

ORTA VADELİ MALİ PLAN (2012 - 2014)

GİRİŞ

2012-2014 dönemi Orta Vadeli Mali Planı, Orta Vadeli Programla uyumlu olmak üzere gelecek üç yıla ilişkin merkezi yönetim bütçesi toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içerecek şekilde Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanarak Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanmıştır.

2012-2014 döneminde istikrarlı bir büyüme sürecinde istihdamı artırmak, cari açığı alınacak yapısal tedbirlerle azaltarak sürdürülebilir seviyelere çekmek, yurt içi tasarruf seviyesini artırmak ve mali disiplini güçlendirerek sürdürmek maliye politikasının temel öncelikleri olarak belirlenmiştir. Maliye politikası; para ve gelirler politikasıyla uyum içinde, bütçe açığı, faiz dışı denge, gelir ve giderlere ilişkin olarak belirlenen orta vadeli mali hedeflere ulaşılmasını sağlayacak bir yaklaşımla yürütülecektir.

Orta Vadeli Mali Plana dayalı olarak hazırlanacak 2012-2014 yılları merkezi yönetim bütçesi, kaynakların belirlenmiş temel politika öncelikleri doğrultusunda tahsisini, kamu harcamalarının kalitesinin artırılmasını ve bu suretle halkımızın hayat standardının yükseltilmesini amaçlamaktadır.

Etkin bir kamu mali yönetimi, giderlerin rasyonel bir şekilde önceliklendirilmesini ve kaynakların bu önceliklere göre tahsisini esas almalıdır. Bu çerçevede, Mali Plan döneminde kamu gider mevzuatının rasyonelleştirilmesine yönelik çalışmalar sürdürülecektir. 2012-2014 yıllarını kapsayan dönemde, çok yıllık bütçeleme anlayışının uygulanmasında elde edilen tecrübeler de göz önüne alınarak kaynak tahsisinde etkinliğin artırılması hususu temel önceliklerden birisi olmaya devam edecektir. Bu çerçevede, kamu idareleri ödenek tavanlarını dikkate alarak, belirlenen öncelikler çerçevesinde kendi kaynak tahsislerini gözden geçirecekler ve önceliğini yitirmiş faaliyetler ile projeleri tasfiye edeceklerdir.

2012-2014 dönemi merkezi yönetim bütçesinin hazırlığına esas teşkil edecek temel makroekonomik göstergeler, gelir ve gider tahminleri, hedef bütçe açığı ve açık finansmanı ile genel ve özel bütçeli idarelerin ödenek teklif tavanlarına Mali Planın izleyen bölümlerinde yer verilmiştir. Kamu idareleri Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Planda yer alan politika önceliklerini, makroekonomik göstergeleri ve ödenek tavanlarını esas almak suretiyle, çok yıllık bütçeleme anlayışına uygun olarak kendi kurumsal önceliklerini belirleyecek ve 2012, 2013 ve 2014 yılları için bütçe tekliflerini sunacaklardır.

I. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN DAYANDIĞI TEMEL MAKROEKONOMİK GÖSTERGELER VE POLİTİKALAR

A. Temel Makroekonomik Göstergeler

2012-2014 dönemi merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider tahminlerinin belirlenmesinde, Orta Vadeli Programda öngörülen ve Tablo 1’de yer alan makroekonomik göstergeler esas alınmıştır. Kamu idareleri tarafından 2012, 2013 ve 2014 yıllarına ilişkin sunulacak bütçe tekliflerinde söz konusu göstergeler dikkate alınacaktır.

Tablo 1- Temel Makroekonomik Göstergeler

	2012	2013	2014
GSYH Büyümesi (%)	4,0	5,0	5,0
GSYH (Milyar TL, Cari Fiyatlarla)	1.426	1.572	1.733
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	822	888	952
TÜFE Yılısonu (%)	5,2	5,0	5,0

B. Bütçe Giderlerine İlişkin Temel Politikalar

2012-2014 döneminde izlenecek maliye politikası, istikrarlı bir büyüme sürecinde istihdamı artırmayı, yurt içi tasarruf seviyesini yükseltmeyi ve mali disiplini sürdürmeyi hedeflemektedir.

Mali Plan döneminde, büyüme ve istihdamı destekleyen harcamalar ile bölgesel gelişmişlik farklarını azaltan harcamalara daha fazla önem verilecektir. Sağlık, eğitim ve sosyal nitelikli harcamalara öncelik verilmesi suretiyle toplumun yaşam kalitesinin yükseltilmesi ve beşeri sermayenin niteliğinin artırılmasına yönelik politikalar uygulanmaya devam edilecektir.

Orta ve uzun vadede ekonominin verimliliğini ve üretken yapısını destekleyen altyapı yatırımlarına ağırlık verilecektir. Eğitim, sağlık, teknolojik araştırma, ulaştırma, içme suyu ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin geliştirilmesine yönelik altyapı yatırımlarına öncelik verilecektir. Kamu yatırımları; Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), Doğu Anadolu Projesi, Konya Ovası Projesi ve Doğu Karadeniz Projesi başta olmak üzere ekonomik ve sosyal altyapı projelerine yoğunlaştırılacaktır. GAP ve diğer bölgesel programlar kapsamında yer alan projelerin, sağlanan ilave kaynaklar da dikkate alınarak, hızla tamamlanmasına yönelik tedbirler zamanında alınacaktır.

Mali Plan döneminde, gıda güvenliği ve güvenilirliğinin sağlanması ile doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı gözetilerek, gelir ve fiyat istikrarı sağlanacak şekilde tarımsal destekler, alan ve ürün temelinde farklılaştırılarak üretimde etkinlik, verimlilik ve kaliteyi artırmaya yönelik olarak düzenlenecektir.

Harcama programları verimlilik artışı sağlamak amacıyla gözden geçirilecektir. Bu amaçla idari bir mekanizma oluşturulacaktır.

2012-2014 döneminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında kamu idarelerinin, mali yönetim ve kontrol ile iç denetim alanında görev ve sorumluluklarını etkili bir şekilde yerine getirebilmelerini sağlamak üzere idari kapasite geliştirilmesine yönelik faaliyetler yoğunlaştırılacaktır. Mali yönetim ve iç kontrol ile iç denetim faaliyetlerinin genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde etkin bir şekilde uygulanması için gerekli çalışmalar sürdürülecektir. Kamu idarelerinin uluslararası standartlar çerçevesinde Kamu İç Kontrol Standartlarına ve Kamu İç Denetim Standartlarına uyum düzeyini artıracak çalışmalara devam edilecektir. Böylece, kamu idarelerinin faaliyetlerinde kamu iç kontrol ve kamu iç denetim standartlarının esas alınması sağlanacaktır. Ayrıca, kamu idarelerinin karar alma süreçlerini güçlendirmek, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği artırmak amacıyla uygulamaya konulan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yaygınlaştırılacaktır.

Kamu idarelerine kaynak tahsis sürecinde stratejik planlar ve performans programları esas alınacaktır.

C. Bütçe Gelirlerine İlişkin Temel Politikalar

Mali Plan döneminde uygulanacak gelir politikalarının temel amacı; rekabetin geliştirilmesi, daha etkin bir vergi sisteminin oluşturulması, istihdamın ve yatırımların teşviki ile bölgesel gelişmişlik farklarının azaltılmasıdır. Bu amaç doğrultusunda vergi politikalarının uygulanmasında istikrar ve vergilendirmede öngörülebilirlik esas olacaktır.

Vergi sistemi etkinlik, basitlik ve vergilendirmede adalet ilkeleri doğrultusunda gözden geçirilecektir. Vergi kanunlarında yer alan istisna, muafiyet ve vergi indirim hükümleri, ekonomik ve sosyal politikalar çerçevesinde yeniden değerlendirilerek vergi mevzuatı sadeleştirilecektir. Bu çerçevede Gelir Vergisi Kanunu ve Vergi Usul Kanunu başta olmak üzere temel vergi kanunlarının gözden geçirilmesi çalışmaları tamamlanacaktır. İstisna, muafiyet ve indirimler nedeniyle oluşan vergi harcamalarının mali boyutunun tespitine ve kamuoyu ile paylaşılmasına yönelik çalışmalara devam edilecektir. Ayrıca, Avrupa Birliği müktesebatı ile uyum çalışmaları sürdürülecektir.

Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi çerçevesinde kayıtdışılıkla mücadeleye tüm kurumların ve toplum kesimlerinin katılımının sağlanmasına yönelik çalışmalara devam edilecektir. Kayıtçi faaliyetler özendirilecek, denetim kapasitesi artırılacak, vergi ve diğer mali yükümlülüklerin tahsilatında etkinlik sağlanacak ve yaptırımların caydırıcılığı artırılacaktır. Kayıtdışılıkla mücadele amacıyla öncelikle iş ve çalışma hayatına ilişkin mevzuatın basitleştirilmesi, kamu kurumları arasında bilgi paylaşımı ve koordinasyon sağlanarak kurumların teknolojik alt yapısının güçlendirilmesine yönelik faaliyetler sürdürülecektir.

Vergiye gönüllü uyumun artırılması ve vergi tabanının genişletilmesine yönelik yasal ve idari düzenlemelere devam edilecektir. Vergi bilincinin geliştirilmesi ve artırılmasına yönelik faaliyetlere ağırlık verilecektir.

II. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE BÜYÜKLÜKLERİ

A. Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi

Orta Vadeli Mali Plan dönemi merkezi yönetim bütçe dengesi ve faiz dışı fazla hedefleri Tablo 2’de yer almaktadır.

Tablo 2- Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazlası

	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-21.054	-21.745	-18.133
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-1,5	-1,4	-1,0
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	29.196	31.255	36.867
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	2,0	2,0	2,1

2012 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYH’ye oranının yüzde 1,5 olarak gerçekleşeceği, 2013 ve 2014 yıllarında ise sırasıyla yüzde 1,4’e ve yüzde 1’e düşeceği tahmin edilmektedir.

Orta Vadeli Mali Plan döneminde, faiz dışı fazlanın GSYH’ye oranının 2012 ve 2013 yıllarında yüzde 2 ve 2014 yılında ise yüzde 2,1 olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir.

Merkezi yönetim bütçesinin program tanımlı gelir ve giderleri ile faiz dışı fazla hedefleri ise Tablo 3’de yer almaktadır.

Tablo 3- Program Tanımlı Bütçe Büyüklükleri

	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Giderleri (Milyon TL)	300.608	328.066	353.624
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Giderleri / GSYH (%)	21,1	20,9	20,4
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri (Milyon TL)	315.442	346.253	377.842
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri /GSYH (%)	22,1	22,0	21,8
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Fazlası (Milyon TL)	14.834	18.187	24.217
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Fazlası / GSYH (%)	1,0	1,2	1,4

B. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

2012-2014 döneminde merkezi yönetim bütçe giderleri; makroekonomik göstergeler, temel politika belgelerinde ortaya konulan öncelikler ve kamu idarelerinin ihtiyaçları esas alınarak belirlenmiştir. Bu çerçevede, bütçe giderlerinin ekonomik tasnif bazında belirlenmesinde kullanılan ve öne çıkan temel unsurlar aşağıda belirtilmiştir.

Personel giderlerine ilişkin ödenek tahsisinde, kamu personeline mali imkanlar ve hedefler göz önünde bulundurularak maaş ve ücret artışı sağlanacağı ve kamuda yeni personel istihdam edilmesi ile ilgili olarak merkezi yönetim bütçe kanunlarında sınırlamalar konulmaya devam edileceği varsayılmıştır.

Mal ve hizmet alım giderlerinin belirlenmesinde, kamu idarelerinin Orta Vadeli Mali Plan döneminde uygulamaya koyacakları yeni programlar, hizmet genişlemesine bağlı olarak ortaya çıkacak ihtiyaçlar ve uygulamaya konulacak tasarruf tedbirleri esas alınmıştır. Tedavi giderleri yeşil kart verilerek karşılanan vatandaşların 2012 yılı başında Genel Sağlık Sigortası kapsamına alınacağı ve özürlü eğitimi programından faydalanacak kişi sayısının artacağı öngörülmüştür.

Cari transferlerin belirlenmesinde; kamu iktisadi teşebbüslerinin ve sosyal güvenlik sisteminin finansman ihtiyacı, işveren sigorta prim indirimi, tarımsal destekleme ödemeleri, özürlü evde bakımı yardımından yararlanacak kişi sayısı, burs ve harçlıklarda yapılacak artışlar ile yararlanacak öğrenci sayısındaki artış ve diğer transferler dikkate alınmıştır. Vergi gelirlerindeki artışa paralel olarak mahalli idare paylarında artış gerçekleşeceği varsayılmıştır.

Sermaye giderlerinin belirlenmesinde Orta Vadeli Mali Plan döneminde kamu yatırımlarına ilişkin belirlenen hedefler ile GAP ve diğer bölgesel kalkınma projeleri kapsamında yapılacak yatırımlar dikkate alınmıştır.

Sermaye transferlerinin belirlenmesinde, Orta Vadeli Mali Plan döneminde KÖYDES, SUKAP, SODES ve Ar-Ge projelerine desteğin devam ettirilmesi öngörülmüştür.

Borç verme giderlerinde ise KİT'lerin mali yapısı ile öğrenim ve harç kredilerine ilişkin öngörüler dikkate alınmıştır.

Yedek ödeneklerin belirlenmesinde yıl içinde ortaya çıkabilecek ihtiyaçlar, yeni kurulan idarelerin ihtiyaçları ile 13/2/2011 tarihli ve 6111 sayılı Kanununun 166 ncı maddesi uyarınca merkezi yönetim kapsamındaki bazı idarelere geçecek personele ilişkin muhtemel ödenek ihtiyacı göz önünde bulundurulmuştur.

Diğer taraftan, faiz giderlerinin tahmininde borç stokunun yapısı ve seyri, ulusal ve uluslararası piyasalardaki dalgalanmaların faiz giderlerine olası etkileri dikkate alınmıştır.

Yukarıda yapılan açıklamalar çerçevesinde 2012-2014 dönemi merkezi yönetim bütçe giderleri Tablo 4'de yer aldığı şekilde belirlenmiştir.

Tablo 4- Ekonomik Sınıflandırma Bazında Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

(Milyon TL)	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	350.898	381.096	408.644
Faiz Dışı Giderler	300.648	328.096	353.644
- Personel Giderleri	81.692	88.618	96.053
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	14.279	15.490	16.790
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	28.859	29.774	31.307
- Cari Transferler	130.250	143.651	154.077
- Sermaye Giderleri	27.914	31.093	34.248
- Sermaye Transferleri	4.213	4.332	4.470
- Borç Verme	8.625	10.515	11.885
- Yedek Ödenek	4.817	4.624	4.815
Faiz Giderleri	50.250	53.000	55.000

Yukarıda yer alan merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH'ye oranları ise Tablo 5'de gösterilmiştir.

Tablo 5- Merkezi Yönetim Bütçe Giderlerinin GSYH'ye Oranı (%)

	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	24,6	24,2	23,6
Faiz Dışı Giderler	21,1	20,9	20,4
- Personel Giderleri	5,7	5,6	5,5
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1,0	1,0	1,0
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,0	1,9	1,8
- Cari Transferler	9,1	9,1	8,9
- Sermaye Giderleri	2,0	2,0	2,0
- Sermaye Transferleri	0,3	0,3	0,3
- Borç Verme	0,6	0,7	0,7
- Yedek Ödenek	0,3	0,3	0,3
Faiz Giderleri	3,5	3,4	3,2

2012-2014 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH'ye oranının sırasıyla yüzde 24,6 yüzde 24,2 ve yüzde 23,6 olarak gerçekleşmesi öngörülmüştür.

C. Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri

Merkezi yönetim bütçe gelirleri, Orta Vadeli Programda yer alan makroekonomik göstergeler ile gelir politikalarının bütçe gelirlerine etkileri, ulusal ve uluslararası piyasalardaki gelişmeler ve gelirlerin geçmiş yıllarda gösterdiği eğilim dikkate alınarak belirlenmiştir.

Tablo 6- Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri

(Milyon TL)	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	329.845	359.350	390.511
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)	277.677	305.810	333.227

Tablo 7- Merkezi Yönetim Bütçe Gelirlerinin GSYH'ye Oranı (%)

	2012	2013	2014
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)/GSYH (%)	23,1	22,9	22,5
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)/GSYH (%)	19,5	19,5	19,2

2012-2014 Mali Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranının yüzde 22,5, vergi gelirlerinin GSYH'ye oranının ise yüzde 19,2 olarak gerçekleşeceği beklenmektedir.

III. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE AÇIĞININ FİNANSMANI

Borç Yönetiminin Temel İlkeleri 1 Eylül 2002 tarihli ve 24863 sayılı Borç ve Risk Yönetiminin Koordinasyonu ve Yürütülmesine İlişkin Esas ve Usuller Hakkında Yönetmelik ile;

- Makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikası izlenmesi,
- Finansman ihtiyaçlarının, iç ve dış piyasa koşulları ve maliyet unsurları göz önüne alınarak belirlenen risk düzeyi çerçevesinde, orta ve uzun vadede mümkün olan en uygun maliyetle karşılanması,

olarak belirlenmiştir.

2002 yılından bu yana söz konusu ilkeler çerçevesinde, merkezi yönetim bütçe açığının finansmanına yönelik olarak stratejik ölçütlere dayalı borçlanma politikaları yürütülmektedir. Bu kapsamda, kamu borç stokunun faiz ve döviz kurları gibi piyasa değişkenlerine karşı duyarlılığı önemli ölçüde azaltılmış, borçlanma vadeleri oldukça yüksek seviyelere uzatılmıştır.

2012-2014 döneminde de ölçütlere dayalı borçlanma politikası uygulaması sürdürülecek olup aşağıda sıralanan stratejik ölçütler vasıtasıyla orta ve uzun vadede piyasa risklerinin kontrol altında tutulması hedeflenmektedir.

- Likidite Riski: Nakit ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite riskinin azaltılması amacıyla güçlü rezerv tutulması ve ortalama vadenin piyasa koşulları elverdiği ölçüde uzatılarak vadesine 12 aydan az kalmış senetlerin payının azaltılması,
- Faiz Riski: TL cinsi borçlanmanın ağırlıklı olarak sabit faizli enstrümanlarla yapılarak gelecek 12 ayda faizi yenilenecek senetlerin payının azaltılması,
- Döviz Kuru Riski: Nakit iç borçlanmanın ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılması.

Söz konusu stratejik ölçütlerle uyumlu olarak hazırlanan finansman programı çerçevesinde, AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYH'ye oranının seyri aşağıdaki tabloda sunulmaktadır:

Tablo 8-AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stokunun GSYH'ye Oranı

	2012	2013	2014
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku/GSYH (%)	37,0	35,0	32,0

AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYH'ye oranının 2014 yılında yüzde 32 seviyesine düşürülmesi hedeflenmektedir.

IV. KURUMSAL ÖDENEK TEKLİF TAVANLARI VE BÜTÇE SÜRECİNE İLİŞKİN HUSUSLAR

A. Kurumsal Ödenek Teklif Tavanları

5018 sayılı Kanununun 16 ncı maddesi gereğince, söz konusu Kanuna ekli (I) ve (II) sayılı cetvellerde yer alan genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ve özel bütçeli idarelerin 2012, 2013 ve 2014 yıllarına ilişkin ödenek teklif tavanları ekli tablolarda yer almaktadır.

Kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları belirlenirken, makroekonomik göstergeler ile Orta Vadeli Programda belirlenen politika öncelikleri, kamu idarelerinin ihtiyaçları ve yürüttükleri önemli faaliyet ve projeler dikkate alınmıştır.

B. Bütçe Sürecine İlişkin Hususlar

2012, 2013 ve 2014 yılları bütçe teklifleri 5018 sayılı Kanununun 15, 16, 17 ve 18 inci maddelerine uygun olarak çok yıllık bütçeleme anlayışı ile uyumlu bir şekilde hazırlanacaktır.

Çok yıllık bütçelemenin başarılı bir şekilde sürdürülmesi, bütçe uygulamalarında kamu idareleri arasında gerekli işbirliği ve eşgüdümün sağlıklı bir şekilde yürütülmesine bağlı bulunmaktadır. Bütün kamu idareleri, önceki dönemlerde olduğu gibi 2012-2014 yıllarını kapsayan çok yıllık bütçe döneminde de aynı anlayışla hareket edeceklerdir.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri ile özel bütçeli idareler, Bütçe Çağrısı ve eki Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki Yatırım Programı Hazırlama Rehberindeki esas ve usuller çerçevesinde 2012, 2013 ve 2014 yıllarına ilişkin bütçe tekliflerini hazırlayacaklar ve 14 Ekim 2011 tarihine kadar kesinleşen bütçe tasarılarını Maliye Bakanlığına (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne) göndereceklerdir.