



2005 Bütçe Performansı ve 2006 Beklentileri

Prof. Dr. Ömer Faruk BATIREL
Marmara Üniversitesi, İİBF – Maliye Bölümü

Özet

2005 yılı konsolide bütçesinin kesin sonuçlarına göre merkezi yönetim 144.562.200 bin YTL harcama yapmış, 134.819.231 bin YTL gelir elde etmiş ve bütçe yıl sonunda 9.743.000 bin YTL açık vermiştir.

2005 bütçe hedeflerine göre daha az harcama, daha yüksek düzeyde kamu geliri, daha küçük bütçe açığı şeklindeki bir performans başarılı bir sonuçtur.

Bu yazıda başarılı sayılabilecek 2005 bütçe performansına ulaşılmasında etken olan mali faktörler ve artık kronikleşmiş kimi olumsuz mali parametre ve değişkenler açıklanmıştır.

Anahtar Sözcükler: Bütçe, Bütçe performansı, 2005 bütçe gerçekleşmesi, 2006 bütçesi.

Abstract (2005 Budget Performance and Expectations Regarding 2006)

It is seen in the definite results of consolidated budget of 2005 that central administration spent 144.562.200 YTL, gained 134.819.231 YTL and as a consequence of this, had a deficit of 9.743.000 YTL.

A performance with less expenditure, more public income and less budget gap can be evaluated as a successful result according to the 2005 budget target.

In this article, the financial facts that affected 2005 budget performance, which can be seen as successful, are examined. In addition, chronic and negative financial parameters and factors are evaluated as well.

Key Words: Budget, budget performance, 2005 budget performance, 2006 budget. .

A. 2002 - 2005 maliye politikasının olumlu yönleri aşağıdaki şekilde sıralanabilir

1. Mali disiplin sonucu 485.058 YTL olarak gerçekleştiği tahmin edilen 2005 GSMH'sına oranla 144.562 milyon YTL'lik kamu harcaması % 29.8 bir oranı temsil etmektedir. 2002' de % 42 olan bu rasyo 2003 de % 40.7, 2004'de % 32.7 olmuş 2005 de ise 3 puan daha düşmüş bulunmaktadır. 2002' den bu yana paydaki gerileme yaklaşık 12 puandır. Mutlak değer olarak 2004'ün değeri olan 140.200 milyon YTL'lik harcamaya hemen hemen

eşit bir kamu harcaması gerçekleştirilmiştir. 2006 Beklentisi 157.271 milyon YTL mutlak değerle GSMH içinde % 29.1'dir. Böylece payın 1 puana yakın daha düşeceği umulmaktadır.

2. Bu sıkı maliye politikası sonucu konsolide bütçe faiz dışı fazla 35.936 milyon YTL olmuş ve bu büyüklüğün GSMH içindeki payı % 7.4'e yükselmiştir. Toplam kamu kesimi için % 6.5 olarak öngörülen performans kriteri sadece konsolide bütçe için bu payı aşmıştır. 2002'de % 4.6, 2003' de % 5.3 olan fazla 2004'de % 6.1 olmuş. 2005'de önemli bir sıçramayla

1.3 puan yükselmiştir. % 7.45 (Ekim 2005) olarak hesaplanan reel iç borçlanma faiz haddi ve % 5 olarak düşünülen büyüme hızı karşısında bunların farkı olarak bulunması gereken faiz dışı fazla oranı oldukça yüksek görünmektedir.

3. Kamu gelirleri içinde faiz dışı fazlanın yükselmesinde vergi gelirlerinden çok vergi dışı gelirlerin katkısı olduğu söylenebilir. 2005 yılı gerçekleştirmelerine göre vergi dışı gelirler, tahminleri % 34.5 (23.197.650/17.238.300) aşmıştır. Bu aşım da faiz ikraz ve tavizlerden geri alınanlar kalemler; en büyük paya sahiptir. Bu kalemde aşma miktarı 5.5 milyar YTL'ye yaklaşmıştır. Ayrıca GSM işletmelerinden alınan payları da payı yadsınmaz. Sermaye geliri olarak sınıflanan satışlarda 2 milyar YTL olarak görünen varidat da vergi dışı gelirleri yükselten bir başka kalemdir.

4. Bütçe açığındaki azalmada doğal olarak bu olumlu verilere eşlik etmiştir. 2002'de 0.142 olan bütçe açığı / GSMH rasyosu 2003' de 0.116'ya inmiş, 2004'de esaslı bir düşüş göstererek % 7.2 olmuştur. 2005 % 6.1 beklentisinin hatta *Maastricht* kriterlerinin (% 3) oldukça altına inerek % 2 ye düşmüştür.

5. Bu olumlu trendin temel etkeni vergi gelirlerindeki artış olmayıp faiz ödemelerindeki düşüştür. Faiz ödemelerinin konsolide bütçe harcamaları içindeki payı 2002' de 0.449 , 2003' de 0.418, 2004'te 0.357 olmuştur. 2005 performansı % 315 dir. Faizlerin GSMH içindeki payı, aynı yıllar itibariyle sırasıyla % 18.9, % 16.4, % 11.9 ve % 9.4 olarak gerçekleşmiştir. 2006 Tahmini 2005 yılına eşit olup konsolide bütçe harcamalarının % 31.5'i seviyesindedir. Bu düzey GSMH'ya göre % 8.6'lık bir payı temsil etmektedir.

6. Mali disiplin iç borçlarda bütçe açığı dolayısıyla artış kaçılmazsa da bu artışı durdurarak iç borçların GSMH içindeki payını da sabitlemiş bulunmaktadır. 2002 Sonunda anapara ve faiz olarak toplam 0.545 olan iç borç yükü, 2003 sonunda 0.546 ve 2004'de ise 0.535 olarak gerçekleşmiş bulunmaktadır. 2005 sonu değerler ile $244782 / 485058 = 0.505$ dir. İç borç

stoku GSMH'nın üç puan daha düşerek yarısına inmiştir. Biraz yavaş bir inişe rağmen stokta 2002'den bu yana düşüş 5 puandır.

B. Makro göstergelerdeki bütün bu olumlu gelişmeler ve beklentilere karşın Türk Mali Sistemi Belli Aksaklıklarla Malüldür

1. Bunlardan birincisi, reel harcamaların GSMH içindeki payının artırılmamasıdır. 2002' de kamu tüketimi ve yatırımı toplamının GSMH içindeki payı % 13.8 iken 2003'de % 12.7'ye inmiş, 2004'de biraz daha düşerek % 12.4'e düşmüştür. 2005 Performansı $60362 / 485058 = % 12.4$ olarak yerinde saymıştır. 2006 da ise çok küçük bir artışla $68849/539870 = % 12.8$ olacağı tahmin edilmektedir.

Bu yetersizlikte yatırımlar yeni adıyla sermaye giderlerinin payı ihmal edilemez. Yatırımlar GSMH'nın 2002' de % 2.5'ünü, 2003' de % 2.1, 2004' de ise aktarmalara rağmen % 1.9' u geçememiştir. 2005' de ise küçük bir sıçrama ile tekrar 2003 seviyesine yükselerek % 2.1'i olmuş, 2005 de ise maalesef % 2 de sabitlenmiştir. 2006'da ise küçük bir artışla % 2.2 olacağı öngörülmektedir.

Mal ve hizmet harcamaları ise 2002'de % 2.9, 2003'de % 2.3, 2004'de % 3.0'e yükselmiştir. 2005 de ise bu oran gene 2002 seviyesi olan % 2.9' dur.

Personel harcamaları (yeni tasnifte sosyal güvenlik kurumları devlet primleri ile birlikte) 2002'de % 8.4, 2003' de % 8.5 iken, 2004'de düşüşle % 7.9 olmuştur. 2005'de ise % 7.5'e inmiştir. 2006'da ise tahmin 2005 gerçekleşmesi ile aynıdır (% 7.5)

2004 ve 2005'deki personel giderlerinde görülen bu azalmada analitik bütçe sistemine geçişin (yolluklarla tedavi ve cenaze giderleri mal ve hizmet giderleri başlığı altına alınmıştır) küçük bir payı olduğu söylenebilirse de bu sefer de mal ve hizmet giderlerinde nisbi bir azalma olduğu ileri sürülebilir.

2. Fonksiyonel ayrıma göre yapılan sınıflamadan da anlaşılacağı üzere sosyal

bir devlet olan Türkiye Cumhuriyetinde eğitim ve sağlık hizmetlerine küçük bir pay ayrılmaktadır. 2002'de GSMH'nın yüzdesi olarak bütçede en büyük pay ayrılan eğitime % 4.0 ve sağlığa %1.1 olmak üzere toplam % 5.1 olurken 2003' de bu pay % 4.1 + 1.0 = 5.1 olarak kalmış , 2004'de ise yeni sınıflandırmayla % 3.7 + 1.2 = 4.9' a düşmüştür. 2005 performansı ise gene $3.9 + 1.2 = \% 5.1$ dir.

3. Mali disiplinin sağlanmasında konsolide bütçe vergi gelirleri bir katkı yapmamış görünmektedir. Konsolide bütçe vergi gelirlerinin GSMH içindeki payı 2002'de %21.7 iken vergi barışı ve alınan tüm önlemlerle 2003' de ancak % 23.6 olmuş, 2004'de ise bu seviyeyi korumuştur. 2005 Vergi gelirlerinin ise nispi olarak gerileyerek ($106932 / 485058 = 0.22$) tekrar 2002 seviyesine gerilediği söylenebilir. 2006'da ise 2005'e göre iyim-ser bir tahminle % 24'lük bir artışla 132.570 milyon YTL'ye çıkacağı ve GSMH'nın % 24.6'sına ulaşacağı umulmaktadır.

Konsolide bütçe vergi yükü 2002 sonrası 4778, 4783, 4786, 4811, 4817, 4837, 4842, 4849, 4864, 4884, 4916, 4962, 5024, 5035, 5084, 5101, 5105, 5226, 5228, 5234, 5281, 5345, 5350 ve 5398 sayılı vergi ve vergi yönetimi yasalarında değişiklik yapan yirmidört düzenlemeye, çok sayıda Bakanlar Kurulu yetki kullanım kararına, yaygın ve yoğun vergi denetimlerine rağmen artırılmamıştır. Vergi yönetiminin iyileştirilmesi konusunda; VEDOP II, 81 ilde 300 vergi dairesi 80 vergi denetmenleri birimi otomasyonu uygulamalarına pilot olarak web tabanlı vergi dairesi uygulaması (e-VDO), Elektronik Banka Tahsilatları İşleme Projesi (EBTİS) banka ve finans kuruluşlarının mükellef tahakkuk ve borç bilgilerine elektronik ulaşımı, GELNET (Gelir İdaresi İletişim Ağı), Karakter Tanıma Teknolojisi (ICR) ve E-beyanname uygulaması oldukça ileri ve çağdaş gelişmeler olarak sayılmakla birlikte artırılamayan vergi yükü, bileşim değişikliğine uğrayarak daha regresif hale gelmiştir. Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2002' de % 66 iken 2003' de % 67' ye 2004' de değişen sınıflandırmaya göre

Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisinin (BSMV) mali sermaye üzerinden alınıyor gösterilerek servetten (mülkiyetten) alınan vergiler gibi sınıflandırılma garabeti önlenirse ve ayrı gösterilen harçlar eklenirse % 70.5'e çıktığı hesaplanmaktadır. 2005'de ise gene aynı aykırılık giderilince $76530 / 106932 \% 71.6'$ ya çıkmıştır. 2006 tahmini ise % 71.2' dir. Artırılan gelir vergilemesi aleyhine dolaylı vergilerdir.

Asli dolaysız vergi olan gelir vergisinin vergi gelirleri içindeki payı ise tam perişanlıktır. 2002'de vergi gelirleri içinde % 23 pay alan bu verginin payı 2003' de % 20.2'ye, 2004'de ise % 19.8 e düşmüştür. 2005'de kesinleşen oran ise $20457 / 106932 = \% 19.1'$ dir. 2006'da % 18.6'ya inmesi planlanmaktadır. GSMH'ya nispetle gelir vergisi yıllara göre sırasıyla % 5'den, % 4.8'e ve 2004'de % 4.2, 2005'de ise % 4.2'ye inmiştir. 2006'da ise % 4.6 olacağı tahmin edilmektedir. Üstelik gelir vergisi içinde tevkifatın payı da ortalama % 90 dolayındadır.

Basit usulde vergileme ise 2005' de 105 milyon YTL ile Boğaziçi Köprüsü yıllık gişe hasılatı altındadır. Gelir vergisi tarifesinde en üst dilimin kaldırılmasına rağmen gelir vergisi kurumlar vergisi entegrasyonunun dikkate alınmaması, dilimlerin artırılmasında cimri davranılarak tarifenin dikliğinin daha da yükseltilmiş olması, hatta yeni tasarıyla son dilimin kaldırılması, oran düşüşünün emek geliri aleyhine kullanılması, gelir vergilememize daha da olumsuz etki yapacak niteliktedir. Gelir vergimizde dünyada örneği görülmeyecek biçimde vergi iadesi bahane edilerek uygulanmayan genel indirim ise yılların tedavi edilmeyen kronik bir hastalığıdır.

İthalata dayalı büyüme politikaları ile dahilde alınan KDV hasılatı da 2005' de vergi gelirlerinin % 11.7' sine inmiştir. 2003'de aynı oran % 18.3 idi. 2005 mutlak değer itibariyle 2003'ün altındadır. GSMH ya nispetle 2002' de % 4.2, 2003' de % 4.3 iken, 2004'de ciddi bir düşüşle % 2.8 seviyesine 2005'de % 2.6' ya düşmüştür. 2006 Tahmini bir sıçrama ile gerçekleşme tahmini oldukça az biçimde % 4.4' dür.

Genel bir tüketim vergisi olan KDV (dahilde + ithalde) ise 2003, 2004 ve 2005

de özel tüketim vergilerinin (özel tüketim vergisi + özel iletişim ve şans oyunları vergisi vb) hasılatından daha az hasılat getirmesi gibi bir terslikle karşı karşıya bulunmaktadır. 2006' de öngörülen vergi artışının kaynakları da ortalama % 10.1 olarak öngörülen vergi gelirleri artışına karşın % 21.9 tahmin edilen özel iletişim vergisi ve % 15.9 artış beklenen MTV % 13.1'e yükseleceği umulan ithalattan alınan vergilerdir.

Bu hesaplarda özel tüketim vergilerinin GSMH içindeki payı Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi de katılırsa 2002' de % 5.9, 2003' de % 7.1, 2004' de % 7.4 ve 2005' de % 7.7 olarak gerçekleşmiştir. 2006' da vergi gelirleri içinde aynı düzeyi koruması, GSMH'nın ise % 7.8' ine çıkarılması planlanmaktadır.

Görüldüğü gibi toplam konsolide bütçe vergi yükü içinde gelir vergisi yükü hafifletilmekte KDV yükü azaltılmakta, özel tüketim vergileri yükü toplam yükün 1/3' ü seviyesine çıkarılmaktadır.

C. Sonuç ve Öneriler

Türk maliye politikası, mali disiplin hedefine başarı ile ulaşmış görünmektedir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol yasasının uygulamaya sokulması orta vadeli program ve orta vadeli mali plânla 2006 - 2008 dönemi için çok yıllık bütçeleme geçilmesi olumlu gelişmeler olarak nitelenebilmesine karşın, bütçe yasasındaki bütçe ile ilgili olmayan hükümlerin büyük ölçüde ayıklanmasına rağmen

personel döner sermaye ve özlük hakları ile ilgili düzenlemelere devam edilmesi, 5018 sayılı yasaya ekli II sayılı listede özel bütçeli idarelerin yasadaki tanıma uymayacak biçimde 101 adete yükseltilmesi, 5345 sayılı yasa ile Maliye Bakanlığının en önemli parçasını bölen yarı otonom olacağı ve IMF ile stand-by müzakerelerinde yapısal reform olarak sunulan Gelir İdaresi Başkanlığının dünyada bir kaç az gelişmiş ülkede özerkliğe rağmen başarılı olmayan bu özerklik denemesinin Türk kamu yönetimine aykırılığının yeterince değerlendirilmemesi, Türk Maliye Politikasının diğer eksileri olarak sayılabilir.

Mali disiplin konusundaki kararlı tutumunun; reel harcamalara, yatırımlara, eğitime ve sağlığa daha fazla kamusal kaynak ayıran, yasal değişikliklerden medet ummayan, verginin yasallık ilkesine saygılı, ana omurgası gelir vergisi reformu olan, uluslararası çalışmalarda kanıtlanmamış teşvik-yatırım ilişkisine güvenmeyen, vergi yönetimini özerklik denemeleri ile değil mali geleneği sağlam mali sistemini, kardan çiçeği gibi temiz bürokrasisini örselemeden güçlendiren, deneme yanılma yöntemine soğuk bakan istikrarlı bir vergi politikası ile desteklenmesi yapılabilecek önerilerdir.

Kaynaklar

2006 Bütçe Gerekçesi
www.muhasabat.gov.tr /Kamu Hesapları Bülteni

| Ükelere Göre Ücret Artış Oranı (%) | | | |
|---------------------------------------|------|------------|-----|
| Letonya | 14,2 | İngiltere | 3,4 |
| Estonya | 10,4 | Finlandiya | 3,3 |
| Slovakya | 7,6 | Danimarka | 3,1 |
| Slovenya | 7,2 | Hollanda | 2,9 |
| Macaristan | 6,5 | İsveç | 2,7 |
| İspanya | 4,5 | Fransa | 2,7 |
| Çek. Cum. | 3,5 | Portekiz | 2,5 |

Referans, Ekim 2005 – Kaynak: Eurostat

| GSYİH'den Savunma Harcamalarına Ayrılan Pay (%) | | | |
|--|------|-----------|-----|
| Eritre | 19,4 | Pakistan | 4,4 |
| Umman | 12,2 | Etiyopya | 4,3 |
| İsrail | 9,1 | Rusya | 4,3 |
| Kuveyt | 9,0 | İran | 3,8 |
| S. Arabistan | 8,7 | Cezayir | 3,3 |
| Suriye | 7,1 | BAE | 3,1 |
| Türkiye | 4,9 | Makedonya | 2,5 |
| Angola | 4,7 | Zimbabve | 2,1 |

Referans, Ekim 2005 – Kaynak: SIPR Yearbook 2005