bütçe ödeneğinin aşılabilecek olmasıdır. Personel harcamalarında bütçe ödeneğinin aşılmasını artıracak olan temel kalem işçi ücretlerinde öngörülen artışın yılın geri kalan kısmına ilave olarak yansıtılacaktır.
- Mal ve hizmet alımları altında yer alan sağlık harcamaları özellikle yeşil kart harcamalarındaki artışın (%315,8) hızlandırıcı etkisiyle bir önceki yılın aynı dönemine göre %91,1 oranında çıkmıştır. Programlanan ödeneğin ise %54,4'ü (yeşil kartta %76,2si) kullanılmış gözükmektedir. Geçen yıl bu oranların %30 civarında olduğu düşünüldüğünde artışın boyutu ve gelecek aylara taşıdığı harcama riski daha iyi anlaşılacaktır.

- Sosyal Güvenlik Kurumlarına (SSK, Bağ-Kur ve Emekli Sandığı) yapılan cari transferlerde bir önceki yılın aynı dönemine göre artış ilk yedi ay sonunda %23,1 oranında çıkmıştır. Artış oranında kurumsal olarak en çarpıcı şekilde öne çıkan SSK olmuştur. Bu kuruma yapılan transfer harcamaları toplamı %43,5 gibi oldukça yüksek bir oranda gerçekleşmiştir. Sosyal güvenlik kurumları için bütçeye konan ödeneğin %61,7'si ilk yedi ay sonunda kullanılmıştır. Bu oran SSK'da %63,8 oranında çıkmıştır. Sosyal güvenlik kurumlarındaki harcama artışı faiz harcamalarındaki düşmeden kaynaklı mali rahatlamayı azaltan en önemli unsurlardan birisi olmaya devam etmektedir.
- Tarımsal destekleme ödemelerinde artış %39,6 oranında gerçekleşmiştir. Yılın ilk yedi ayı sonunda toplam ödeneğin %73,2'si kullanılmış gözükmektedir. Gelecek dönemde girdi desteği yönündeki tarımsal transferlerin hızlanmaya başlamasıyla mevcut ödeneğin aşılma riski bulunmaktadır. Buradaki temel sorun alanlarının başında doğrudan gelir ödemelerinde faiz dışı fazla hedeflerinin tutturulması için her sene ödenmeyerek ertesi yıla devreden tutarlarının artarak devam etmesi gelmektedir.
- Yatırım harcamaları ilk yedi ay sonunda bir önceki yılın aynı dönemine göre %78,1 oranında artmıştır. Bu artışı belirleyen temel sektör ekonomik işler ve hizmetler başlığı (analitik bütçe kodlaması çerçevesinde) altında yer alan ulaştırma hizmetleri olmuştur. Aylık artış hızının bu şekilde devam etmesi durumunda (veya yapılan ihalelerle birlikte üstlenilen yükümlülüklerin yıl içinde yerine getirilmesi durumunda) ödeneğin yetmeyebileceği açık bir şekilde görülmektedir. Ödenek aşımalarının ağırlıklı bir biçimde yedek ödenek, yatırımları hızlandırma ödeneği ve özel ödenek kullanımı ile karşılanması kaçınılmaz görünmektedir. Ancak, yedek ödeneklerin halen ne kadarının kullanıldığı konusunda bir bilgi mevcut değildir. Her yılın başlangıç bütçe ödeneklerinde Maliye Bakanlığı kurumsal kodu altında yedek ödeneklerin miktarı ve nereye kullanılacakları belirtilmekle birlikte yıl içinde bütçe uygulamasının raporlanmasında yedek ödeneklerin ne kadarının hangi bütçe kalemlerine kullanıldığı konusunda hiçbir bilgi yer almamaktadır. Bu ise yılın geri kalan

Ödenek aşımalarının ağırlıklı bir biçimde yedek ödenek, yatırımları hızlandırma ödeneği ve özel ödenek kullanımı ile karşılanması kaçınılmaz görünmektedir.

kısımında muhtemel ödenek aşımalarının yedek ödeneklerden mi yoksak ek bütçeye başvurularak mı karşılanabileceği konusunda belirsizliğe yol açmaktadır.

Tablo 3. Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaların Yüzde Dağılımı ve Faiz Dışı Harcamalardaki Artışa Katkı Yapan Temel

	FDH'in Yüzde Dağılımı	Artış Oranına Katkı
Faiz Dışı Harcamalar (FDH)	100,0	24,2
Personel	41,2	10,0
Mal ve Hizmet Alımları	10,2	2,5
Sağlık	3,7	0,9
Cari Transferler	38,8	9,4
Sosyal Güvenlik Kurumları	25,7	6,2
Tarımsal Destekleme	4,9	1,2
Sermaye Giderleri	6,7	1,6
Diğer	3,0	0,7

Konsolide Bütçe faiz dışı harcamalarındaki artışa en büyük katkı personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamalarından gelmektedir.

Konsolide Bütçe faiz dışı harcamalarındaki artışa en büyük katkı personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamalarından gelmektedir. Faiz dışı harcamalarda yaşanan yüzde 24,2 oranındaki artışın yaklaşık yüzde 70'i bu iki kalemden kaynaklanmıştır.

D. Bütçe Gelirleri

İlk yedi ay sonunda konsolide bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre %18,6 oranında bir artış göstermiştir. İlk altı aya göre artış hızında bir yavaşlama olmuştur. Tahsil edilen gelirlerin %79,6'sı vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Bir önceki yılda bu rasyo aynı oranda gerçekleşmişti. Program tanımlı gelir açısından bakıldığında vergi gelirleri toplam gelirler içinde ilk altı ayda sahip olduğu %86 oranını Temmuz ayı gerçekleştirmeleri çerçevesinde de korumuştur.

Dolaylı vergilerdeki artış oranı Temmuz ayında da devam etmiştir. Temmuz sonu itibarıyla toplam vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payı ilk altı aylık döneme göre 1 puan artarak %71,3'e çıkmıştır. Bu artışta dolaysız vergilerdeki performans düşüklüğünün rolü büyüktür. Geçen yılın aynı dönemine göre ise dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2,4 puan daha artmıştır. ÖTV ve ithalat artışına paralel olarak ithalattan alınan KDV tahsilatlarındaki artış ile Kurumlar Vergisi tahsilatındaki azalış dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının artmasında temel belirleyici olan kalemlerdir.

Dolaysız vergilerde bir önceki yılın aynı dönemine göre artış hızındaki azalış Temmuz ayı sonu itibarıyla daha belirgin bir hal almaya başlamıştır. Gelir vergisi tahsilatındaki artış oranı %8,2'ye kurumlar vergisinde ise %1,1'e düşmüştür. Bu iki oran da vergi gelirlerinde yaşanan %18,4 oranındaki genel artışın oldukça altındadır. Gelir vergisi tahsilatındaki düşmeyi hızlandıran ise gelir vergisi tevkifatındaki artış oranının %11,9 oranında gerçekleşmiş olmasıdır. İlk altı ayda bu oran %18,4 düzeyinde gerçekleşmişti.

Vergi dışında kalan gelirler toplamında ise bir önceki yılın aynı dönemine göre artış oranı %19 oranında gerçekleşmiştir. Bununla birlikte, program tanımlı gelire ulaşmak için gerekli ayıklamalar yapıldığında artış oranı eksi 1,5 çıkmaktadır. Bunun anlamı, program tanımlı vergi dışı gelirlerin bir önceki yılın aynı dönemine göre nominal olarak da düşmüş olmasıdır. Temmuz ayında da resmi tanımlı bütçe dengesinin daha da kötüleşmesinin önüne geçen kümülatif olarak 5,3 milyar YTL düzeyine ulaşan ve aslında devletin gerçek bir geliri niteliğinde olmayan, kamu kurumları arasındaki mali ilişkiden kaynaklanan vergi dışı gelir büyüklüğü olmuştur.

İlk yedi ay sonunda bütçe gelirleri bir önceki yıla göre %18,6 oranında artmıştır. Tahsil edilen gelirlerin %79,6'sı vergi gelirlerinden oluşmaktadır.

Geçen yılın aynı dönemine göre dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2,4 puan daha artmıştır.

Gelir vergisi ve kurumlar vergisi tahsilatındaki artış oranı vergi gelirlerinde yaşanan % 18,4 oranındaki genel artışın oldukça altındadır.

Temmuz ayında da resmi tanımlı bütçe dengesinin daha da kötüleşmesine yol açan 5,3 milyar YTL düzeyindeki kamu kurumları arasındaki mali ilişkiden kaynaklanan vergi dışı gelir büyüklüğü olmuştur.

İlk yedi ay gelir gerçekleşmeleri açısından olaya bakıldığında; yavaş yavaş ortaya çıkan tablonun dolaysız vergi tahsilatında yaşanan artış hızının yavaşlaması vergi hedeflerine ulaşabilmek açısından dolayı vergilere ağırlık verilmesinin hız kazanması (en son Ağustos ayında sigaradan alınan ÖTV oran ve miktarının artırılması gibi) vergi politikalarının bu çerçevede çok da sağlıklı olmayan bir yapı içinde şekillenmeye devam etmesidir.

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Bütçe finansmanında Temmuz ayı sonu itibariyle yaşanan gelişmeler ekteki 4 ve 5 numaralı tablolarda yer almaktadır. Bütçenin iç borçlanma ile finansmanında tahvil finansmanının ağırlığı bir miktar azalmakla beraber devam etmektedir. Nitekim iç borç stokunun ortalama vadesi bir miktar azalmakla beraber, Temmuz ayında iç borçlanmanın vadesi bir önceki ay kümülatif sonuçlarına göre azalmıştır. Temmuz ayında iskontolu senetlerin ağırlıklı ortalama faiz oranlarında da bir önceki aya göre nispi bir artış gözlemlenmektedir. Dış borçlanmada net dış borç kullanımı önceki aylarda yapılan tahvil ihraçları sayesinde devam etmektedir.

Borçlanma alanındaki bu gelişmeler kendisini hazine nakit rezerv hareketlerinde de göstermiş ve nakit rezervlerdeki artışı Temmuz ayı sonunda kümülatif rakamlara göre bir önceki aya göre azalış eğilimine girmiştir. Bir başka deyişle Hazine Temmuz ayında borçlanma faizleri ile vadede görülen nispi bozulmayı rezerv kullanarak dengelemeye çalışmış gibi gözükmektedir.

Buna karşılık hazine faiz dışı nakit dengesindeki olumlu yöndeki hızlı değişim kendisini göstermeye devam etmektedir. Ancak hazine nakit açığında da artışın hızlandığı görülmektedir. Ancak Temmuz ayında da TL kurundaki değer kazanma sürecinin de etkisi ile dış borç stokunun değişim hızı borç stokunun hızını kesici yönde işlemiş sürdürmüş ve iç borç stokunun değişim hızını dengeleyerek toplam borç stokunun yılbaşına oranla %1,16 oranında artmasına neden olmuştur.

Temmuz ayında iç borçlanmanın vadesi bir önceki ay kümülatif sonuçlarına göre ciddi bir azalış içine girmiştir.

III. Mali Mevzuattaki Gelişmeler

A. 5335 Sayılı Kanunun (Torba Kanun) İkinci Maddesi Uygulaması ve Bunun Bütçe Rakamlarına Yansımaları

5335 sayılı kanunun 2 nci maddesinin yılın geri kalan kısmında ne şekilde uygulanacağı ve bunun bütçe rakamlarını nasıl etkileyeceği belirsizliğini korumaktadır.

Bundan önceki raporlarımızda kısmen değindiğimiz kamuoyunda torba kanun olarak bilinen 5335 sayılı kanunun 2 inci maddesinin yılın geri kalan kısmında ne şekilde uygulanacağı ve bunun bütçe rakamlarını nasıl etkileyeceği belirsizliğini korumaktadır. Bütçenin mali saydamlığını önemli ölçüde ve olumsuz biçimde artırmasından endişe edilen bu maddenin içeriği ve yaratabileceği komplikasyonlar aşağıda kısaca değerlendirilmeye çalışılmıştır.

5335 sayılı kanunun ikinci maddesi ile 1050 sayılı Kanuna aşağıdaki ek madde eklenmiştir¹

“EK MADDE 12.- Maliye Bakanlığınca belirlenen ekonomik kodlardan Devletin zimmetinde gerçekleşip, bütçe tertibi bulunmakla birlikte masrafın olduğu yer ve zamanda ödeneği bulunmayan harcama tutarları; dayanağını oluşturan harcama belgeleri de eklenmek suretiyle usulüne göre tahakkuk ettirilir. Bu harcama tutarları, “Ödeneğine Mahsup Edilecek Harcamalar Hesabına” yazılarak “Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabına” kaydedilir. Bu şekilde hesaba alınan tutarlar, ödeneğinin gelmesini müteakip bütçeleştirilmiş borçlar hesabından ödenir. Bu maddenin uygulanmasına ilişkin esas ve usûller Maliye Bakanlığınca belirlenir.”

Bu düzenleme ile fiziki olarak gerçekleştirilen bir harcama ile onun bütçe gideri olarak muhasebeleştirilmesinin farklı tarihlere yapılmasına imkan tanınmaktadır. Daha başka bir deyişle bütçe uygulamasında ödeneksiz harcama yapılmasının yolu açılmaktadır. Ödeneği olmadan yapılan bir harcama geçici bir “borç” hesabına alınarak daha sonra ödenek temin edildiğinde bütçe gideri olarak muhasebeleştirilecektir.

Buradaki temel sorun ilk tahakkuk işlemi sırasında (mal ve hizmetin teslim alındığı) oluşan bütçe giderinin mali raporlara ne şekilde yansıtacağıdır. Tahakkuk işlemi sonrasında (ödenegi olup olmadığına

¹ Hatırlanacağı üzere 2005 yılı Bütçe Kanununa konan bir hükümlerle 1050 sayılı Muhasebe Umumiye Kanununun uygulaması bir yıl uzatılmış, bu çerçevede 2005 yılında uygulamaya girecek olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun uygulaması esas olarak 2006 yılı başına ertelenmişti.

bakılmaksızın) eğer tahakkuk eden harcama gider olarak mali raporlara yansıtılmazsa yansıtılmayan tutar kadar aslında gerçekleşmiş gider bütçe kayıtlarında görülmemiş olacaktır. Geçmişte bu durumun en iyi örneği Bütçeden Mahsup Edilecek Ödemeler Hesabı uygulamasıdır. Bu uygulamaların özellikle yılın son aylarında yoğunlaşmış yoğunlaşmadığı kendisini en çok elektrik, su vb faturalı ödemeler ile müteahhit alacaklarında gösterebilir. Bu tür hesaplar kullanılarak borcun gerçekleştiği ancak bütçe açığını etkileyecek şekilde yılı bütçesine gider yazılmayarak ve borç hesaplarında bekletilerek ödeme kayıtlarının gelecek bütçe yılı hesaplarına aktarımların yapıldığı uygulamalarla mali saydamlık bozulabilir. Bu nedenle konu ile ilgilenenlerin bütçe hesaplarının özellikle yılsonundaki uygulamalarını dikkatle izlemeleri (özellikle performans kriterleri açısından) yararlı olabilir. Maliye Bakanlığı bu maddenin uygulaması ile ilgili olarak kamuoyuna gerekli açıklamaları yapmalıdır.

B. Yeni Bütçe Yaklaşımına Uygun Bir Şekilde Bütçe Çağrısının Yapılması ve Bütçe Hazırlık Rehberlerinin Kuruluşlara Gönderilmesi

2006 yılı Bütçe Çağrısı Temmuz ayı başında Maliye Bakanının imzasıyla kurumlara gönderilmiştir. Bütçe çağrısının ekinde bütçe tasarılarını hazırlayacak olan kurumların çok yıllık bütçe uygulamasına uygun bir şekilde ödenek tekliflerini hazırlarken uymaları gereken genel ilkeler ile analitik bütçe sistemi uygulamasına ilişkin düzenlemeleri içeren ayrıntılı Bütçe Hazırlama Rehberi de bu kapsamda kuruluşlara gönderilmiştir. DPT de aynı çerçevede 2006-2008 dönemine ilişkin Yatırım Programı Hazırlama genelgesi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberini kuruluşlara 8.7.2005 tarihinde göndermiştir.

5018 sayılı yasanın gelecekte etkin bir şekilde uygulamaya konması açısından ilk yıl deneyimi oldukça önemli görülmektedir. Bu deneyimi bütçe sürecine taraf olan tüm kesimlerin aynı hassasiyette algılaması ve dersler çıkarması, gelecek sürecin daha kolay ve daha az sorunlu yaşanmasına neden olacaktır. Bu kapsamda, yeni bütçe sürecine katkı sağlamak amacıyla bir önceki sayıda “Orta Vadeli Plan” ile “Orta Vadeli Mali Plan” için yaptığımız değerlendirmenin devamında Bütçe

2006 yılı Bütçe Çağrısı Temmuz ayı başında Maliye Bakanının imzasıyla kurumlara gönderilmiştir.

5018 sayılı yasanın gelecekte etkin bir şekilde uygulamaya konması açısından ilk yıl deneyimi oldukça önemlidir.

Hazırlama Rehberine yer alan bir düzenlemeye ilişkin olarak görüşümüzü de bu sayı kapsamında yapmaktayız.

Bütçe hazırlama Rehberinin ekinde getirilen açıklamalarda, yönetimler arası gelir transferine konu olan ve merkez tarafından toplanan (bütçe) vergi paylarının bütçeden yerel yönetimlere aktarılmasına ilişkin olarak muhasebe ve bütçeleme sürecinin mevcut uygulamanın devamı şeklinde olması şeklinde düzenlendiği görülmektedir. 5018 sayılı KMYKK'nun 37 inci maddesinin üçüncü fıkrası yönetimler arası gelir transferlerinin bütçede ne şekilde gösterileceğine ilişkin olarak aşağıdaki şekilde bir hüküm getirmektedir.

“...

Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin topladığı vergi, resim, harç ve benzeri gelirlerden diğer idare, kurum ve kuruluşlara verilecek paylar, geliri toplayan kamu idaresi bütçesine bu amaçla konulacak ödeneklerden karşılanır. Malî yıl içinde kullanılabilir ödenek miktarı, ilgili kanun hükümleri uyarınca tahsil edilen miktar dikkate alınarak hesaplanacak pay miktarını geçemez. Hesaplanan pay tutarının, bu amaçla tahsis edilen ödenek tutarını aşması halinde, aradaki farkı geçmemek kaydıyla ödenek eklemesi yapmaya genel bütçe kapsamındaki idarelerde Maliye Bakanı, diğer idarelerde üst yöneticiler yetkilidir

....”

2006 yılı Bütçe Hazırlama Rehberinin ekinde yer alan “Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehberin” “V. Gelirin Ekonomik Kodlarının Açıklamaları” bölümü altında yer alan “01- Vergi Gelirleri” alt başlığında diğer yönetimlere aktarılacak vergi gelirlerinin tahsili ve bunun mali raporlarda gösterimi konusunda aşağıdaki ifade yer almaktadır.

“Devletin bir yönetim kademesi tarafından tahsil edilen ve diğer kademelere kısmen veya tamamen aktarılan vergiler söz konusu olduğunda, vergi gelirin nasıl kaydedileceği problemi şu kriterlere göre çözümlenmelidir.

- *Vergiden yararlanan diğer bir ifadeyle toplanan vergiyi kullanan yönetim organının, verginin nasıl kullanılacağıın belirlenmesinde belirli bir etkiye ya da takdir hakkına sahip olmaları veya,*
- *Vergiden yararlanan diğer bir ifadeyle toplanan vergiyi kullanan yönetim organının ilgili mevzuatı gereğince tahakkuk eden veya tahsil edilen vergilerin belli bir %sine veya maktu bir miktarına otomatikman hak kazanmaları veya,*
- *İlgili mevzuatı çerçevesinde vergileri tahsil eden yönetim organına paylaşım hususunda herhangi bir takdir hakkı bırakmayacak şekilde vergilerin toplanması, durumunda*

Devletin bir yönetim organı tarafından (örneğin merkezi idare) tahsil edilerek kısmen veya tamamen diğer yönetim organlarına (örneğin mahalli idarelere) aktarılan vergiler, vergiyi tahsil eden değil kullanan yönetim organlarının geliri olarak kaydedilmelidir.

Bir yönetim kademesinin aracı konumunda tahsil ettiği ve kısmen veya tamamen başka yönetim kademelerine aktardığı vergilerde aktarılan tutarlar, tahsil eden yönetim kademesinin hesaplarında gelir ve harcama olarak yer almayacağından bu kalemler konsolidasyon işlemlerinde dikkate alınmazlar”

Bütçe hazırlama Rehberinin ekinde yer alan bu açıklama açık bir şekilde 5018 sayılı kanunun 37 inci maddesinde getirilen ilkeye aykırı bir düzenleme getirmeye çalışmaktadır. 5018 sayılı kanun vergi gelirlerinin bu şekilde tahsil edilip daha sonra başka bir yönetime devir edilmesi durumunda gelirlerin önce tahsil eden idarenin vergi gelirleri içinde gösterilmesini daha sonra ise aktarılan tutarın bütçeye konacak ödenekle (transfer harcamaları içinde) karşılanması gerektiğini düzenlemektedir. Bu yaklaşım IMF GFS 2001'in öngördüğü temel ilkeye uygun bir standardizasyon getirmektedir.

Bütçe hazırlama rehberinde 5018'e ve uluslararası standartlara aykırı olarak getirilen bu düzenleme ile yerel yönetimlere aktarılan vergi paylarının eskiden olduğu gibi bütçe gelir ve giderleriyle ilişkilendirilmeksizin sanki bütçeden aktarılmıyormuş gibi gösterilmesine devam edilmesi amaçlanmaktadır. Halbuki, GFS 2001'de yer alan düzenlemeler çok açık bir şekilde, vergi oranı, vergi matrahı gibi temel vergi unsurlarını belirleme yetkisine sahip olmayan bir idareye aktarılan vergi paylarının o idarenin vergi gelirleri içinde gösterilmemesi gerektiğini söylemektedir.

Yerel yönetimlere aktarılan vergi paylarının 5018'in hükmüne ve izleyen kutuda açıklandığı üzere GFS standartlarına uygun bir şekilde önce bütçenin vergi gelirleri kısmında gösterilmesi daha sonra ise bütçeye konan bir tertiple bütçe harcamaları içinde bütçenin cari transferleri altında gösterilmesinin hem 5018'e hem de GFS 2001'e dolayısı ile mali saydamlık ilkelerine uygun olacağı düşünülmektedir.

Bütçe hazırlama rehberinde 5018'e ve uluslararası standartlara aykırı olarak getirilen bu düzenleme ile yerel yönetimlere aktarılan vergi paylarının eskiden olduğu gibi gösterilmesine devam edilmesi amaçlanmaktadır.

Bütçe uygulama rehberinde hala eski uygulamanın devam ettirilmesinin uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim sistemine geçilmeye çalışılan bu aşamada izahı güç bir gelişmedir.

Buna karşılık bütçe uygulama rehberinde hala eski uygulamanın devam ettirilmesinin uluslararası standartlara uygun bir mali yönetim sistemine geçilmeye çalışılan bu aşamada izahı güç bir gelişme olarak değerlendirmekteyiz.

.:Kutu 2.:

IMF GFS (Government Finance Statistic) Standartları Çerçevesinde Yönetimler Arası Vergi Gelirleri Paylaşımının Gösterilmesi

GFS Elkitabının “5. Gelirler” başlıklı bölümü altında yer alan 5.24, 5.25 ve 5.26 paragraflarında yönetimler arası vergi gelirlerinin paylaşımı sırasında paylaşılan vergi gelirinin hangi yönetimin vergi geliri olarak mali tablolarında gösterileceği ayrıntılı bir şekilde açıklanmaktadır.

Bu iki paragraf konuya ilişkin cümlelerinde özet olarak; söz konusu vergilemeyi yapan, vergi oranlarını belirleyen veya değiştiren, vergi hasılatının kullanımını belirleyen idarenin toplanan vergiyi vergi geliri olarak kendi mali tablolarında göstereceğini söylemektedir. Diğer idare ise elde ettiği geliri cari hibe gelirleri içinde gösterecektir. 5.26 nolu paragrafta vergileme konusunda hak ve yetkilere sahip idarenin bu hak ve yetkilerini vergiyi toplayan idareye devretmesi durumunda, hak ve yetkiler devredilen idarenin söz konusu vergiyi vergi geliri olarak göstermesi gerektiğini de söylemektedir.

Kaynak: IMF, GFS, sayfa 50

Ek Tablo 1. 2005-2004 Konsolide Bütçe Harcamaları (Ocak-Temmuz)

	Ocak-Temmuz		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2004	Oranı (%)	Gerç. (%)
Harcamalar	78.867.903	76.587.785	3,0	50,7
Faiz Hariç Harcamalar	51.595.027	41.550.337	24,2	52,0
I. Personel	18.767.577	17.090.462	9,8	58,8
Memur	16.044.420	14.350.344	11,8	61,0
İşçi	1.675.157	1.910.616	-12,3	43,7
Diğer	1.048.000	829.502	26,3	59,4
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	2.482.388	2.169.494	14,4	57,3
Memur	2.092.375	1.756.103	19,1	59,6
İşçi	286.561	342.219	-16,3	43,1
Diğer	103.452	71.172	45,4	65,1
III. Mai ve Hizmet Alımları	5.283.817	3.727.878	41,7	36,6
Sağlık Harcamaları	1.887.996	987.780	91,1	54,4
Yeşil Kart	875.820	210.644	315,8	76,2
İlaç	465.809	459.843	1,3	41,4
MSB (Sağlık Hariç)	1.338.839	1.117.661	19,8	22,5
Jandarma (Sağlık Hariç)	271.830	259.459	4,8	29,4
Emniyet (Sağlık Hariç)	176.486	131.943	33,8	36,2
Diğer Kuruluşlar	1.608.666	1.231.035	30,7	44,6
IV. Faiz Harcamaları	27.272.876	35.037.448	-22,2	48,3
İç Borç Faizi	23.301.023	31.223.690	-25,4	48,3
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	6.020.368	7.674.681	-21,6	59,8
Diğer İç Borç Faizi	17.280.655	23.549.009	-26,6	45,3
Dış Borç Faizi	3.810.212	3.683.257	3,4	51,5
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	161.641	130.501	23,9	19,7
V. Cari Transferler	20.031.711	15.539.049	28,9	61,6
KİT Görev Zararları	148.543	290.342	-48,8	31,9
Emekli Sandığı'na Transfer	5.295.000	4.797.001	10,4	59,6
BAĞ-KUR'a Transfer	3.755.000	3.016.000	24,5	62,7
SSK'ya Transfer	4.204.000	2.930.003	43,5	63,8
İşsizlik Sigortası Fonu'na Transfer	264.743	242.722	9,1	50,5
SYDTF'na Transfer	0	51.300	-100,0	0,0
Özerk Kurumlara Transferler	652.681	538.130	21,3	41,4
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	601.000	599.991	0,2	51,2
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2.531.493	1.813.840	39,6	73,2
Emeklilere Vergi İadeleri	1.113.115	451.664	146,4	86,1
Yurtdışına Yapılan Transferler	203.777	153.556	32,7	40,2
Diğer Cari Transferler	1.262.359	654.500	92,9	62,3
VI. Sermaye Giderleri	3.477.899	1.952.422	78,1	34,5
VII. Sermaye Transferleri	666.697	133.475	399,5	61,3
VIII. Borç Verme	884.938	900.317	-1,7	31,5
Yurtiçi Borç Verme	884.938	832.517	6,3	35,7
KİT	628.464	478.535	31,3	70,5
Risk Hesabı	152.246	286.404	-46,8	13,9
Yurtdışı Borç Verme	0	67.800	-100,0	0,0
Kıbrıs	0	67.800	-100,0	0,0
Diğer	0	0		
IX. Yedek Ödenekler	0	37.240	-100	0

Tablo 2. 2005-2004 Konsolide Bütçe Gelirleri (Ocak-Temmuz)

Bin YTL	Ocak-Temmuz		Artış	Bütçeye Göre
	2005	2004	Oranı (%)	Gerç.(%)
Gelirler	71.917.363	60.659.165	18,6	56,9
Genel Bütçe Gelirleri	70.617.979	59.512.975	18,7	56,8
Vergi Gelirleri	57.210.948	48.304.528	18,4	53,7
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	15.362.759	14.193.549	8,2	58,2
Gelir Vergisi	10.887.945	9.769.071	11,5	59,1
Gelir Vergisi Tevkifatı	9.701.338	8.670.147	11,9	
Kurumlar Vergisi	4.474.660	4.425.969	1,1	56,0
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	208.311	559.394	-62,8	
Kurumlar Geçici Vergisi	4.195.658	3.836.063	9,4	
Gelir,Kar ve Ser. Kaz.Al.Ay.Yapılama.D.V.	154	-1.491	-110,3	
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.056.380	829.732	27,3	83,4
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.017.039	801.833	26,8	85,7
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	27.711.460	22.191.727	24,9	51,7
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	6.761.536	6.593.840	2,5	48,9
Özel Tüketim Vergisi	17.549.188	13.651.043	28,6	50,8
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	10.951.869	8.483.188	29,1	
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	1.940.336	1.150.275	68,7	
Kolalı Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	4.358.060	3.798.103	14,7	
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	298.923	219.477	36,2	
Mal Kull.Kull. İz. veya Faal.Bul. İz.A.V.	1.591.666	872.201	82,5	75,8
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	1.809.070	1.074.643	68,3	58,4
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	10.321.820	9.141.846	12,9	50,8
İthalat Vergileri	9.531.608	8.469.644	12,5	51,0
Diğer Vergiler	1.179.878	859.880	37,2	49,8
Damga Vergisi	1.179.580	1.073.292	9,9	50,6
Başka Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	298	-213.412	-100,1	0,8
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Dışı Arızı S.	1.578.651	1.087.794	45,1	59,0
Vergi Dışı Gelirler	12.632.110	10.635.628	18,8	73,3
Teşebbüs ve Mülkiyet Geliri	929.767	627.119	48,3	72,4
Mali Olmayan Teşekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	2.270.378	3.161.545	-28,2	60,2
Devlet Payları	94.450	89.451	5,6	56,1
Hazine Portföyü ve İştirak Gelirleri	2.092.142	2.312.117	-9,5	61,1
KİT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	83.786	759.977	-89,0	46,3
Diğer Mülkiyet Gelirleri	4.133.438	2.188.889	88,8	121,0
Gayrimenkul Kiraları	245.453	216.027	13,6	59,4
Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Al.	3.887.983	1.972.803	97,1	129,5
Menkul Kiraları	2	59	-96,6	
Para Cezaları ve Cezalar	906.864	1.235.225	-26,6	59,1
Çeşitli Vergi Dışı Gelirler	1.803.899	1.755.697	2,7	37,6
Kişi ve Kurumlardan Alınan Paylar	2.270.021	1.401.468	62,0	122,3
Değerli Kağıtların Satışı	317.743	265.685	19,6	55,9
Sermaye Gelirleri	317.743	265.685	19,6	55,3
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	129.754	85.942	51,0	37,8
Diğerleri	16.210	18.815	-13,8	10,9
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	113.544	67.127	69,1	58,6
Katma Bütçe Gelirleri	1.299.384	1.146.190	13,4	0,0
Vergi Gelirleri	29.400	14.018	109,7	60,2
Vergi Dışı Gelirler	594.126	624.632	-4,9	56,7
Sermaye Gelirleri	2.173	2.767	-21,5	58,7
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	673.685	504.773	33,5	5,6

Tablo 3. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre % Dağılımı (Ocak-Temmuz)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,2	0,7	1,8	85,2	4,8	0,5	0,4	0,5	100,0
Savunma Hizmetleri	57,5	7,1	35,3		0,0	0,1			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	70,3	7,9	17,4		0,5	1,2	2,7		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	18,0	2,9	4,0		38,2	26,2	3,2	7,4	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	40,4	6,3	6,2		13,6	1,0	32,5		100,0
İskan ve Toplum Refahı Hizmetleri	3,1	0,5	0,3		22,0	35,9	38,2		100,0
Sağlık Hizmetleri	58,4	8,5	28,7		0,2	4,2	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	52,8	8,3	11,0		20,6	5,8	1,5		100,0
Eğitim Hizmetleri	67,4	9,3	8,4		10,2	4,6	0,1		100,0
Sosyal Güv.ve Sosyal Yardımlar	0,6	0,1	0,5		98,6	0,1		0,1	100,0

Tablo 4 . Konsolide Bütçe Finansmanı

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz
FAİZ DIŞI DENGE	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428	19.635.453	20.322.336
BÜTÇE DENGESİ	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928	-3.868.418	-6.950.540
BÜTÇE EMANETLERİ	-1.440.296	-1.768.782	-2.005.170	-1.888.393	-2.203.801	-1.829.451	-2.361.746
Diğer Emanetler	-34.456	-325.412	107.529	-14.089	449.784	134.283	301.484
AVANSLAR	965.647	382.597	-716.752	-1.426.709	-1.484.625	-1.612.008	-1.693.137
Nakit Dengesi	-1.515.184	-3.007.917	-5.610.627	-8.801.446	-7.029.570	-7.175.594	-10.703.939
Hazine Finansmanı	1.515.184	3.007.917	5.610.627	8.801.446	7.029.570	7.175.594	10.703.939
Toplam Net Borçlanma (Borçlanma eksi geri ödeme)	7.355.579	10.236.041	9.193.723	10.928.274	9.588.942	11.561.605	13.409.974
Yapılan Borçlanmaların toplamı	17.640.826	34.024.380	41.133.251	55.413.362	67.637.553	80.599.746	95.546.895
İç Borçlanma	15.013.276	29.732.560	36.646.408	50.883.774	61.860.352	73.052.899	86.590.712
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781	49.764.150	57.508.950
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570	23.288.739	29.082.617
Diğer Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201	7.546.857	8.956.183
Anapara Geri Ödemeleri Toplamı	-10.285.246	-23.788.339	-31.939.529	-44.485.088	-58.048.611	-69.038.141	-82.136.921
İç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.328	-39.910.718	-50.990.807	-61.651.661	-74.326.863
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.089	-24.252.355	-31.526.598	-38.202.242	-41.368.846
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209	-23.449.419	-32.958.017
Diğer Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803	-7.386.480	-7.810.508
Borçlanma Dışı Diğer Finansman	28.827	43.078	762.735	1.266.343	1.959.899	2.253.388	2.219.367
Önceden Verilen Borçlardan Yapılan Anapara Tahsilatı	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671	941.160	1.007.145
Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228	1.312.228	1.312.228
Borç verme (-) Geri ödeme (+)	0	0	0	0	0	0	-100.006
Kasa hareketi (- giris, + çıkış)	-5.869.222	-7.271.202	-4.345.831	-3.393.171	-4.519.271	-6.639.399	-4.925.402

Tablo:5 Borç Stokunun Kompozisyonu

Ocak - Temmuz 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	Şubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%	Haziran	%	Temmuz	%
İç Borç Stokunun Yapısı	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100
<i>Kağıdı Elinde Tutular Açısından</i>														
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.684	34,6	80.907	34,4	79.026	33,7	79.135	33,6
Piyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.158	65,6	155.773	66,3	156.038	66,4
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>														
Sabit Faizler	118.290	51,7	117.411	50,8	116.081	49,9	117.204	49,6	118.859	50,6	112.245	47,8	112.913	48,0
Değişken Faizler	110.502	48,3	113.908	49,2	116.408	50,1	118.981	50,4	116.205	49,4	122.554	52,2	122.260	52,0
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>														
Döviz Lirası Cinsinden	190.139	83,1	193.803	83,8	193.444	83,2	196.937	83,4	197.096	83,8	196.804	83,8	197.885	84,1
Döviz Cinsinden	29.546	12,9	29.075	12,6	30.853	13,3	31.166	13,2	30.962	13,0	31.199	13,3	30.686	13,0
Döviz Endeksli TL	9.108	4,0	8.441	3,6	8.192	3,5	8.083	3,4	7.376	3,1	6.795	2,9	6.602	2,8
Diğer Borç Stokunun Yapısı	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.360	100,0	90.033	100,0	88.805	100,0	88.119	100,0
<i>Faiz Yapısı açısından</i>														
Sabit Faizler	54.520	60,1	53.945	60,4	56.770	60,4	55.843	59,8	54.239	60,2	54.006	60,8	54.189	61,5
Değişken Faizler	36.261	39,9	35.299	39,6	37.259	39,6	37.517	40,2	35.794	39,8	34.800	39,2	33.929	38,5
Toplam Borç Stokunun Yapısı	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.545	100,0	325.097	100,0	323.604	100,0	323.292	100,0
<i>Kağıdı Elinde Tutular Açısından</i>														
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,82	81.977	25,11	81.684	24,79	80.907	24,89	79.026	24,42	79.135	24,48
Piyasaya (1)	236.168	73,9	237.783	74,18	244.542	74,89	247.862	75,21	244.190	75,11	244.578	75,58	244.157	75,52
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>														
Sabit Faizler	172.810	54,08	171.366	53,45	172.851	52,94	173.048	52,51	173.099	53,25	166.251	51,37	167.103	51,69
Değişken Faizler	146.763	45,92	149.207	46,55	153.668	47,06	156.498	47,49	151.999	46,75	157.353	48,63	156.189	48,31
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>														
Döviz Lirası Cinsinden	190.139	59,5	193.803	60,46	193.444	59,24	196.937	59,76	197.096	60,63	196.804	60,82	197.885	61,21
Döviz Cinsinden	120.327	37,7	118.319	36,9	124.882	38,2	124.526	37,8	120.625	37,1	120.004	37,1	118.804	36,7
Döviz Endeksli TL	9.108	2,8	8.441	2,6	8.192	2,5	8.083	2,5	7.376	2,3	6.795	2,1	6.602	2,0
İç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)	20,2		21,1		20,9		20,9		20		21,4		21,1	
İç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay)	16,0		44,0		32,0		21,9		23,1		32,5		24,3	
İç Borç İhaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)	19,43		17,58		17,01		17,17		17,31		15,61		16,02	
Yurt Dışına Yapılan Tahvil İhraçları	1,5 Milyar Dolar		1 Milyar Euro											
Hazine Nakit Dengesi	-1808		-4557		-5813		-9125		-7437		-8260		-9810	
Faiz Dışı Nakit Dengesi	3406		3505		6117		7045		12876		15029		17285	
Toplam Konsolide Borç Stokundaki Değişim (yıl başından itibaren %)			0,31		2,17		3,12		1,73		1,26		1,16	
İç Borç Stokundaki % Değişim			1,10		1,62		3,23		2,74		2,63		2,79	
Diğer Borç Stokundaki % Değişim			-1,89		3,58		2,84		-0,82		-2,18		-2,93	
Faiz Dışı Nakit Dengesindeki % Değişim			2,91		79,59		106,84		278,04		341,26		407,49	
Hazine Nakit Dengesindeki Değişim (Yılbaşından itibaren %)			152,05		221,82		404,70		311,34		356,84		442,59	

(1) Diğer Borç Stokunun tamamının piyasaya olduğu varsayılmıştır.
(2) İskontolu Satışlar
Kaynak: www.hazine.gov.tr