

KURUL KARARI

Yüksek Planlama Kurulundan:

Tarih : 8/10/2010

Karar No : 2010/28

Konu : Orta Vadeli Mali Plan

Yüksek Planlama Kurulunca;

Maliye Bakanlığının 8/10/2010 tarih ve 14673 sayılı yazısı dikkate alınarak; Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan ekli "Orta Vadeli Mali Plan (2011-2013)"ın kabulüne, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 16 ncı maddesine göre karar verilmiştir.

**ORTA VADELİ MALİ PLAN
(2011 - 2013)****GİRİŞ**

2011-2013 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.

Orta Vadeli Mali Plana dayalı olarak hazırlanacak 2011-2013 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. 2011-2013 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.

2011-2013 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 2011, 2012 ve 2013 yılları için bütçe tekliflerini sunacaklardır.

I. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNİN DAYANDIĞI TEMEL MAKROEKONOMİK GÖSTERGELER VE POLİTİKALAR**A. Temel Makroekonomik Göstergeler**

2011-2013 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 2011, 2012 ve 2013 yıllarına ilişkin sunulacak bütçe tekliflerinde söz konusu göstergeler dikkate alınacaktır.

Tablo 1- Temel Makroekonomik Göstergeler

	2011	2012	2013
GSYH Büyümesi (%)	4,5	5,0	5,5
GSYH (Milyar TL, Cari Fiyatlarla)	1.215	1.343	1.485
GSYH (Milyar Dolar, Cari Fiyatlarla)	781	847	913
TÜFE Yılsonu (%)	5,3	5,0	4,9

B. Bütçe Giderlerine İlişkin Temel Politikalar

2011-2013 döneminde izlenecek maliye politikası, büyümeye istikrar kazandırmayı, istihdamı artırmayı ve kamu dengelerini iyileştirmeyi hedeflemektedir. Mali Plan döneminde bu hedef ile uyumlu olarak bütçe açığı ile borç stokunun milli gelire oranı azaltılacaktır.

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.

Mali Plan döneminde, büyümeyi 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, Doğu Anadolu Projesi, Konya Ovası Projesi başta olmak üzere ekonomik ve sosyal altyapı projelerine yoğunlaştırılacaktır. GAP Eylem Planı ve diğer bölgesel programlar kapsamında yer alan projelerin, sağlanan ilave kaynaklar da dikkate alınarak, hızla tamamlanmasına yönelik tedbirler zamanında alınacaktır. AB'ye üyelik yönünde ortaya konulan politika ve önceliklerin hayata geçirilmesi için gereken yatırımlar hızlandırılacaktır.

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.

2011-2013 döneminde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında kamu idarelerinin, mali yönetim ve kontrol 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 idarelerinde uluslararası standartlarla uyumlu bir iç kontrol ortamının oluşturulması için Mali Plan döneminde kamu idarelerinin iç kontrol eylem planlarının etkili bir şekilde uygulanması sağlanacaktır. Böylece, kamu idarelerinin faaliyetlerinde kamu iç kontrol standartlarının esas alınması sağlanacaktır. Ayrıca, kamu idarelerinin karar verme süreçlerini güçlendirmek, mali saydamlık ve hesap verilebilirliği artırmak amacıyla uygulamaya konulan stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yaygınlaştırılacaktır.

C. Bütçe Gelirlerine İlişkin Temel Politikalar

Mali Plan döneminde uygulanacak gelir politikalarının temel amacı; büyüme, yatırım ve istihdamı desteklemek ve ekonomide kayıtdışılığı azaltmaktır. 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. İstisna, muafiyet ve indirimler nedeniyle oluşan vergi harcamalarının mali boyutunun tespitine yönelik çalışmalara devam edilecektir. Ayrıca, Avrupa Birliği müktesebatı ile uyum çalışmaları sürdürülecektir.

Kayıtdışı Ekonomiyle Mücadele Stratejisi Eylem Planı uygulama tecrübesi ışığında güncellenecektir. Söz konusu Plan kapsamında kayıtdışılıkla mücadelede tüm kurumların ve toplum kesimlerinin katılımı sağlanacaktır. Kayıtdışı 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

	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi (Milyon TL)	-33.493	-32.261	-24.359
Merkezi Yönetim Bütçe Dengesi / GSYH (%)	-2,8	-2,4	-1,6
Faiz Dışı Fazla (Milyon TL)	14.007	20.239	25.641
Faiz Dışı Fazla / GSYH (%)	1,2	1,5	1,7

2011 yılı merkezi yönetim bütçe açığının GSYH'ye oranının yüzde 2,8 olarak gerçekleşeceği, 2012 ve 2013 yıllarında ise sırasıyla yüzde 2,4'e ve yüzde 1,6'ya düşeceği tahmin edilmektedir.

Orta Vadeli Mali Plan döneminde, faiz dışı fazlanın GSYH'ye oranının 2011 yılında yüzde 1,2, 2012 yılında yüzde 1,5 ve 2013 yılında ise yüzde 1,7 olarak gerçekleşeceği öngörülmektedir.

Merkezi yönetim bütçesinin program tanımlı gelir ve giderleri ile faiz dışı dengesi ise Tablo 3'de yer almaktadır.

Tablo 3- Program Tanımlı Bütçe Büyüklükleri

	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Giderleri (Milyon TL)	264.919	286.717	309.002
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Giderleri / GSYH (%)	21,8	21,3	20,8
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri (Milyon TL)	265.359	292.146	321.261
Merkezi Yönetim Bütçesi Gelirleri /GSYH (%)	21,8	21,7	21,6
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Dengesi (Milyon TL)	440	5.429	12.259
Merkezi Yönetim Bütçesi Faiz Dışı Dengesi / GSYH (%)	0,04	0,40	0,83

B. Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

2011-2013 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 esas alınmıştır. Aile hekimliğinin tüm ülkede uygulanacağı ve özürü 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, özürü evde bakımı yardımından yararlanacak kişi sayısı, burs ve harçlıklarda yapılacak artışlar ile yararlanacak öğrenci sayısındaki artış ve diğer transferler dikkate alınmıştır. Gelirdeki artışa paralel olarak mahalli idare paylarında artış gerçekleşeceği varsayılmıştır.

Sermaye giderlerinin belirlenmesinde Orta Vadeli Mali Plan döneminde kamu yatırımlarına ilişkin belirlenen hedefler ile GAP Eylem Planı ve diğer bölgesel kalkınma planları kapsamında yapılacak yatırımlar dikkate alınmıştır. Sermaye transferlerinin belirlenmesinde, Orta Vadeli Mali Plan döneminde KÖYDES, BELDES, SODES ve Ar-Ge projelerine desteğin devam ettirilmesi öngörülmüştür.

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

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 2011-2013 dönemi merkezi yönetim bütçe giderleri Tablo 4'de yer aldığı şekilde belirlenmiştir.

Tablo 4- Ekonomik Sınıflandırma Bazında Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri

(Milyon TL)	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	312.519	339.317	359.103
Faiz Dışı Giderler	265.019	286.817	309.102
- Personel Giderleri	72.299	78.164	84.064
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	12.737	13.749	14.662
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	30.049	31.718	33.347
- Cari Transferler	115.778	125.849	136.556
- Sermaye Giderleri	21.635	24.270	26.804
- Sermaye Transferleri	4.300	4.568	4.899
- Borç Verme	6.436	6.793	7.013
- Yedek Ödenek	1.784	1.706	1.757
Faiz Giderleri	47.500	52.500	50.000

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

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

	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	25,7	25,3	24,2
Faiz Dışı Giderler	21,8	21,4	20,8
- Personel Giderleri	6,0	5,8	5,7
- Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	1,0	1,0	1,0
- Mal ve Hizmet Alım Giderleri	2,5	2,4	2,2
- Cari Transferler	9,5	9,4	9,2

- Sermaye Giderleri	1,8	1,8	1,8
- Sermaye Transferleri	0,4	0,3	0,3
- Borç Verme	0,5	0,5	0,5
- Yedek Ödenek	0,1	0,1	0,1
Faiz Giderleri	3,9	3,9	3,4

2011-2013 döneminde, merkezi yönetim bütçe giderlerinin GSYH'ye oranının sırasıyla yüzde 25,7, yüzde 25,3 ve yüzde 24,2 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)	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)	279.026	307.056	334.743
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)	232.220	255.902	281.909

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

	2011	2012	2013
Merkezi Yönetim Bütçe Gelirleri (Net)/GSYH (%)	23,0	22,9	22,5
Merkezi Yönetim Bütçesi Vergi Gelirleri (Net)/GSYH (%)	19,1	19,1	19,0

2011-2013 Mali Plan dönemi sonunda merkezi yönetim bütçe gelirlerinin GSYH'ye oranının yüzde 22,5, vergi gelirlerinin GSYH'ye oranının ise yüzde 19 olarak gerçekleşeceği beklenmektedir.

III. MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE AÇIĞININ FİNANSMANI

Borç Yönetiminin temel ilkeleri 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.

2011-2013 döneminde de stratejik 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 faizi gelecek 12 ay içerisinde yenilenecek senetlerin payının azaltılması,
- Döviz Kuru Riski: Nakit iç borçlanmanın ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılarak, iç borçlanma içerisinde döviz cinsi/endeksli senetlerin payının azaltılması.

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

	2011	2012	2013
AB Tanımlı Genel Yönetim Nominal Borç Stoku/GSYH (%)	40,6	38,8	36,8

AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYH'ye oranının 2013 yılında yüzde 36,8 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 2011, 2012 ve 2013 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

2011, 2012 ve 2013 yılları bütçe teklifleri 5018 sayılı Kanunun 15, 16, 17 ve 18 inci maddelerine uygun olarak çok yıllık bütçeleme anlayışı ile uyumlu bir şekilde hazırlanacaktır.

Çok yıllık bütçeleminin 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 2011-2013 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 2011, 2012 ve 2013 yıllarına ilişkin bütçe tekliflerini hazırlayacaklar ve 15 Ekim 2010 tarihine kadar kesinleşen bütçe tasarımlarını Maliye Bakanlığına (Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğüne) göndereceklerdir.