

maliizleme 2

ekimlaralık
2005

tepav | epr

ekonomipolitikalararaştırmacıenstitüsü
economicpolicyresearchinstitute

Uğur mumcu caddesi 80/3 g.o.p ankara türkiye
tel: (312) 446 0409 faks: (312) 446 3006 mali.izleme@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

dreambox 0312 2615107

tepav | epr
yönetişimetütleri programı

ISBN 9944-927-10-4



ekimlaralık
2005

tepav | epr
yönetişimetütleri programı

Mali İzleme

Ekim - Kasım - Aralık 2005

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı | Ekonomi Politikaları
Araştırma Enstitüsü

TEPAV | EPRI yayımıdır. Bu kitaptaki tüm bilgiler kaynak gösterilmesi
kaydıyla kullanılabilir.

ISBN 9944-927-10-4
Mayıs 2005

Uğur Mumcu Caddesi 80/3
Gaziosmanpaşa 06700 Ankara
Telefon +90 312 446 0409
Faks +90 312 446 3006
tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr

Matsa Basımevi
+90 312 395 2054
Ankara

İçindekiler

Ekim 2005	3
Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	4
Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	9
Mali Mevzuatta Yaşanan Gelişmeler	10
Ek Tablolar	14
Kasım 2005	19
Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	20
Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	28
Ek1. Sağlık Harcamalarında Neler Oluyor?	28
Ek Tablolar	36
Aralık 2005	41
Özet	42
Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler	43
Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	53
Ek 1 Hükümetin Kendilerine Dayatılan Bir Kamu Açığı İzlenimi Vermek İçin İzleyecekleri Çeşitli Yollar	54
Ek 2 Kamu Eğitim Harcamalarının Durumu	56
Ek Tablolar	64

Ekim 2005

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

A. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı:

Ekim ayı bütçe sonuçlarına göre Konsolide Bütçe dengesi kümülatif olarak 9,4 trilyon YTL tutarında açık vermiştir. Bu bir önceki yılın aynı dönemine göre %62,2 oranında bir iyileşme anlamına gelmektedir. Faiz oranlarındaki düşme ile birlikte, YTL'nin de erlenmesinden dolayı faiz giderlerinin bir önceki yıla göre %20,9 oranında düşmesi, bu yıl bütçesinin performansının arkasında yatan en önemli etkidir.

Faiz dışı harcamalardaki artış oranının, ortalama enflasyon ve büyüme ile birlikte vergi gelirleri olmak üzere bütçe gelirlerindeki artış oranının üzerinde gerçekleşmesi Ekim ayında da devam etmiştir. Toplam bütçe giderleri Ekim ayı sonunda %3,4 oranında artarken faiz dışı giderlerdeki artış oranı %22,4 olmuştur. Tahakkuk sürecini tamamlamayı için mali hesaplara yansımayan, Kasım ve Aralık aylarında tahakkuk ettirilecek olan harcamalarla birlikte düşüldüğünde bu oranın daha yüksek düzeyde gerçekleşeceğini söyleyebiliriz.

Konsolide bütçe harcamalarındaki artışın bütçe gelirleri üzerinde gerçekleşmesi, kendisini program tanımlı gelir ve gider toplamlarında çok daha iyi göstermektedir. Program varsayımlarına uygun olarak düzeltilmiş bütçe rakamlarına baktığımızda; program tanımlı harcamalardaki artışın, %22,9 ile program tanımlı gelirlerdeki artış oranının 4,2 puan üzerinde gerçekleştiği görülmektedir. Bu ise konsolide bütçe program tanımlı faiz dışı dengenin geçen yıla göre %6 daha iyi performans göstermesine yol açmıştır.

Tablo 1. Ekim 2005 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	Ocak-Eylül Bütçe Gerçekleşmeleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Ekim 2004	Ocak-Ekim 2005	2005 Bütçesi	Artis Oranı (%)	Ocak-Ekim 2004	Ocak-Ekim 2005
Bütçe Harcamaları	112.100	115.953	155.628	3,4	74,8	74,5
1. Faiz Dışı Harcamalar	63.067	77.165	99.188	22,4	75,2	77,8
Personel Giderleri	24.387	27.091	31.904	11,1	85,4	84,9
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	3.151	3.567	4.333	13,2	86,9	82,3
Mal ve Hizmet Alımları	6.344	8.634	14.438	36,1	52,6	59,8
Cari Transferler	23.525	29.580	32.499	25,7	85,7	91,0
Sermaye Giderleri	4.017	5.749	10.071	43,1	62,7	57,1
Sermaye Transferleri	209	1.258	1.088	502,6	51,6	115,6
Borç Verme	1.398	1.285	2.805	-8,0	42,0	45,8
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	49.033	38.788	56.440	-20,9	74,2	68,7
Bütçe Gelirleri	87.288	106.572	126.490	22,1	83,8	84,3
1. Genel Bütçe Gelirleri	85.770	104.707	124.330	22,1	83,0	84,2
Vergi Gelirleri	71.172	86.318	106.617	21,3	80,1	81,0
Vergi Dışı Gelirler	13.766	17.738	17.238	28,9	98,9	102,9
Sermaye Gelirleri	128	198	343	54,8	25,4	57,7
Alınan Bağış ve Yardımlar	704	454	132	-35,6		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	1.518	1.865	2.160	22,9	189,8	86,4
Bütçe Dengesi	-24.811	-9.381	-29.137	-62,2	54,1	32,2
Faiz Dışı Denge	24.221	29.407	27.303	21,4	119,8	107,7
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	21.063	22.335	24.048	6,0	100,4	92,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

Tablo 2. Ocak-Ekim Dönemi Konsolide Bütçe Program Tanımlı Harcama ve Gelir Gerçekleşmeleri Ekonomik Programın Performans Kriterleri Ne Durumda ?

(milyon YTL)	2004	2005	Artis Oranı (%)
Program Tanımlı Harcama	62.687	77.038	22,9
Program Tanımlı Gelir	83.750	99.373	18,7
Program Tanımlı Denge	21.063	22.335	6,0

Program tanımlı gelir gider hareketlerinde yaşanan olumsuz gelişme, konsolide kamu sektörü faiz dışı dengesi program gerçekleşmelerine de yansımaya başlamıştır. Kamu sektörü genel dengesi faiz dışı fazla performansı sonuçları Hazine Müsteşarlığı'nın internet sayfasında Ajustos sonu itibarıyla verilmektedir. Stikrar programına göre, Eylül sonu kümülatif kamu sektörü faiz dışı dengesi büyüklüğünün 25,6 milyar YTL düzeyinde olması öngörülmüştür.

Hazine Müsteşarlığı, Eylül ayına ait kamu sektörü faiz dışı dengesini henüz yayınlamamıştır. Bu nedenle, Eylül ayı sonunda veriler bazında performans kriterlerinin en önemlisi sayılan %6,5 lik faiz dışı fazlanın yakalanıp yakalanmayacağı konusunda resmi rakamlardan yola çıkarak bir tahminde bulunma imkanı yoktur. Onun yerine eldeki mevcut verilerden ve yıl başından bu yana konsolide bütçe dışı kurumların faiz dengesindeki aylık ortalama değişimlerinin aynı kalacağı varsayımı ile Eylül sonu performans hedefinin yakalanıp yakalanmadığı konusunda küçük bir egzersiz yapmaya çalıştık. Aşağıda buna ilişkin öngörülerimiz yer almaktadır.

Ocak-Eylül döneminde konsolide kamu sektörünün en önemli kalemi olan konsolide bütçe program tanımlı faiz dışı dengesi 21,1 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Toplam hedef olan 25,6'ya ulaşmak için geri kalan 4,5 milyar YTL tutarındaki faiz dışı fazlanın (hedefin %17,5'i) bütçe dışı kurumlar tarafından sağlanması gerekmektedir. Ajustos sonu itibarıyla bütçe dışı kurumların toplam faiz dışı dengesi 3,2 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Buna göre 4,5 milyar YTL'na ulaşabilmek için bütçe dışı kurumların Eylül ayı içinde yaklaşık 1,3 milyar YTL tutarında faiz dışı fazla vermesi gerekmektedir. 2004 yılı Eylül ayında bütçe dışı kurumların faiz dışı fazla tutarı 511 milyon YTL düzeyinde gerçekleşmiştir, 2005 yılı ilk sekiz aylık gerçekleşmelerin ortalamasına göre ise bu gerçekleşme yaklaşık 400 milyon YTL düzeyinde tahmin edilmektedir.

Her iki tahmin yöntemine göre de Eylül sonu konsolide kamu sektörü hedefinin, programın altında gerçekleşmesi riski bulunmaktadır. Haziran ayına kadar faiz dışı kamu sektörü fazlası hedeflerin oldukça üzerinde gerçekleşmişken özellikle yılın son 6 altı ayında faiz dışı harcama elimleri gelir kalemlerindeki tahsilat elimlerinin üzerinde artmakta ve hedeflerin tutturulmasını riskli hale getirmektedir. Bu rakamlara ve dengeye Hazinesinin TMO'ya açtığı ve bir milyar YTL'ya yaklaşan kredinin nasıl yansıdığı da belli değildir. Bu rakamın hangi gerekçelerle bütçe hesaplarına dahil edilmediği ise önemli bir sorudur. İleri olarak havada asılı durmaktadır. Bu açıdan hedefin tutabilmesi K/T veya fon dengesinin genel elimlerin aksine önemli düzeyde bir fazla vermesine bağlı görülmektedir.

Eylül ayı sonunda %6,5 lik faiz dışı fazla hedefinin yakalanıp yakalanmayacağı konusunda resmi rakamlardan yola çıkarak bir tahminde bulunma imkanı yoktur.

Eylül sonu konsolide kamu sektörü hedefinin, programın altında gerçekleşmesi riski bulunmaktadır.

Dengeye Hazine'nin TMO'ya açtığı bir milyar YTL'ye yaklaşan kredinin nasıl yansıdığı da belli değildir. Bu rakamın hangi gerekçelerle bütçeye dahil edilmediğinin cevablanması gerekir.

Tablo 3. Ocak-Eylül Dönemi Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dı ı Denge Hedef ve Gerçekle meleri - Performans kriterleri kar ısında durum

(Gerçekle meler / Geçici) (milyon YTL)	Nisan Sonu	Haziran Sonu	Tem A u	Eylül (Küm)	
				Gerç	Tahmin
Faiz Dı ı Denge	12.352	17.343	17.606	23.064	24.678
Faiz Dı ı Denge (K T'ler Hariç)	9.895	16.046	16.458	22.184	23.695
Konsolide Bütçe	8.770	14.309	14.828	19.879	21.119
Bütçe Dı ı Fonlar	326	719	630	1103	1.267
K T'ler (*)	2.456	1.297	1.148	880	983
Sosyal Güvenlik Kurulu ları	290	263	99	140	119
sizlik Sigortası Fonu	509	755	901	1.062	1.190
Program Hedefleri*					
Faiz Dı ı Denge	8.720	15.730			25.595
Faiz Dı ı Denge (K T'ler Hariç)	8.020	14.130			23.295
Toplam Denge	-8.180	-8.770			-10.205
Fark					Tahmin
Faiz Dı ı Denge	3.632	1.613			-917
Faiz Dı ı Denge (K T'ler Hariç)	1.875	1.916			400
Kaynak: Hazine Müste arlı ve kendi hesaplamalarımız					
* 20 nci stand by ilk Niyet Mektubu Ek F					

B. Bütçe Giderleri

Konsolide bütçe harcamalarının bütçe ödene ine göre gerçekle me oranı bir önceki yıllar hemen hemen aynı düzeyde gerçekle mi tir. Bütçe ödeneklerinin %74,5'i ilk on ay sonunda kullanılmı tır. Faiz dı ı harcamalar açısından bakıldı ında bu oran, %77,8'e çıkmaktadır.

Toplam harcamaların aksine geçen yılın aynı dönemine göre faiz dı ı harcamaların ödeneklere göre kullanımı dönemsel olarak özellikle cari transferler ile mal ve hizmet alımlarındaki artı ların etkisiyle bir önceki yılın aynı dönemine göre üç puana yakın artımı tır.

Ocak-Ekim döneminde, bir önceki yılın aynı dönemine göre faiz dı ı harcamalarda ya anan artı programlanan artı ın üzerinde gerçekle mi tir. Programlanan artı %17,3 oranında iken gerçekle me Ocak-Ekim döneminde %22,4 oranında olmu tur. Bunun anlamı, Ocak-Ekim döneminde faiz dı ı harcamaların programlanan yıllık artı ın üzerinde seyretmesidir. Cari transferler, mal ve hizmet alımları ve sermaye giderleri sapmanın ya andı ı ana kalemler olmu tur. Özellikle toplam harcamalar içindeki payının yüksek olması nedeniyle, cari transferler ba lı ı altındaki sosyal güvenlik kurumlarındaki sapma önemlidir. Nitekim ilk 10 ay sonunda bu kurumlar için ayrılan ödene in %90'ından fazlası kullanılmı tır. Bu oran SSK'da %95'e ula mı tır. Sosyal güvenlik kurumları için 2005 yılında 2004 yılına göre artı oranı %13 öngörölmü ken, gerçekle me %22,3 gibi oldukça yüksek bir oran çıkmı tır (ayrıntılı oranlar için bkz ek tablo 3).

Cari transferler kalemindeki artı ın özellikle sosyal güvenlik kurumlarının ba ta sa lık harcamaları olmak üzere bir kısım harcamalarını tahakkuk ettirmedikleri için daha dü ük görüldü ü tahmin edilmektedir. Nitekim, Sa lık Bakanlığı verilerine göre sosyal güvenlik kurumlarının bakanlık hastanelerine olan birikmi borcu Ekim sonu itibarıyla 2 katrilyon lirayı a mı bulunmaktadır.

Tablo 4. 2004-2005 Konsolide Bütçe Programlanan Harcama Oranı ve Gerçekle me (Ocak Ekim)

	milyon YTL				Artis Eki-Eki	Öng. Artis Grç-Pr
	Eki.04	2004 Grç.	Eki.05	2005 Pr.		
Harcamalar	112.100	141.021	115.953	155.628	3,4%	10,4%
Faiz Hariç Harcamalar	63.067	84.532	77.165	99.188	22,4%	17,3%
I. Personel	24.387	28.948	27.091	31.904	11,1%	10,2%
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	3.151	4.024	3.567	4.333	13,2%	7,7%
III. Mal ve Hizmet Alımları	6.344	12.684	8.634	14.438	36,1%	13,8%
IV. Faiz Harcamaları	49.033	56.488	38.788	56.440	-20,9%	-0,1%
V. Cari Transferler	23.525	27.683	29.580	32.499	25,7%	17,4%
KIT Görev Zararları	290	388	433	465	49,3%	20,0%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	16.227	19.476	19.841	21.999	22,3%	13,0%
Özerk Kurumlara Transferler	1.089	1.308	1.093	1.576	0,4%	20,5%
Kredi ve Yurtlar Kur. Trans.	799	834	884	1.175	10,7%	40,9%
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2.833	3.079	3.313	3.457	16,9%	12,3%
Emeklilere Vergi İadeleri	561	710	1.257	1.293	123,9%	82,3%
Yurtdışına Yapılan Transferler	226	348	284	506	25,6%	45,5%
Diğer Cari Transferler	904	1.334	2.070	2.028	128,9%	52,0%
VI. Sermaye Giderleri	4.017	8.050	5.749	10.071	43,1%	25,1%
VII. Sermaye Transferleri	209	437	1.258	1.088	502,6%	148,8%
VIII. Borç Verme	1.398	2.669	1.285	2.805	-8,0%	5,1%
IX. Yedek Ödenekler	37	37	0	2.050		

Ocak-Ekim döneminde faiz dı ı harcamalara katkı yapan harcama kalemleri açısından bakıldı ında, en büyük payın personel harcamaları ile sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transfer harcamalarına ait oldu u izleyen tabloda görölmektedir. Faiz dı ı harcamaların %65,7'si bu iki harcama kaleminden kaynaklanmı tır.

Tablo 5. Konsolide Bütçe Faiz Dı ı Harcamaların %Da ılımı ve Faiz Dı ı Harcamalardaki Artı a Katkı

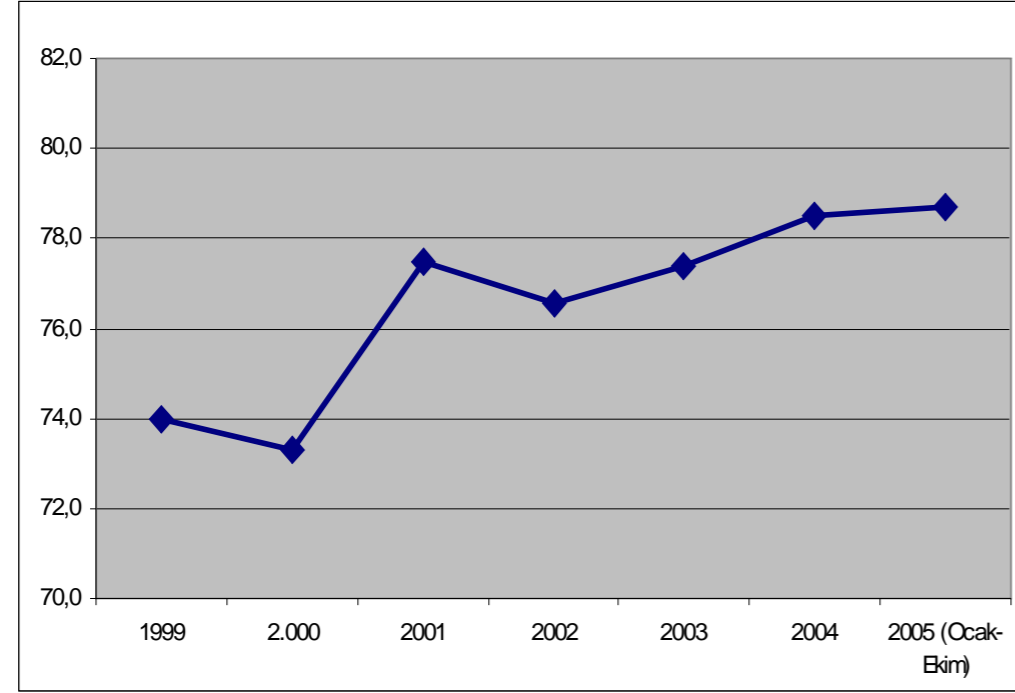
	FDH'in Yüzde	Artis Oranına
	Dagilimi	Katki
Faiz Disi Harcamalar (FDH)	100,0	22,4
Personel	39,7	8,9
Mal ve Hizmet Alımları	11,2	2,5
Sağlık	3,8	0,8
Cari Transferler	38,3	8,6
Sosyal Güvenlik Kurumları	25,7	5,7
Tarımsal Destekleme	4,3	1,0
Sermaye Giderleri	7,5	1,7
Diğer	3,3	0,7

Ekim sonu itibarıyla bütçe harcamaları içinde esnekli in olmadı ı harcamaların payı % 78,7, esnekli in oldu u harcamaların payı ise % 21,3 oranında gerçekle mi tir.

Faiz dı ı harcamaların ödeneklere göre kullanımı bir önceki yılın aynı dönemine göre üç puana yakın artımı tır

Cari transferler kalemindeki artı ın, bir kısım kamu harcamalarının tahakkuk ettirilmemesi nedeniyle daha dü ük görüldü ü tahmin edilmektedir.

Grafik 1. Bütçe içinde Esnekli i Olmayan Harcamaların Payı (%)



C. Bütçe Gelirleri

Konsolide bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre Ekim ayı sonunda kümülatif olarak %22,1 oranında artış göstermiştir. Vergi gelirleri ise bu dönemde ortalamasının biraz altında %21,3 oranında artmıştır. Ocak-Ekim döneminde vergi gelirlerinde yaşanan artış oranı programlanan artış oranının yaklaşık 3 puan üzerinde çıkmıştır.

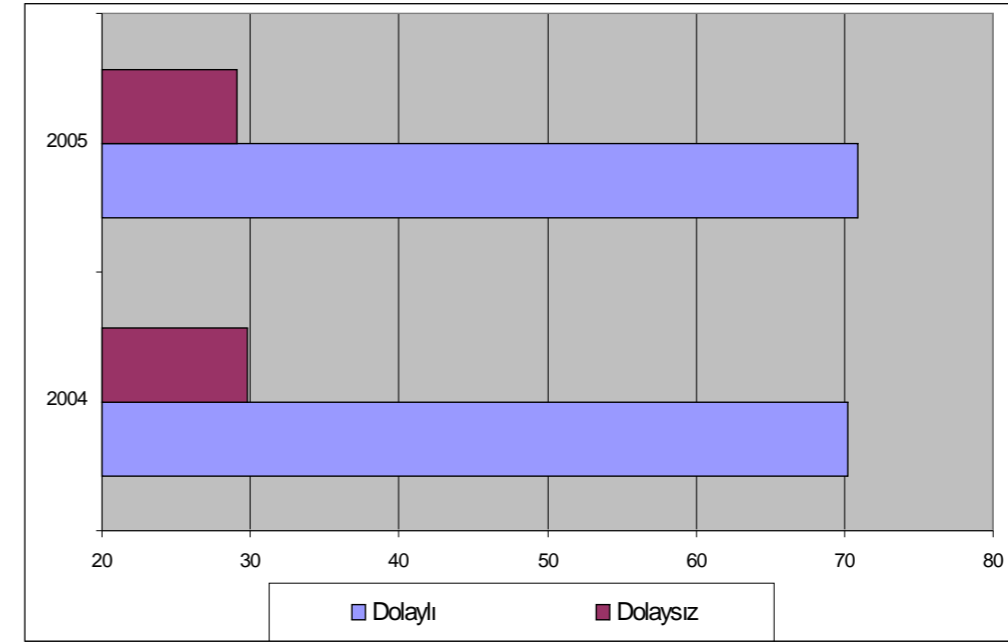
Gelir üzerinden alınan vergiler ortalama artış oranının altında kalırken buna ÖTV olmak üzere mal ve hizmetler üzerinden alınan vergilerin önemli bir kısmı ortalama artışın üzerinde gerçekleşmiştir. Ekim ayı sonu itibarıyla ÖTV tahsilatı toplam vergi gelirlerinin %30'unu almıştır. Yine, özel iletişim vergisi ile motorlu taşıtlar vergisinde yaşanan artışlar %50'nin üzerine çıkmıştır.

Dış ticaret üzerinden alınan vergi gelirlerindeki artış oranı ortalama artış oranının oldukça altında kalmıştır. Burada ilginç olan nokta, 2005 yılı ithalat düzeyinin yıl başındaki ithalat hedefinin yaklaşık %10 üzerinde gerçekleşiyor olmasına rağmen vergi tahsilatının düşüyor olmasıdır. Yine bu anlamda ÖTV oranları artırılmamasına rağmen kolalı gazoz ve içecekler ile tütün mamülleri üzerinde alınan ÖTV tahsilatının %10'unun altında kalması da dikkat çekicidir.¹

Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı Ekim ayı sonunda artarak %70,9'a çıkmıştır. Bir önceki yılın aynı dönemine göre dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payında 0,7 puanlık bir artış olmuştur.

¹Bu konulara yönelik değerlendirmeler Ekim 2005 Mali Zleme Raporu kapsamında 2006 yılı bütçe tahminlerinin değerlendirilmesinde ele alınmıştır.

Grafik 2. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Gelişimi (Ocak-Eylül)



Toplam bütçe geliri tahsilatını yukarıya çeken dönemsel gelişme, vergi dışı gelirlerde ortaya çıkan %28,9 oranındaki artış olmuştur. Bu düzeydeki artış ise faiz ve ikrazlardan elde edilen gelirler başlıca altında yer alan devlet tahvil prim satış gelirleri ile diğer faiz gelirlerindeki tahsilattan kaynaklanmıştır. Diğer faiz gelirleri esas olarak TMSF'nin borçları karşılığında Hazine'ye yaptığı ödemelerin gecikme faizlerinden oluşmaktadır. Bu iki gelir kaleminden elde edilen gelirlerin, aslında nakit esasına göre çalışılan bir muhasebe sisteminde, bütçeye gelir yazılmasının ne derece doğru olduğu ayrı bir tartışma konusudur (ayrıntılı değerlendirme için bkz: Haziran 2005 Mali Zleme Raporu, kutu 3).

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler

Ekim ayı sonunda oluşan bütçe nakit açısının finansmanında dikkat çeken gelişme, Hazine'nin önceki aylarda biriktirmiş olduğu nakit rezervlerinin bir kısmının ödemelerinde kullanılması ve buna paralel olarak net borçlanmasını önceki aylara oranla bir miktar azaltmasıdır. Önümüzdeki aylarda TMSF'den yapılacak nakit tahsilatlarında katkısıyla Hazine'nin artan nakit taleplerini rezerv yapısını bu seviyelerde tutacak bir biçimde yapacağı net borçlanmalarla karşılaması beklenmektedir. Bu suretle Hazine'nin uzunca bir süredir uygulamakta olduğu nakit rezerv tutma politikasını sürdürmeye devam edeceği anlaşılmaktadır.

Çıkarılan Borçlanmada kısa vadeli net bono borçlanmasının Haziran ayından bu yana gözlemlenen negatife dönüşünün devam ettiği görülmektedir. Dış borçlanmadaki negatif geri ödeyicilik durumunun devam etmesiyle birlikte bütçe nakit açısının finansmanı bütünüyle tahvil borçlanması yoluyla gerçekleştirilmiştir.

Bu gelişmeler sonucunda iç borç stokunun ortalama vadesi ile iç borçlanmanın ortalama vadesinde daha önceki aylarda gözlenen artış eğilimi devam etmiştir. Çıkarılan borç stokunun ortalama vadesi artış eğilimini devam ettirerek 23,2 aya, iç borçlanmanın ortalama vadesi de Ekim ayında 27,8 aya çıkmıştır. İskontolu iç borçlanma ihalelerinde aylık ortalama faiz ise düşme eğilimini devam ettirerek 14,55 puan olmuştur.

Önümüzdeki aylarda Hazine'nin artan nakit taleplerini net borçlanmalarla karşılaması beklenmektedir.

Bütçe nakit açısının finansmanı bütünüyle tahvil borçlanması yoluyla gerçekleştirilmiştir.

İskontolu iç borçlanma ihalelerinde aylık ortalama faiz ise düşme eğilimini devam ettirerek 14,55 puan olmuştur.

III. Mali Mevzuatta Ya_anan Geli_meler

A. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununda Yapılan De i iklikler

Bu ön de erlendirme raporunda, halen TBMM de görü ülmekte olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nda öngörülen de i iklikleri ele almak istiyoruz. Zira bu de i ikliklerin, karar vericilerin bütçe reformu konusundaki samimiyetlerinin de test edildi i bir ortamı yarattı ını dü ünüyoruz.

Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu esas olarak ;

- Mali Disiplin açısından; Bütçenin kapsamını geni leten, harcamacı kurulu lara sıkı ödenek tavanları getiren, ödeneksiz harcama yapılmasını engelleyen,
- Harcama taleplerinin önceliklendirilmesi açısından, orta vadeli plan ve mali plan anlayı ı getiren, kurulu düzeyinde stratejik planlama ve performans hedefleri uygulamasına geçmeyi amaçlayan,
- Denetimi iç kontrol, iç denetim ve dı denetim eksenine oturtan ve Sayı tay'ın dı denetim kapsamını geni leten,

Özellikleri ile bazı eksikliklerine ra men mali yönetimde da ınıklı ı gidermeyi ve kamu maliyesine disiplin getirmeyi amaçlayan bir yasadır.

Bu yasanın 1.1.2005 tarihinde uygulamaya geçirilmesi planlanırken gerekli ikincil mevzuatın çıkarılamaması, kurulu ların uygulama için hazır olamaması sonucunda 1.1.2006'dan itibaren tüm devlet te kilatı için geçerli olmak üzere uygulamaya konması planlanmı tır.

Dolayısı ile 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Yasası daha henüz tam anlamı ile yürürlü e girmeden de i ikli e u rama gibi bir durumla kar ı kar ıyadır.

Bunun bir çok nedeni olmakla beraber TBMM sitesinde yer alan Plan Bütçe Komisyonu Raporu'nda, yasanın henüz tüm yönleri ile anla ılamaması ve üzerinde çıktı ı tarihten itibaren tam bir konsensüs sa lanamaması nedeni ile yasa da de i ikli e gidildi i ifade edilmektedir. Ancak a a ıda da ele alaca ımız gibi, yasaya getirilen bir takım düzenlemelerin bu gerekçelerle pek de ba da tırılmayaca ını da gözden uzak tutmamalıyız.

Bu yasanın TBMM'ye sunulmu u ile ilgili olarak da ilkesel bir ele tiri getirmek gerekmektedir. Bu yasa aslında 2006 bütçesinin dayana ı olacak bir yasa iken, Meclise önce bütçe yasası sunulmu ve Bütçe Tasarısı, Komisyon'da görü ülmü daha sonra ise Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu hakkındaki de i iklik tasla ı ele alınmı tır. Böylece taslaktaki de i ikliklerin önceden aynen kabul olaca ı varsayımı ile Bütçe Yasası (örne in II ve III sayılı cetvellerdeki 5018 deki kapsam de i ikli i gibi) TBMM de ele alınmı tır. Do rusu önce 5018 de i ikliklerinin daha sonra bütçe tasarısının ele alınması olmalıydı.

Yasa ne gibi de i iklikler getiriyor ?

Tasarının gerekçesine bakıldı ında; bazı teknik ibarelerin düzeltildi i, i lem sürelerinin hızlandırıldı ı ve bazı görev ve fonksiyonların yeniden tanımlandı ını söyleyebiliriz. Bununla beraber bu yasanın 5018 de öngördü ü temel de i iklikleri öyle sıralayabiliriz.

a.Tasarın1n2 inci maddesi ile 5018 sayılı yasanın 34 üncü maddesi içerik açılışından tamamen dei tirilerek ödeneksiz harcama yapılması yolu açılmaktadır ki bu 5018 in ruhuna tamamen ters dü en bir uygulamadır. Oldukça teknik ifadelerle formüle edilen bu dei iklik özünde,

- Bütçede ödenek sınırlı olmaksızın Maliye Bakanlı'na harcamalar arttırma yetkisi vermektedir.
- Harcamaların dodu yıl deil de daha sonraki yıllarda bütçe tirilmesine olanak salamaktadır.

Bu madde aslında Torba Yasa olarak bilinen 5334 sayılı yasa da yer almaktaydı. O zaman halen yürürlükte olan ve bu yıl sonunda yürürlükten kalkacak olan 1050 sayılı yasa da dei iklik yapılarak bu maddenin bu yıl da uygulanması salanmı tı. İmdi ise 5018'e derç edilerek sürekli hale getirilmesi gibi bir durumla kar ı kar ıyayız. Bu uygulama bu açıdan geçmi yıllarda mali saydamlı ve disiplini sekteye uratan uygulamalara geri dönü niteliindedir.

b.Tasarın1n6 ıncı maddesi ile 5018 sayılı yasanın 58 inci maddesi dei tirilmektedir. Bununla mali kontrol yetkilisi kaldırılmı olmaktadır. 5018 sayılı yasanın 58 inci maddesinde, bütçe dairesi başkanlıklarına benzer fakat ondan daha geni yetkilerle donatılmı bir mali kontrol yetkilisinin harcama öncesi kontrol yapması öngörülmü tü. Yasanın, harcamacı kurulu ların üst yöneticilerine esneklik verme ilkesi ile çeli ir bir biçimde bünyesinde tuttu mali kontrol yetkilisi neredeyse harcama sürecini kilitler bir pozisyonda görev ve yetkilerle donatılmı tı. Bu da performans dayalı bütçe uygulaması açılışından bir handikap te kil ediyordu. Mali kontrol yetkilisinin kaldırılması bu açıdan olumludur.

c.Tasarın1n10 uncu maddesinin bir bendinde 5018 deki kurumlar arası ödenek aktarmaların kanunla yapılacağı ifadesi, bu hususun bütçe kanunları ile düzenlenecei ekinde dei tirilmı tir. Bu ise parlamentonun bütçe hakkına müdahale niteli ta ılmaktaydı. Plan Bütçe Komisyonu bunu metinden çikarmı tı ki bu da olumlu bir geli medir.

d.Tasarın1n10 uncu maddesinin içeriinde, yine bir ba ka olumsuzluk göze çarpmaktadır. 5018 sayılı kanun döner sermayeler ile fonların 31.12.2007'ye kadar tasfiyesini öngörmekteydi. İmdi yapılan dei iklikle fon sistemi (Tanıtma Fonu, Savunma Sanayi Fonu gibi) bütçe d1_1nda tutulmaya devam edilmesi, döner sermayelerin de herhangi bir öncelie tabi olmadan yine bütçe d1_1nda deerlendirilmesi uygulamasına geri dönüldü anla ılmaktadır.

e.Tasarın1n11 inci maddesi yine sorunlu bazı dei iklikler getirmektedir. 5018 ilk defa uluslar arası standartlar bazında bir devlet tanımı yapmı tı. Buna göre devlet tanımı; genel yönetim olarak ifade edilmi ti. Bu ba ılı altında merkezi yönetim, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurulu ları yer almaktadır. Merkezi yönetim, yani temel kamu politikaların uygulayan devlet te kilatı yasaya ekli 3 cetvelde tanımlanmı tı. Getirilmek istenen dei ikliklerle i te bu cetvellerdeki bazı kurulu lar kanun kapsamından çikarılmaktadır. Normalde kamu kaynağı kullanan bu kurulu ların kapsamdan çikarılması, bunların ticari olma özelliği ile gerekçelendirilmı tir. Halbuki devletin hissesi veya katkıları olan ticari nitelikli KOT'ler dahi TBMM denetimine tabidir. Buna kar ılıklı sözünü ettiğimiz dei iklikle bu kurulu lar tamamen meclis denetimi d1_1na çikarılmaktadır.

Bu özellikle TOK0 için özel bir önem ta ılmaktadır. Zira hazine arazileri kullanılarak; yani maddi nitelikteki kamu kaynakları kullanılarak faaliyet gösteren bu kurulu un TBMM ve Sayı tay denetimi d1_1na çikarılması izahı güçtür.

Tasarının 2inci maddesi ile Ödeneksiz Harcama yapılması yolu açılmaktadır.

Tasarının 6'inci maddesi ile mali kontrol yetkisi kaldırılmı olmaktadır

Tasarının 10 uncu maddesinde yapılan, parlamentonun bütçe hakkına müdahaleetme hakkı veren de i iklik metinden çıkarılmı tır.

Tasarının 10 uncu maddesinden fon ve döner sermaye uygulamasına geri dönüldü ü anla ılmaktadır.

Tasarının 11 inci maddesiyle bazı kurumlar TBMM denetimi dı ına çıkarılmaktadır.

f. Plan Bütçe Komisyonu bir de hükümetin tasarısında olmayan bir maddeyi tasarıya geçici madde olarak eklemiştir.

5018 sayılı kanun orijinal hali ile TBMM, Cumhurbaşkanlığı ve Sayışma bütçelerinin de diğer kurulu bütçeleri gibi hazırlanarak Maliye Bakanlığı'na gönderilmesini öngörmekteydi. İmdi ise yapılan değişiklikle bu kurumların bütçeleri doğrudan TBMM Başkanlığına gönderilmekte ve Maliye Bakanlığı ile bütçe müzakere süreci oluşturulmamaktadır. Böylece TBMM, Sayışma ve Cumhurbaşkanlığı bütçeleri için ayrıcalık tanınmamaktadır.

Asıl önemi husus ise bu değişikliklerle bu kurumların denetiminin, Meclis Hesapları Komisyonu tarafından yapılması şeklindeki eski sisteme geri dönüşüdür. Halbuki 5018 ile getirilen sistemde Sayışma'nın denetim yetkisi hem Cumhurbaşkanlığı'nın hem de bizzat TBMM'nin bütçesi üzerinde mevcuttu. Sayışma'nın kendi hesaplarının denetiminin ise 69 uncu maddeye göre TBMM Başkanlığına bağımsız denetim elemanlarından oluşturulması bir komisyonca yapılması öngörülmüştü.

Bu değişikliklerle Sayışma denetiminin sınırları daraltılırken; Sayışma'nın denetimi de ya kendi kendini denetleme ya da Meclisçe denetlenme gibi bir duruma sokulmakta fakat 69 uncu madde de yerinde tutulmaktadır. Böylece aynı kanun metninde denetimle ilgili olarak birbiriyle çelişen iki madde yer almış gibi gözükmektedir.

B. Kurumlar Vergisi, Gelir Vergisi ve Yatırım İndirimi'nde Olası Değişiklikler

Gerek Bakanın, gerek maliye bakanının kamuoyuna yapmış olduğu açıklamalardan vergi kanunlarında değişiklikler gidilerek kurumlar vergisi oranının 10 puan indirileceği, yatırım indirimi uygulamasının kaldırılması, gelir vergisinde ücret dilim kazançların oranlarında 5 puanlık bir azalma ile en yüksek dilime uygulanacak oranın yüzde 35 ile sınırlandırılması ayrıca vergi dilimlerinin sayısının da 5 den 4 e düşürüleceği anlaşılmaktadır.

Her ne kadar henüz mevzuatta bu konuda ne gibi bir değişiklik olacağı hususunda bir yasa tasarı teklifi ortada yoksa da bu konudaki görüşlerimizi iki noktada özetlemek istiyoruz:

Birincisi, konunun mali yönetimde ve hükümetin politika beyanları konusundaki saydamlık hususudur. Hükümetin her bu konuda önceden belirlenmiş bir politika tercihi var idiyse bunun her şeyden önce maliye bakanının bütçe sunumu konusunda, orta vadeli mali plan beyanında açıklanması gerekirdi. Dolayısıyla meclise ve kamuoyuna kamu mali yönetim kanunu'nda öngörüldüğü şekilde saydam bir biçimde hükümetin maliye politikası uygulama niyetinin tam anlamıyla beyan edilmediğini görmekteyiz. Daha açık bir deyişle, bütçe dökümanlarının arkasında yatan, bütçe politikalarının en önemlilerinden biri olması gereken vergi politikası meclise ve kamuoyuna bütçe sunulurken tam olarak açıklanmamıştır ancak bütçe meclise sunulduktan çok sonra Bakan ve maliye bakanının parti grup toplantılarında yapmış olduğu açıklamalarla ortaya çıkmıştır.

İkinci olarak getirilecek değişikliklere teknik bir gözle bakıldığında, bu saptamaları yapmak mümkündür. Her şeyden önce kurumlar vergisindeki indirim, bütçe gelirlerinde önemli bir kayba yol açmayacaktır. Bunun bir kaç nedeni bulunmaktadır. Öncelikle kurumlar vergisinin toplam vergi gelirleri içindeki payı 2005 yılı bütçe gerçeğe tahminine göre yüzde 8,8'dir. Gelir üzerinden alınan vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı ise yüzde 27,6 oranındadır. Bundan ücret üzerinden elde edilen gelir tahsilatı çıktığında oran yaklaşık yüzde 16'ya düşmektedir. Sonuç olarak, dolaysız vergilerde yapılacak olan herhangi bir iyileştirme mevcut vergi sistemi içinde çok büyük bir etki yaratmama potansiyeline sahiptir. Kaldı ki, yatırım indiriminin kaldırılması kurumlar ve gelir vergisindeki indirimleri dengeleyici nitelikler taşımaktadır. Bu açıdan söz konusu vergi düzenlemelerinin kısa vadede gelir etkisinin çok sınırlı olacağını söyleyebiliriz.

Yinede, yapılan bazı hesaplamalar bu düzenlemelerin sonucunda bir milyar YTL'nin biraz altında bir vergi kaybı olabileceğine de işaret etmektedir. Dolayısıyla program hedeflerine ulaşılması için bunun ya ek vergilerle ya da çeşitli harcama kesintileriyle karşılanması kaçınılmaz olarak gündeme gelecektir.

Buna karşılık, bu indirimlerin orta vadede yabancı sermayeyi diğer artları aynı kalmak koşuluyla olumlu etkileyebileceği öngörüsünde bulunulabilir. Ancak, hem yabancı sermayenin hem de yerli sermayenin vergi düzenlemelerinden olumlu olarak etkilenmeleri ve yapılacak indirimlerin gelir etkisinin pozitif dönüşümü öncelikle kayıt dışı ekonomi ile mücadelenin başarı kazanmasına ve bu konuda siyasi kararlılığa bağlıdır. Aksi halde getirilen bu tür düzenlemelerin hem etkisi sınırlı kalacak hem de ücret unsurlarına getirilen oran artırımları nedeniyle gelir dağılımındaki mevcut bozukluk devam ederken kayıt dışı ekonomilerin gelişimi güçlenecektir.

Yapılacak indirimlerin gelir etkisinin pozitif dönüşümü öncelikle kayıt dışı ekonomi ile mücadelenin başarı kazanmasına bağlıdır.

TBMM, Sayışma ve Cumhurbaşkanlığı bütçeleri için ayrıcalık tanınmamaktadır.

Bütçe dökümanlarının arkasında yatan, bütçe politikalarının en önemlilerinden biri olması gereken vergi politikası meclise ve kamuoyuna bütçe sunulurken tam olarak açıklanmamıştır.

Dolaysız vergilerde yapılacak olan herhangi bir iyileştirme mevcut vergi sistemi içinde çok büyük bir etki yaratmama potansiyeline sahiptir.

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

	Ocak-Ekim		Artis	Bütçeye Göre
	2005	2004	Orani (%)	Gerç. (%)
Harcamalar	115.953.006	112.099.771	3,4	74,5
Faiz Hariç Harcamalar	77.165.158	63.067.258	22,4	77,8
I. Personel	27.090.982	24.387.079	11,1	84,9
Memur	22.935.948	20.312.361	12,9	87,2
İşçi	2.647.856	2.904.489	-8,8	69,0
Diger	1.507.178	1.170.229	28,8	85,4
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	3.566.986	3.150.819	13,2	82,3
Memur	2.985.913	2.531.676	17,9	85,1
İşçi	436.471	524.213	-16,7	65,6
Diger	144.602	94.930	52,3	91,0
III. Mal ve Hizmet Alımları	8.634.439	6.343.794	36,1	59,8
Saglık Harcamaları	2.922.581	1.598.963	82,8	84,2
Yesil Kart	1.384.723	355.685	289,3	120,4
İlaç	674.516	688.338	-2,0	59,9
MSB (Saglık Hariç)	2.486.236	2.154.008	15,4	41,8
Jandarma (Saglık Hariç)	452.512	424.231	6,7	49,0
Emniyet (Saglık Hariç)	283.752	226.353	25,4	58,1
Diger Kuruluslar	2.489.358	1.940.239	28,3	69,0
IV. Faiz Harcamaları	38.787.848	49.032.513	-20,9	68,7
İç Borç Faizi	33.352.362	43.765.088	-23,8	69,2
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	7.492.960	9.765.999	-23,3	74,4
Diger İç Borç Faizi	25.859.402	33.999.089	-23,9	67,8
Dis Borç Faizi	5.249.994	4.963.159	5,8	70,9
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	185.492	304.266	-39,0	22,6
V. Cari Transferler	29.580.214	23.525.299	25,7	91,0
KIT Görev Zararları	433.461	290.343	49,3	93,2
Emekli Sandığı'na Transfer	8.085.000	7.247.001	11,6	91,0
BAG-KUR'a Transfer	5.480.000	4.415.000	24,1	91,4
SSK'ya Transfer	6.276.000	4.565.003	37,5	95,2
İssizlik Sigortası Fonu'na Transfer	404.877	361.894	11,9	77,2
SYDTF'na Transfer	0	233.393	-100,0	0,0
Özerk Kurumlara Transferler	1.093.094	1.089.089	0,4	69,4
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	884.000	798.790	10,7	75,3
Tarimsal Destekleme Ödemeleri	3.312.739	2.832.917	16,9	95,8
Emeklilere Vergi İadeleri	1.256.714	561.191	123,9	97,2
Yurtdışına Yapılan Transferler	284.230	226.277	25,6	56,1
Diger Cari Transferler	2.070.099	904.401	128,9	102,1
VI. Sermaye Giderleri	5.749.324	4.016.746	43,1	57,1
VII. Sermaye Transferleri	1.258.154	208.778	502,6	115,6
VIII. Borç Verme	1.285.059	1.397.511	-8,0	45,8
Yurtiçi Borç Verme	1.247.059	1.281.711	-2,7	50,3
KIT	788.923	723.536	9,0	88,5
Risk Hesabi	196.420	389.735	-49,6	17,9
Yurtdışı Borç Verme	38.000	115.800	-67,2	11,6
Kıbrıs	38.000	115.800	-67,2	11,6
Diger	0	0		
IX. Yedek Ödenekler	0	37.232	-100	0

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

Bin YTL	Ocak-Ekim		Artis	Bütçeye Göre
	2005	2004	Orani (%)	Gerç. (%)
Gelirler	106.572.228	87.288.280	22,1	84,3
Genel Bütçe Gelirleri	104.706.899	85.770.102	22,1	84,2
Vergi Gelirleri	86.317.724	71.172.107	21,3	81,0
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	23.595.435	19.996.866	18,0	89,4
Gelir Vergisi	16.515.861	14.031.728	17,7	89,7
Gelir Vergisi Tevkifatı	14.732.426	12.418.320	18,6	
Kurumlar Vergisi	7.079.324	5.966.675	18,6	88,5
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	229.201	563.080	-59,3	
Kurumlar Geçici Vergisi	6.753.706	5.345.671	26,3	
Gelir, Kar ve Ser. Kaz. Al. Ay. Yapılama. D. V.	250	-1.537	-116,3	
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.517.166	1.210.083	25,4	119,8
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.467.105	1.169.450	25,5	123,6
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	41.608.371	33.534.917	24,1	77,6
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	10.439.392	9.414.577	10,9	75,5
Özel Tüketim Vergisi	26.341.974	21.165.734	24,5	76,2
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	16.237.135	12.942.518	25,5	
Motorlu Taşıt Araçlarına İlişkin ÖTV	3.006.279	1.862.316	61,4	
Kolali Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	6.613.483	6.038.762	9,5	
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	485.077	322.138	50,6	
Mal Kull. Kull. İz. veya Faal. Bul. İz. A. V.	2.125.083	1.262.650	68,3	101,2
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	2.701.922	1.691.956	59,7	87,2
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	15.566.401	13.560.872	14,8	76,6
İthalat Vergileri	14.411.502	12.546.855	14,9	77,1
Diger Vergiler	1.736.565	1.288.416	34,8	73,3
Damga Vergisi	1.730.913	1.517.278	14,1	74,2
Baska Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	5.652	-228.862	-102,5	15,9
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Disi Arizi S.	2.293.786	1.580.953	45,1	85,8
Vergi Disi Gelirler	17.737.577	13.766.041	28,9	102,9
Tesebbüs ve Mülkiyet Geliri	1.284.625	883.368	45,4	100,0
Mali Olmayan Tesekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	2.502.811	3.426.605	-27,0	66,3
Devlet Payları	132.828	119.030	11,6	78,9
Hazine Portföyü ve İstirak Gelirleri	2.239.685	2.399.600	-6,7	65,4
KIT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	130.298	907.975	-85,6	72,0
Diger Mülkiyet Gelirleri	5.810.391	2.731.886	112,7	170,1
Gayrimenkul Kiraları	350.506	308.790	13,5	84,8
Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Al.	5.459.879	2.423.011	125,3	181,8
Menkul Kiraları	6	85	-92,9	
Para Cezaları ve Cezalar	1.298.715	1.727.457	-24,8	84,6
Çeşitli Vergi Disi Gelirler	3.440.509	2.966.322	16,0	71,7
Kisi ve Kurumlardan Alınan Paylar	2.940.225	1.643.496	78,9	158,5
Değerli Kağıtların Satışı	460.301	386.907	19,0	58,0
Sermaye Gelirleri	197.919	127.848	54,8	80,1
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	20.697	24.895	-16,9	57,7
Digerleri	177.222	102.953	72,1	13,9
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	453.679	704.106	-35,6	91,5
Katma Bütçe Gelirleri	1.865.329	1.518.178	22,9	86,4
Vergi Gelirleri	47.678	14.522	228,3	92,0
Vergi Disi Gelirler	796.981	631.333	26,2	78,8
Sermaye Gelirleri	2.233	5.434	-58,9	5,8
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	1.018.437	866.889	17,5	96,3

Ek Tablo 3. 2004-2005 Konsolide Bütçe Programlanan Harcamalar ve Gerçekleşen Harcamalar (Ocak-Ekim)

	(bin YTL.)				Artis Eki-Eki	Öng. Artis Grç-Pr	2004 Eki/Grç	2005 Eki/Pr
	Eki.04	2004 Grç.	Eki.05	2005 Pr.				
Harcamalar	112.099.771	141.020.817	115.953.006	155.627.544	3,4%	10,4%	79,5%	74,5%
Faiz Hariç Harcamalar	63.067.258	84.532.327	77.165.158	99.187.544	22,4%	17,3%	74,6%	77,8%
I. Personel	24.387.079	28.947.667	27.090.982	31.904.064	11,1%	10,2%	84,2%	84,9%
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	3.150.819	4.023.904	3.566.986	4.332.912	13,2%	7,7%	78,3%	82,3%
III. Mal ve Hizmet Alımları	6.343.794	12.683.651	8.634.439	14.437.809	36,1%	13,8%	50,0%	59,8%
IV. Faiz Harcamaları	49.032.513	56.488.490	38.787.848	56.440.000	-20,9%	-0,1%	86,8%	68,7%
İç Borç Faizi	43.765.088	50.052.872	33.352.362	48.220.000	-23,8%	-3,7%	87,4%	69,2%
Dis Borç Faizi	4.963.159	6.056.689	5.249.994	7.400.000	5,8%	22,2%	81,9%	70,9%
V. Cari Transferler	23.525.299	27.683.291	29.580.214	32.498.878	25,7%	17,4%	85,0%	91,0%
KIT Görev Zararları	290.343	387.589	433.461	465.191	49,3%	20,0%	74,9%	93,2%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	16.227.004	19.476.236	19.841.000	21.998.570	22,3%	13,0%	83,3%	90,2%
Emekli Sandığı'na Transfer	7.247.001	7.943.000	8.085.000	8.889.320	11,6%	11,9%	91,2%	91,0%
BAG-KUR'a Transfer	4.415.000	5.336.000	5.480.000	5.992.800	24,1%	12,3%	82,7%	91,4%
SSK'ya Transfer	4.565.003	5.757.000	6.276.000	6.592.080	37,5%	14,5%	79,3%	95,2%
İssizlik Sigortası Fonu'na Transfer	361.894	440.236	404.877	524.370	11,9%	19,1%	82,2%	77,2%
Özerk Kurumlara Transferler	1.089.089	1.307.991	1.093.094	1.576.103	0,4%	20,5%	83,3%	69,4%
Kredi ve Yurtlar Kur. Trans.	798.790	833.790	884.000	1.174.589	10,7%	40,9%	95,8%	75,3%
Tarimsal Destekleme Öd.	2.832.917	3.078.806	3.312.739	3.456.846	16,9%	12,3%	92,0%	95,8%
Emeklilere Vergi İadeleri	561.191	709.510	1.256.714	1.293.446	123,9%	82,3%	79,1%	97,2%
Yurtdışına Yapılan Transferler	226.277	348.158	284.230	506.428	25,6%	45,5%	65,0%	56,1%
Diğer Cari Transferler	904.401	1.334.414	2.070.099	2.027.705	128,9%	52,0%	67,8%	102,1%
VI. Sermaye Giderleri	4.016.746	8.050.334	5.749.324	10.070.695	43,1%	25,1%	49,9%	57,1%
VII. Sermaye Transferleri	208.778	437.298	1.258.154	1.087.952	502,6%	148,8%	47,7%	115,6%
VIII. Borç Verme	1.397.511	2.668.958	1.285.059	2.805.234	-8,0%	5,1%	52,4%	45,8%
IX. Yedek Ödenekler	37.232	37.224	0	2.050.000				

Tablo 4. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Yüzde Dağılımı (Ocak-Ekim)

	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	85,8	3,9	0,6	0,3	0,6	100,0
Savunma Hizmetleri	51,3	6,3	39,4		2,8	0,1			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	68,4	7,7	19,1		0,5	1,8	2,6		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	17,8	2,8	4,6		37,4	27,3	3,7	6,6	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	33,9	5,3	5,8		11,6	1,7	41,7		100,0
İskan ve Toplum Refahi Hizmetleri	1,6	0,2	0,2		15,2	26,4	56,4	0,0	100,0
Sağlık Hizmetleri	56,6	8,2	30,1		0,1	5,0	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	51,4	8,1	11,7		19,8	7,4	1,7		100,0
Eğitim Hizmetleri	66,2	9,0	8,6		10,2	5,8	0,2		100,0
Sosyal Güv.ve Sosyal Yardımlar	0,5	0,1	0,6		98,3	0,2		0,3	100,0

Tablo 5. Konsolide Bütçe Finansmanı (Ocak-Ekim 2005)

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim
FAZ Dİ DENGE	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428	19.535.453	20.322.336	25.605.383	27.041.836	29.407.070
BÜTÇE DENGES	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928	-3.868.418	-6.950.540	-6.755.316	-8.193.118	-9.380.778
BÜTÇE EMANETLER	-1.440.286	-1.768.782	-2.005.170	-1.888.393	-2.203.801	-1.829.451	-2.361.746	-2.146.675	-2.312.542	-2.169.228
DİĞER EMANETLER	-34.456	-325.412	107.529	-14.089	449.784	134.283	301.484	2.052.100	1.587.838	1.591.402
AVANSLAR	965.647	382.597	-716.752	-1.426.709	-1.484.625	-1.612.008	-1.693.137	-1.590.042	-1.783.028	-2.266.825
Nakit Dengesi	-1.515.184	-3.007.917	-5.610.627	-8.801.446	-7.029.570	-7.175.594	-10.703.939	-8.439.933	-10.700.850	-12.225.429
Hazine Finansmanı	1.515.184	3.007.917	5.610.627	8.801.446	7.029.570	7.175.594	10.703.939	8.439.933	10.700.850	12.225.429
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	14.318.505	17.845.426	16.695.846
Yapılan Borçlanmaların toplamı	17.640.826	34.024.380	41.133.251	55.413.362	67.637.553	80.599.746	95.546.895	109.045.573	123.967.029	135.859.082
İç Borçlanma	15.013.276	29.732.560	36.646.408	50.883.774	61.860.352	73.052.889	86.590.712	100.035.934	114.863.092	126.219.388
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781	49.764.150	57.508.095	68.837.318	82.394.475	91.897.492
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570	23.288.739	29.082.617	31.198.617	32.468.617	34.321.896
Dis Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201	7.546.857	8.956.183	9.009.638	9.103.937	9.639.694
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	-94.727.068	-106.121.603	-119.163.236
İç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.328	-39.910.718	-50.990.807	-61.651.661	-74.326.863	-84.289.300	-95.088.379	-107.103.706
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.083	-24.252.355	-31.526.598	-38.202.242	-41.368.946	-46.858.032	-54.335.420	-64.046.746
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209	-23.449.419	-32.958.017	-37.431.267	-40.752.959	-43.056.959
Dis Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803	-7.386.480	-7.810.058	-10.437.768	-11.033.224	-12.059.531
Borçlanma Dışı Diğer Finansman	28.827	43.078	762.735	1.266.343	1.959.899	2.253.388	2.219.367	2.261.319	1.979.740	2.375.639
Önceden Varolan Borçlardan Yapılan Anapara Tahsilatı	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671	941.160	1.007.145	1.037.314	1.137.729	1.533.629
Özelleştirme Gelirlerinden Hazineye Aktarılan	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228	1.312.228	1.312.228	1.772.940	1.772.940	1.772.940
Borç verme (-) Geri ödeme (+)	0	0	0	0	0	0	-100.006	-548.935	-930.929	-930.929
Kasa hareketi (- giriş, + çıkış)	-5.869.222	-7.271.202	-4.345.831	-3.393.171	-4.519.271	-6.639.399	-4.925.402	-8.139.891	-9.124.316	-6.846.056

Kaynak : Hazine Müsteşarlığı

Tablo 6. Borç Stokunun Kompozisyonu (Ocak-Ekim 2005)

Ocak - Kasım 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	ubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%	Haziran	%	Temmuz	%	A ustos	%	Eylül	%	Ekim	%
Ç 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	100,0	239.517	100,0	243.207	100,0	242.779	100,0
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.684	34,6	80.907	34,4	79.018	33,7	79.127	33,6	80.389	33,6	78.979	32,5	78.924	32,5
Piyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.158	65,6	155.781	66,3	156.047	66,4	159.128	66,4	164.228	67,5	163.854	67,5
Faiz Yapısı Açısından	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	100,0	239.517	100,0	243.207	100,0	242.779	100,0
Sabit Faizliler	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	109.401	45,7	108.092	44,4	106.276	43,8
Değişken Faizliler	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	130.117	54,3	135.115	55,6	136.503	56,2
Döviz Kompozisyonu Açısından	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	100,0	239.517	100,0	243.207	100,0	242.779	100,0
Türk 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	200.861	83,9	204.446	84,1	203.667	83,9
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	32.119	13,4	32.725	13,5	33.058	13,6
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	6.638	2,7	6.036	2,5	6.054	2,5
D1 - Borç Stokunun Yapısı	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.359	100,0	90.033	100,0	88.837	100,0	88.232	100,0	88.500	100,0	86.488	100,0	86.345	100,0
Faiz Yapısı Açısından	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.359	100,0	90.033	100,0	88.837	100,0	88.232	100,0	88.500	100,0	86.488	100,0	86.345	100,0
Sabit Faizliler	54.418	59,9	53.843	60,3	56.662	60,3	55.735	59,7	54.134	60,1	53.940	60,7	54.176	61,4	55.062	62,2	54.063	62,5	54.194	62,8
Değişken Faizliler	36.363	40,1	35.401	39,7	37.367	39,7	37.624	40,3	35.900	39,9	34.897	39,3	34.056	38,6	33.438	37,8	32.425	37,5	32.150	37,2
Toplam Borç Stokunun Yapısı	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.544	100,0	325.098	100,0	323.636	100,0	323.406	100,0	328.017	100,0	329.695	100,0	329.123	100,0
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,8	81.977	25,1	81.684	24,7	80.907	24,8	79.018	24,2	79.127	24,4	80.389	24,5	78.979	24,0	78.924	24,0
Piyasaya (1)	236.168	73,9	237.783	74,1	244.542	74,8	247.860	75,2	244.191	75,1	244.618	75,5	244.279	75,5	247.628	75,5	250.716	76,0	250.199	76,0
Faiz Yapısı Açısından	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.544	100,0	325.098	100,0	323.636	100,0	323.406	100,0	327.917	100,0	329.695	100,0	329.123	100,0
Türk Lirası Cinsinden	190.139	59,5	193.803	60,4	193.444	59,2	196.937	59,7	197.096	60,6	196.804	60,8	197.885	61,1	200.861	61,3	204.446	62,0	203.667	61,9
Döviz Cinsinden	120.327	37,7	118.319	36,9	124.882	38,2	124.525	37,8	120.626	37,1	120.036	37,1	118.918	36,8	120.519	36,8	119.213	36,2	119.403	36,3
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	6.538	2,0	6.036	1,8	6.054	1,8
Ç Borç Stokunun Ortalama Vadeleri (Ay)	20,2	21,1	21,1	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	20,9	21,4	21,4	21,1	21,1	21,7	21,7	22,5	22,5	23,2	23,2
Ç Borç Stokunun Ortalama Vadeleri (Ay)	16,0	44,0	44,0	32,0	32,0	21,9	21,9	23,1	23,1	23,1	32,5	32,5	24,3	24,3	25,5	25,5	27	27	27,8	27,8
D1 - Borç Stokundaki % Değişim	19,43	17,58	17,01	17,17	17,31	15,61	15,61	17,31	17,31	17,31	15,61	15,61	16,02	16,02	16,07	16,07	14,84	14,84	14,55	14,55
Hazine Nakit Dengesi	-1808	-4,557	-4,557	-5,813	-5,813	-5,813	-5,813	-5,813	-7,437	-7,437	-8,260	-8,260	-9,810	-9,810	-8,876	-8,876	-10,333	-10,333	-11,360	-11,360
Faiz D1 - Nakit Dengesindeki % Değişim	3406	3,505	3,505	6,117	7,045	7,045	7,045	7,045	12,876	12,876	15,029	15,029	17,285	17,285	23,315	23,315	24,705	24,705	26,742	26,742
Toplam Konsolide Borç Stokundaki Değişim (Yıl başından itibaren %)		0,31	0,31	2,17	2,17	3,12	3,12	3,12	1,73	1,73	1,27	1,27	1,20	1,20	2,64	2,64	3,17	3,17	2,67	2,67
Ç Borç Stokundaki % Değişim		1,10	1,10	1,62	1,62	2,74	2,74	2,74	2,74	2,74	2,63	2,63	2,79	2,79	4,69	4,69	6,30	6,30	6,11	6,11
D1 - Borç Stokundaki % Değişim		-1,69	-1,69	3,58	3,58	-0,82	-0,82	-0,82	-0,82	-0,82	-2,14	-2,14	-2,81	-2,81	-2,51	-2,51	-4,73	-4,73	-4,89	-4,89
Faiz D1 - Nakit Dengesindeki % Değişim		2,91	2,91	79,59	79,59	106,84	106,84	106,84	278,04	278,04	341,26	341,26	407,49	407,49	584,53	584,53	625,34	625,34	685,14	685,14
Hazine Nakit Dengesindeki % Değişim (Yıl başından itibaren %)		152,05	152,05	221,52	221,52	404,70	404,70	404,70	311,34	311,34	356,84	356,84	442,59	442,59	390,93	390,93	471,52	471,52	528,31	528,31

(1) D1 - Borç Stokunun tamamının piyasaya oldu u varsayımı tır.

(2) skontrolü Satı lar

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Kasım 2005

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Gelişmeler

A. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı:

Kasım ayı sonunda konsolide bütçe açığı 5,4 Milyar YTL tutarında kümülatif açık vermiştir. Buna göre bütçe dengesi bir önceki yılın aynı dönemine göre % 77,7 oranında önemli bir iyileşme göstermiştir. Bu iyileşme esas olarak Kasım ayında konsolide bütçe dengesinde yaşanan 3,9 Milyar YTL düzeyindeki fazladan kaynaklanmıştır. Dönemsel olarak önceki yıllardan farklı olarak bu gelişmeyi 1,8 Milyar YTL düzeyindeki TELEKOM özelleştirme geliri olarak Kasım ayında yapılan tahsilat etkilemiştir. Buna ek olarak yılın başından bu yana gözlemlenen faiz oranlarındaki düşme ile birlikte kurda YTL'nin değerlenmesinden kaynaklı olarak faiz giderlerinin bir önceki yıla göre % 20,8 oranında düşmesi ve geçici kurumlar vergisi tahsilatındaki dönemsel artışta bu performansta rol oynamıştır.

Ancak sürekli gelir niteliği arzı etmeyen ve fiktif gelir mahiyetindeki özelleştirme ve faiz gelirlerini dışarıda bıraktığımızda, faiz dışı harcamalardaki artış oranı Kasım ayında da bütçe gelirlerinin artış oranından yüksek gerçekleşmiştir.

Konsolide bütçe gelir ve giderlerindeki gelişmelere devletin mali durumunu daha gerçekçi olarak yansıtan program tanımlı (IMF tanımlı) bütçe gelir ve giderleri olarak baktığımızda; program tanımlı harcamalardaki artış % 20,9 olarak, program tanımlı gelirlerdeki artış oranının 3,9 puan üzerinde gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe gelirleri % 22,8 oranında artmasına rağmen program tanımlı gelirler bazında bu oran % 17'ye düşmektedir.

Tablo 1. Kasım 2005 Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	Ocak-Kasım Bütçe Gerçekleşmeleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Kasım 2004	Ocak-Kasım 2005	2005 Bütçesi	Artis Oranı (%)	Ocak-Kasım 2004	Ocak-Kasım 2005
Bütçe Harcamaları	123.117	126.705	155.628	2,9	82,1	81,4
1. Faiz Dışı Harcamalar	70.817	85.274	99.188	20,4	84,4	86,0
Personel Giderleri	26.776	29.793	31.904	11,3	93,8	93,4
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	3.472	3.929	4.333	13,2	95,7	90,7
Mal ve Hizmet Alımları	7.964	10.147	14.438	27,4	66,1	70,3
Cari Transferler	25.720	32.183	32.499	25,1	93,7	99,0
Sermaye Giderleri	5.028	6.490	10.071	29,1	78,5	64,4
Sermaye Transferleri	271	1.354	1.088	399,1	67,1	124,4
Borç Verme	1.549	1.378	2.805	-11,0	46,5	49,1
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	52.300	41.432	56.440	-20,8	79,2	73,4
Bütçe Gelirleri	98.723	121.259	126.490	22,8	94,8	95,9
1. Genel Bütçe Gelirleri	97.036	119.245	124.330	22,9	93,9	95,9
Vergi Gelirleri	81.047	96.687	106.617	19,3	91,2	90,7
Vergi Dışı Gelirler	15.089	20.089	17.238	33,1	108,5	116,5
Sermaye Gelirleri	139	2.015	343	1.350,3	27,6	587,5
Alınan Bağış ve Yardımlar	761	454	132	-40,3		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	1.688	2.014	2.160	19,3	210,9	93,2
Bütçe Dengesi	-24.394	-5.446	-29.137	-77,7	53,2	18,7
Faiz Dışı Denge	27.906	35.985	27.303	29,0	138,1	131,8
IMF Tanımlı Faiz Dışı Denge	24.323	25.704	24.048	5,7	115,9	106,9

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

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

Tablo 2. Ocak-Kasım Dönemi Konsolide Bütçe Program Tanımlı Harcama ve Gelir Gerçekleşmeleri

(milyon YTL)	2004	2005	Artis Oranı (%)
Program Tanımlı Harcama	70.414	85.148	20,9
Program Tanımlı Gelir	94.737	110.852	17,0
Program Tanımlı Denge	24.323	25.704	5,7

Program tanımlı gelir gider dengesinde yaşanan olumsuz gelişme konsolide kamu sektörü faiz dışı dengesi program gerçekleştirmelerine de yansımıştır. Nitekim, IMF'e verilen 24 Kasım 2005 tarihli niyet mektubunda da Eylül sonu konsolide kamu sektörü performans kriterinin (K T'ler dahil) karılanamadığı görülmektedir. Niyet mektubunun Türkçe metninde çok da net olmayan ifadelerle bu hedefin karılanamadığı kabul edilmekte ve bunun için IMF'den waiver (feragat) istenmektedir.

İlk niyet mektubunda yer alan Ek F çerçevesinde Eylül sonu kümülatif faiz dışı dengesi büyüklüğünün 25,6 milyar YTL düzeyinde olması öngörülmekteydi. Nitekim TEPAV olarak Kasım Ayı Mali Zleme raporumuzda bu hedefe ulaşmama riski konusunda Eylül sonu itibarıyla izleyen tablo çerçevesinde bir tahminde bulunmuştuk. Bu raporumuzdan sonra açıklanan Niyet Mektubundaki ifadelerden bu riskin gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Bunda da en önemli etkenin K T dengesindeki beklenenin altındaki performans düşüklüğü olduğu tahmin edilmektedir. Önceki raporumuzda bu konuda yapmış olduğumuz tahmini bilgi için aşağıda tekrar vermekteyiz.

Tablo 3. Ocak-Eylül Dönemi Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Denge Hedef ve Gerçekleşmeleri

(Gerçekleşmeler / Geçici) (milyon YTL)	Nisan Sonu	Haziran Sonu	Tem	Ağustos	Eylül (Küm) Gerçekleşme	Eylül (Küm) Tahmin
Faiz Dışı Denge	12.352	17.343	17.606	23.064		24.678
Faiz Dışı Denge (K T'ler Hariç)	9.895	16.046	16.458	22.184		23.695
Konsolide Bütçe	8.770	14.309	14.828	19.879	21.119	21.119
Bütçe Dışı Fonlar	326	719	630	1103		1.267
K T'ler (*)	2.456	1.297	1.148	880		983
Sosyal Güvenlik Kuruluşları Sizlik Sigortası Fonu	290	263	99	140		119
	509	755	901	1.062		1.190
Program Hedefleri*						
Faiz Dışı Denge	8.720	15.730				25.595
Faiz Dışı Denge (K T'ler Hariç)	8.020	14.130				23.295
Toplam Denge	-8.180	-8.770				-10.205
Fark						Tahmin
Faiz Dışı Denge	3.632	1.613				-917
Faiz Dışı Denge (K T'ler Hariç)	1.875	1.916				400

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı ve kendi hesaplamalarımız
* 20 nci stand by ilk Niyet Mektubu Ek F

24 Kasım 2005 tarihli niyet mektubunda Eylül sonu konsolide kamu sektörü performans kriterinin karılanamadığı kabul edilmektedir.

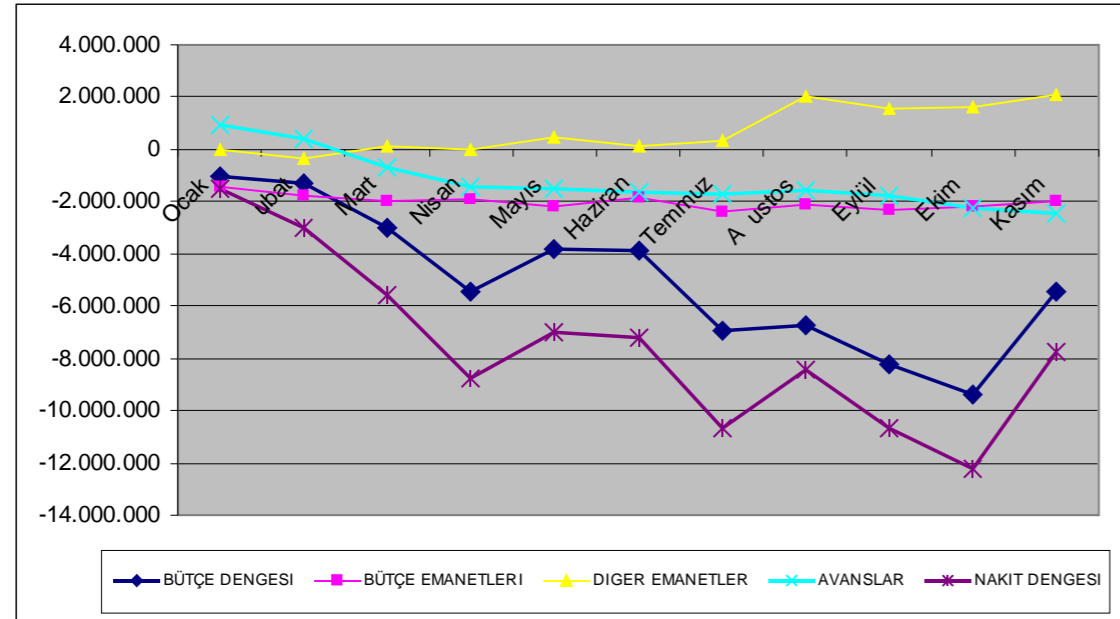
TEPAV olarak Kasım Ayı Mali Zleme raporumuzda belirttiğimiz yıl sonu kümülatif faiz dışı denge büyüklüğüne ulaşamayacağı niyet mektubundaki ifadelerden de anlaşılmaktadır.

Hazine web sitesinde Konsolide Kamu Sektörü istatistikleri sayfasında halen Eylül sonu konsolide kamu sektörü dengesine ait rakamlar girilmemi gözükmektedir.

Bu noktada konu ile ilgilenen analistlerin dikkatini bir noktaya daha çekmek istiyoruz. Hazine'nin web sitesinde Konsolide Kamu Sektörü istatistikleri sayfasında, halen Eylül sonu konsolide kamu sektörü dengesine ait rakamlar girilmemi gözükmektedir. IMF'ye verilen 24 Kasım 2005 tarihli Niyet Mektubu'nun EK:A tablosunda da aynı döneme ait konsolide kamu sektörü (K T'ler dahil) dengesi rakamları mevcut de il (NA) olarak gösterilmektedir. Ancak aynı Niyet Mektubu'nun 2 ve 3. paragraflarında belirtildi i üzere bu döneme ait performans kriterinin tutturulamadı ı kabul edilmektedir. Dolayısıyla bu verilerin IMF ile payla ıldı ı kadar kamuoyu ile de payla ılmasının bir gereklilik oldu una inanılmaktadır.

Kasım 2005 sonu itibarıyla, nakit dengesi bütçe dengesi arasındaki fark 2,3 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Önceki iki aya göre fark kapanmı gözükmeyle birlikte Avanslardaki artı bütçe dengesi ile nakit dengesi arasındaki farkın kapanmasının önüne geçmiştir.

Grafik 1. Ocak-Kasım 2005 Dönemi Bütçe Dengesi ve Nakit Açığı (kümülatif, bin YTL)



B. Bütçe Giderleri

Bu açıklamalarımız çerçevesinde Aralık ayı ödenek kullanımları önem ta imaya başlamıştır. Geçmiş yıllarda oldu undan daha fazla bir ekilde Aralık ayındaki sapma bütçe performansını ortaya koyacaktır. Bu performansda 5335 sayılı torba yasanın ikinci maddesi ile 1050 sayılı kanuna eklenen ek madde çerçevesinde ba ta sa lık harcamaları olmak üzere ne kadarlık bir devlet yükümlülü ünün tahakkuk ettirilmekle birlikte bütçe gideri sayılmadan, dolayısıyla bütçe açığı nı etkilemeden bütçe dı nda tutulaca ıda etkili olacaktır.

Kasım ayı sonu itibarıyla bütçe ödeneklerinin % 81,4'ünün ilk onbir ay sonunda kullanıldı ı görülmektedir. Faiz dı ı harcamalar açısından bakıldı ında bu oran, % 86'ya çıkmaktadır. Buradan 2005 yılı bütçe faiz dı ı bütçe ödeneklerinin a ılmayaca ı varsayımında son ay bütçe harcamaları için % 14 lük bir marj kaldı ı anlaşılmaktadır.

Aralık ayı ödenek kullanımlarındaki sapma 2005 yılı bütçe performansını ortaya koyacaktır.

Kasım ayı sonu itibarıyla bütçe ödeneklerinin % 81,4'ünün ilk onbir ay sonunda kullanıldı ı görülmektedir.

Tablo 4. Yıl Sonu Ödeneklerinin A ılması Riski Bulunan Bütçe Harcama Kalemleri (% Gerçekleşme)

	2005 Ocak-Kasım (%)
Personel Harcamaları	93,4
Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	90,7
Yeşil Kart Ödemeleri	132,2
Emekli Sandığı'na Transfer	97,7
BAG-KUR'a Transfer	100,0
SSK'ya Transfer	106,7
Tarımsal Destekleme	95,8
KIT Görev Zararları	102,6
Emeklilere Vergi İadesi	97,2
Diğer Cari Transferler	117,9
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırılması	121,1
Sermaye Transferleri	124,4

Ocak-Kasım döneminde bir önceki yılın aynı dönemine göre faiz dı ı harcamalarda yaşanan artı programlanan artı nın üzerinde gerçekleşmiştir. Programlanan artı % 17,3 oranında iken gerçekleşme Ocak-Ekim döneminde % 20,4 oranında olmu tur. Ocak-Kasım döneminde faiz dı ı harcamalar 2005 yılı için programlanan yıllık artı nın üzerinde seyretmektedir.

Ocak-Kasım döneminde bir önceki yıla göre faiz dı ı harcamalarda yaşanan artı programlanan artı nın üzerinde gerçekleşmiştir.

Tablo 5. 2004-2005 Konsolide Bütçe Programlanan Harcama Oranı ve Gerçekleşme (Ocak-Kasım)

	milyon YTL				Artış Kas-Kas	Öng. Artış Grç-Pr
	Kas.04	2004 Grç.	Kas.05	2005 Pr.		
Harcamalar	123.117	141.021	126.705	155.628	2,9%	10,4%
Faiz Hariç Harcamalar	70.817	84.532	85.274	99.188	20,4%	17,3%
I. Personel	26.776	28.948	29.793	31.904	11,3%	10,2%
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	3.472	4.024	3.929	4.333	13,2%	7,7%
III. Mal ve Hizmet Alımları	7.964	12.684	10.147	14.438	27,4%	13,8%
IV. Faiz Harcamaları	52.300	56.488	41.432	56.440	-20,8%	-0,1%
V. Cari Transferler	25.720	27.683	32.183	32.499	25,1%	17,4%
KIT Görev Zararları	7.800	7.943	8.685	8.889	11,3%	11,9%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	18.135	19.476	22.164	21.999	22,2%	13,0%
Özerk Kurumlara Transferler	1.171	1.308	1.308	1.576	11,7%	20,5%
Kredi ve Yurtlar Kur. Trans.	819	834	966	1.175	18,0%	40,9%
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	2.954	3.079	3.313	3.457	12,1%	12,3%
Emeklilere Vergi İadeleri	710	710	1.257	1.293	77,1%	82,3%
Yurtdışına Yapılan Transferler	271	348	306	506	12,9%	45,5%
Diğer Cari Transferler	1.306	1.334	2.391	2.028	83,2%	52,0%
VI. Sermaye Giderleri	5.028	8.050	6.490	10.071	29,1%	25,1%
VII. Sermaye Transferleri	271	437	1.354	1.088	399,1%	148,8%
VIII. Borç Verme	1.549	2.669	1.378	2.805	-11,0%	5,1%
IX. Yedek Ödenekler	37	37	0	2.050		

Kasım sonunda sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden ayrılan ödenek a ılmıştır. Toplam ödeneğin % 101'i ilk 11 ay sonunda harcanmı gözükmektedir. Ödeneğin üzerinde harcama SSK'da ortaya çıkmı tur. SSK ba langıç ödenekleri Kasım ayı sonunda bütçe hedefini 440 milyon YTL a mı tur. Ba -Kur'da ise ödeneklerin tamamının Kasım sonu itibarıyla tamamının kullanıldı ı görülmektedir.

Kasım sonunda sosyal güvenlik kurumlarına bütçeden ayrılan ödenek a ılmıştır.

SSK ve Ba -Kur mali dengelerinde, 2005 yılı beklenenin ötesinde ya anan sapmanın iki temel nedeninin bulundu u dü ünülmektedir. Birincisi, SSK'da mevcut ilaç üretiminin ve alım modelinin de i tirilmesi ile SSK hastanelerinin Sa lık Bakanlı na devredilmesi sonucu SSK'nın sa lık harcamalarında ortaya çıkan ilave artı tır. İkinci olarak ise özellikle prim affi söylentilerinin 2005 yılında Ba -Kur'da prim gelirlerinin tahsilatını olumsuz etkilemesi söylenebilir. 2005 yılı programında Ba -Kur prim gelirleri 4,7 milyar YTL düzeyinde öngörölmü tü. 2006 yılı bütçe çalı malarında 2005 yılı sonunda kurumun prim gelirlerinin yakla ık 1 milyar YTL daha dü ük düzeyde 3,7 milyar YTL olarak gerçekte mesi beklenmektedir.

Tablo 6. 2005 Yılı SSK ve Ba -Kur Gelir ve Gider Büyüklükleri

(milyon YTL)	SSK		Bağ-Kur	
	Program	Tahmin	Program	Tahmin
Gelirler Toplamı	22.521	22.590	4.839	3.991
Prim Gelirleri	19.941	19.786	4.670	3.679
Giderler Toplamı	29.114	30.300	10.847	10.806
Sağlık Giderleri	6.300	7.528	3.920	3.767
Finansman Dengesi	-6.593	-7.710	-6.008	-6.815

Kaynak: 2006 Yılı Bütçe Gerekçesi

2006 yılı programında 2006 yılı için Ba -Kur dengesinde programlanan iyile me önceki dönemde yatırılmayan primlerin çıkarılacak af yasası ile tahsil edilece i öngörüsüne göre artırılan prim gelirlerindeki iyile meye dayanmaktadır (de erlendirme için bkz. Ekim raporu).

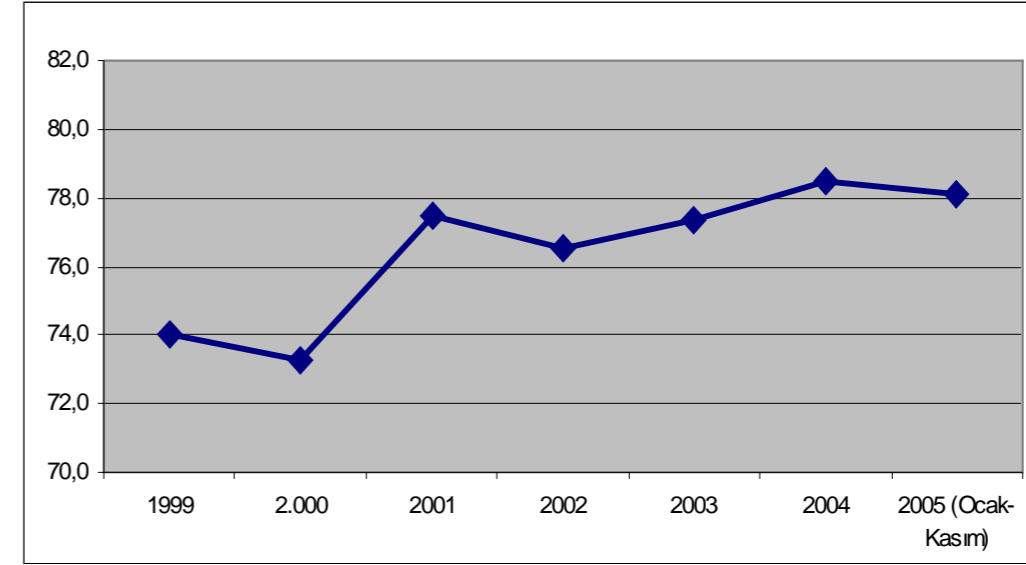
Tablo 7. Ocak-Kasım Konsolide Bütçe Faiz Dı ı Harcamaların % Da ılımı ve Faiz Dı ı Harcamalardaki Artı a Katkısı

	FDH'in %	Artis Oranına
	Dagilimi	Katki
Faiz Disi Harcamalar (FDH)	100,0	20,4
Personel	39,5	8,1
Mal ve Hizmet Alımları	11,9	2,4
Sağlık	3,8	0,8
Cari Transferler	37,7	7,7
Sosyal Güvenlik Kurumları	25,5	5,2
Tarimsal Destekleme	3,9	0,8
Sermaye Giderleri	7,6	1,6
Diger	3,2	0,7

Ocak-Kasım döneminde faiz dı ı harcamalara katkı yapan harcama kalemleri açısından bakıld ı nda, en büyük payın personel harcamaları ile cari transferlere ait oldu u izleyen tabloda görölmektedir. Cari transferlerde ise belirleyici olan temel kalem ise toplamda ba langıç ödeneklerini Kasım sonu itibarıyla a an sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerdir. Faiz dı ı harcamaların % 80'e yakını bu iki harcama kaleminden kaynaklanmı tır.

Toplam bütçe harcamaları içinde esnekli in olmad ı ı harcamaların payı Kasım sonu itibarıyla % 78,1 oranında gerçekte mi tir. Bütçenin yapısal hale dönü en katılı ı Kasım ayı sonuçlarına da yansı mı tır.

Grafik 2. Bütçe çinde Esnekli i Olmayan Harcamaların Payı (%)



Uluslararası Para Fonu'na verilen 24 Kasım 2005 tarihli niyet mektubunda sa lık harcamalarıyla ilgili olarak gerçekçi bir bütçe hazırlandı ı, bu bütçede öngörölen rakamların sa lık harcamaları için bir üst sınır te kil etti i, sa lık harcamalarının takip edilerek öngörölen ödeneklerin a ılması riskine kar ın idari önlemler alınaca ı ifade edilmektedir. Hal böyle iken Sa lık harcamalarına ili kin olarak 2006 bütçesinin TBMM'deki görü meleri sırasında bütçe kanununa konan bir madde ile sosyal güvenlik kurulu larının hastanelere olan borçları silinmi tir.

Konuya sa lık politikaları açısından bakıld ı nda, bir yandan sa lık harcamalarına üst limit getirirken öte yandan Sa lık Bakanlı ı'nın bu kurulu lardan olan alacaklarını silmek, Sa lık Bakanlı ı'nın ba ta önleyici sa lık hizmetleri olmak üzere genel sa lık politikasına ciddi bir engel te kil edecektir. Zira, orta vadeli programda, önleyici sa lık hizmetlerine öncelik verilece i belirtilmi ve genel sa lık politikaları buna göre düzenlenmi ken bir gece yarısı getirilen bir hükümlerle Sa lık Bakanlı ı'nın alacaklarının silinmesi hükümetin ilan etmi oldu u orta vadeli politika hedefleri ile çeli mektedir. Çünkü, silinen alacaklarla birlikte Sa lık Bakanlı ı'nın bu kurulu lara verece i sa lık hizmetinin de bir üst sınıra ba lanması, bakanlı ın kaynaklarını ciddi bir biçimde olumsuz olarak etkileyecek ve bu ilk etkisini önleyici sa lık hizmetlerine ayrılan kaynakların kesilmesi ekinde gösterecektir. Basına da yansıdı ı gibi Sa lık Bakanlı ı'nın bu ekilde silinen alaca ı 3,5 Milyar YTL'dir. Bu miktarın Sa lık Bakanlı ı'na ödenmesi ve do rudan önleyici sa lık hizmetlerine (ana çocuk sa lı ı, verem, kolera, ku gri gibi bula ıcı hastalıklar, tıbbi ara tırmalar, a ı üretimi vs.) ayrılması durumunda mevcutta çok yetersiz olan bu hizmetlere ayrılan kayna ın yakla ık olarak 10 katına çıkması anlamına gelmektedir.

Ocak-Kasım döneminde faiz dı ı harcamalarda en büyük payın personel harcamaları oldu u görölmektedir.

Toplam bütçe harcamaları içinde esnekli i olmayan harcamaların payı %78,1'dir.

Sa lık harcamalarıyla ilgili olarak getirilen kısıtlamalara hukuki zemin yaratan düzenlemeler ile hem sa lık politikalarının hem de bütçenin mali saydamlı ının önemli ölçüde zedelendi i kanaatini ta ıtmaktayız.

Sa lık Bakanlı ı'nın bu uygulamayla silinen alaca ı 3,5 Milyar YTL'dir.

Bu kayna ın önleyici sa lık hizmetlerine ayrılması halinde, bu hizmetlerin kullandı ı kaynak yakla ık 10 katına çıkacaktır.

Konuya bütçeleme teknikleri açısından bakıldığında ise, yapılan i lemin bütçe kanunu ile ama bütçe dı nda saydam olmayan uygulamalarla gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir.

Konuya bütçeleme teknikleri açısından yakla_t11m1zda ise, _imdiye kadar taahhüt edilmi_ ve devlet adına bir borç olarak domu_ harcamaların ödenee balanarak bir bütçe gideri olarak tasfiye edilmesi yerine, hiç bir ödenekle_tirme i_lemi yapılmadan tek kalemde silinmesi (terkin edilmesi), bütçe kanunu ile bütçe d1_nda saydam olmayan bir _ekilde bir mini-tahkim gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir. Halbuki 2006 bütçesinin 5018 sayılı KMYKK'nun ruhuna uygun olarak geçmi_te sıkça yapılan bu tür uygulamalardan arındırılm1_ bir _ekilde hazırlanması umut ediliyordu. Zira 5018 sayılı kanunun en önemli maddelerinden bir tanesi de mali saydamlık tır. 2006 bütçesi daha ilk anda bu ve buna benzer uygulamalarla 5018'in d1_na ç1km1_ bulunmaktadır.

Salık harcamalarına ili_kin ayrıntılı deerlendirmeyi ekte Salık Harcamalarında Neler Oluyor? ba_111 altında incelemekteyiz.

C. Bütçe Gelirleri

Konsolide bütçe gelirleri bir önceki yılın aynı dönemine göre Kasım ayı sonunda kümülatif olarak % 22,8 oranında artı_ göstermi_tir. Vergi gelirleri ise bu dönemde ortalamanın altında bir artı_la % 19,3 oranında ç1km1_tir. Ocak-Kasım döneminde toplam gelirlerde ya_anan artı_ oranı programlanan artı_ oranının 9,7 puan, vergi gelirlerinde ise 3,4 puan üzerinde olmu_tur. Özellikle vergi d1_1 gelirlerinde ortaya ç1kan dönemsel artı_1 belirleyen geli_meler a_aldaki _ekilde sıralanabilir (faiz gelirlerine yönelik olarak kapsamlı deerlendirme için bkz: Haziran 2005 Mali Özleme Raporu, kutu 3);

- faiz ve ikrazlardan elde edilen gelirler ba_111 altında yer alan devlet tahvil prim satı_ gelirleri ve ikrazlardan geri alınanlar (3,4 milyar YTL),
- dier faiz gelirlerindeki tahsilat (2,6 milyar YTL)
- kamu bankaları temettü gelirleri (1,2 milyar YTL),
- kasım ayında Telekom'un satışı sonrası elde edilen ilk taksit tutarı (1,8 milyar YTL)

Toplam gelir tahsilatı içinde vergilerin payı dü_mektedir. Kasım sonu itibarıyla toplam gelirler içinde vergilerin payı bir önceki yılın aynı dönemine göre 2,4 puan dü_erek % 79,2 oranında gerçekleşmi_tir. Bu oran 2005 yıl bütçesinde % 84 oranında programlanmı_t1. Önceki üç yılda ise bu oran ortalama olarak % 81 düzeyinde gerçekleşmi_t1. Kurumlar vergisi, geçici vergi tahsilatından kaynaklı olarak 2005 yıl bütçesinde iyi bir performans göstermi_tir. İlk 11 ay sonunda kurumlar vergisi tahsilatı hem ba_langıç bütçe hedefini hem de 2006 yıl merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ile açıklanan 2005 yıl bütçe tahmininin üzerinde ç1km1_tir. Bütçe hedefi ilk 11 ay sonunda % 22 oranında a_1lm1_tir.

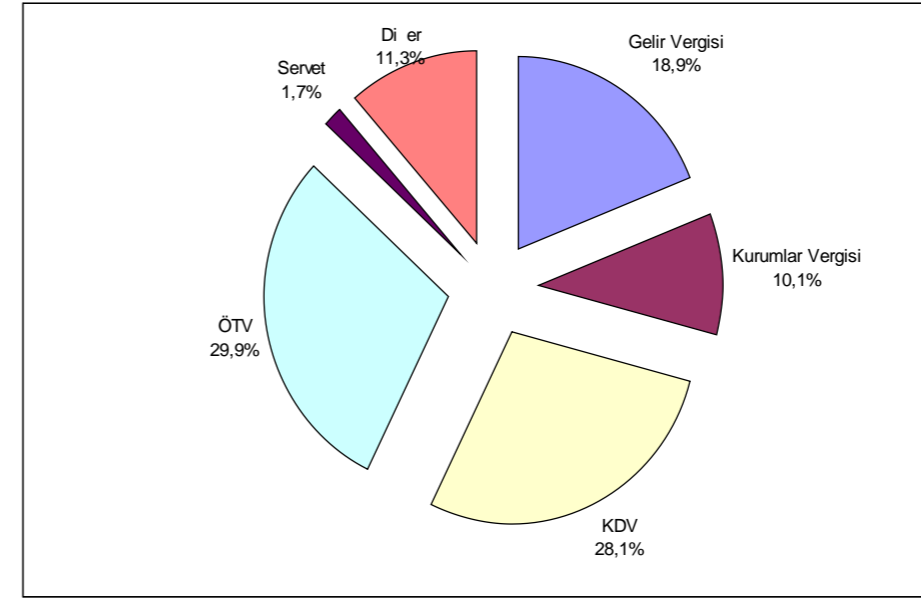
Kurumlar vergisi, geçici vergi tahsilatından kaynaklı olarak 2005 yıl bütçesinde iyi bir performans göstermi_tir. İlk 11 ay sonunda kurumlar vergisi tahsilatı hem ba_langıç bütçe hedefini hem de 2006 yıl merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ile açıklanan 2005 yıl bütçe tahmininin üzerinde ç1km1_tir. Bütçe hedefi ilk 11 ay sonunda % 22 oranında a_1lm1_tir.

2005 Kasım sonu itibarıyla vergi tahsilatının yapısına baktı1m1zda, KDV (ithalde alınan KDV dahil) ve ÖTV tahsilatlarının toplamının toplam vergi gelirleri içindeki payının % 58 olduğunu görülmektedir. Aralık ayı gerçekleş_meleriyle bu oran yıl bütçesinde % 60'a a_aca tahmin edilmektedir.

Toplam gelir tahsilatı içindeki vergilerin payı dü_mektedir.

Kurumlar vergisi, geçici vergi tahsilatından kaynaklı olarak 2005 yıl bütçesinde iyi bir performans göstermi_tir.

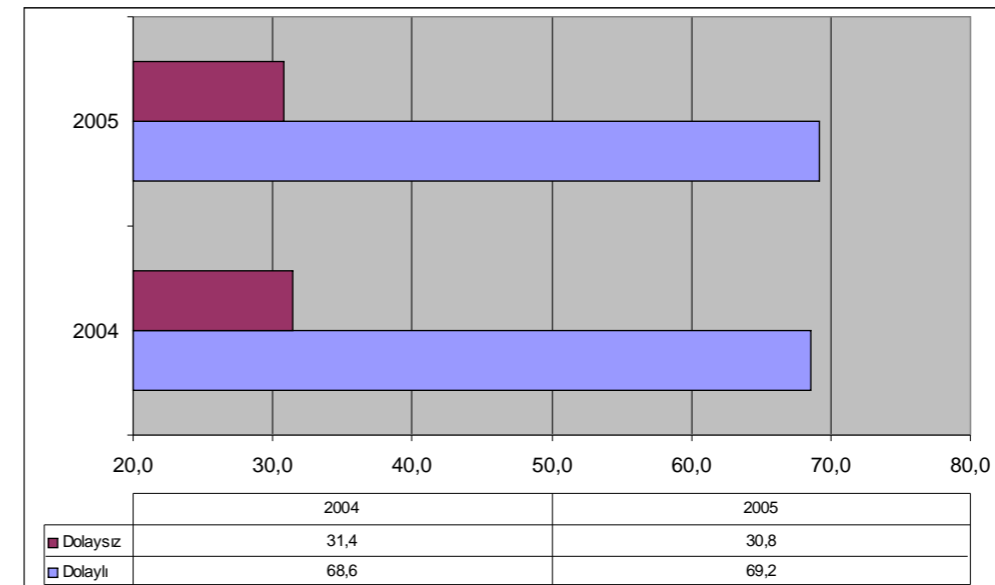
Grafik 3. Genel Bütçe Vergi Tahsilatlarının % Da_ılımı (Ocak-Kasım)



Kasım ayı gelir ve kurumlar vergisi geçici vergilerinin tahsil edildi_i dönem olması nedeniyle dolaysız vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payının arttı_ı bir dönemdir. Kasım ayında tahsil edilen toplam vergi gelirlerinin % 44,8'i dolaysız vergilerdir.

Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı Kasım ayı sonunda Kurumlar vergisinde ya_anan performansa ra men bir önceki yılın aynı dönemine göre artarak % 69,2 oranında gerçekleşmi_tir.

Grafik 4. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Geli_imi (Ocak-Kasım)



Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı Kasım ayı sonunda bir önceki yıla göre, Kurumlar Vergisi tahsilatında ya_anan performansa ra men artı_ göstermi_tir.

II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler:

Kasım ayı sonunda oluşan bütçe nakit açısının finansmanında dikkat çeken gelişme, Hazine'nin Ekim ayına göre nakit rezervlerini 4,65 milyon YTL tutarında daha arttırmış olmasıdır. Ancak bu artış Eylül ayı baz alındığında 2,4 milyon YTL'de kalmaktadır. Bu farkın sebebi Ekim ayı bütçe finansmanının önemli bir kısmının nakit rezervlerden karılanmış olmasıdır. Net borçlanmaya baktığımızda Kasım ayında kümülatif net borçlanma bir önceki aya göre önemli bir değişimlik göstermemektedir. Kasım Mali Zileme Raporumuzda da belirttiğimiz gibi Hazine Kasım Ayında elde etmiş olduğu faiz dırlı fazlayı nakit rezervlerine ekleyerek uzunca bir süredir uygulamakta olduğu nakit rezerv tutma politikasını sürdürmüştür.

Ç Borçlanmada kısa vadeli net bono borçlanmasının Haziran ayından bu yana gözlemlenen negatife dönüş sürecinin devam ettiği görülmektedir. Dırlı borçlanmada da negatif geri ödeyicilik durumu devam etmektedir. Bu durumda bütçe açısının yanı sıra bono ve dırlı borç anapara ödemeleri de net bazda tahvil borçlanması yoluyla finanse edilmektedir. Kasım ayı toplam borç stoku yaklaşık aynı seviyede kalmıştır.

Bu gelişmeler sonucunda dikkat çeken bir diğer nokta iç borç stokunun kompozisyonunda tahvil aırlılığının artmasına rağmen, iç borç stokunun ortalama vadesinin 23,1 ile yaklaşık aynı seviyede kalmış olmasıdır. Ç borçlanmanın ortalama vadesi Ekim ayına göre 27,8 den 27 ye düşmüştür. İskontolu iç borçlanma ihalelerinde aırlıklı ortalama faiz ise yaklaşık yarım puanlık düşütle 14,01 puan seviyesinde gerçekleşmiştir.

Net borçlanmaya baktığımızda Kasım ayında kümülatif net borçlanma bir önceki aya göre önemli bir değişimlik göstermemektedir.

Bütçe açısının yanı sıra bono ve dırlı borç anapara ödemeleri de net bazda tahvil borçlanması yoluyla finanse edilmektedir.

Kasım ayında iç borç stokunun ortalama vadesi aynı seviyede kalmıştır. İskontolu iç borçlanma ihalelerinde aırlıklı faiz ise yaklaşık yarım puanlık düşütle 14,01 puan seviyesinde gerçekleşmiştir.

EK 1. Sıralık Harcamalarında Neler Oluyor?

A. Kamu Sıralık Harcamalarında Fon Akımlarının Yapısı ve Sıralık Politikaları¹

Kamu sektöründeki sıralık harcamaları son zamanlarda tartışma konusu olmaya başlamıştır. 24 Kasım 2005 tarihli son niyet mektubunda da konu edilen ve buna paralel olarak 2006 bütçe tasarısı metnine de giren bazı maddelerle bu konunun güncellik kazandığı görülmektedir. Konunun daha iyi anlaşılabilmesi için kamu sıralık harcamalarının yapısının ve arkasındaki mekanizmaların anlaşılması önem taşımaktadır.

Türkiye'de sıralık hizmetini sunan temel kamu kurumları, Sıralık Bakanlığı, Hudut Sahiller Genel Müdürlüğü ve Üniversiteler'dir. Bu kuruluşlar esas konsolide bütçe kapsamında kaynak kullandığı gibi, Sıralık Bakanlığı ve Üniversiteler özelinde bütçe dırlıdan, fon kaynaklı (3418 sayılı kanun) harcamalar ve döner sermayeler aracılığı ile harcamalarını da finanse etmektedirler. Sıralık harcaması yapan ve son dönemde artan bir diğer kurumsal yapı ise Sosyal Güvenlik Kurulu'dur. Bu kuruluşların yanında, diğer konsolide bütçe kapsamındaki kuruluşlar ve diğer kamu kurumları özellikle personel harcamaları içinde sıralık harcaması yapmaktadırlar. Ayrıca, Sosyal Yardım ve Dayanışma Teviki Fonu, Mahalli idareler, Kamu Hizmetleri Teviki Fonları da sıralık harcaması yapan diğer kuruluşlar arasında yer almaktadır.

Toplam kamu sıralık harcamaları 1999 yılından itibaren sürekli bir yükselme eğilimi içinde olmuştur. 1999 yılında GSMH'nin % 3,2'si düzeyinde olan sıralık harcamaları 2002 yılında % 4,7'ye yükselmiş, 2003 yılında ise % 5'e çıkmış, 2004 yılında ise % 5 düzeyini almıştır.

Kamu sektörü sıralık harcamalarının uygulanan istikrar programı boyunca düzeyinin yükselmesi olumlu gibi görünmekle birlikte bu harcamaların kurumsal daırlımına ve alt fonksiyonel daırlımına bakıldığında, aslında kamunun topluma sunması gereken ve büyüme üzerinde etkili olan sıralık harcamalarının aynı düzeyde artmadığı aksine reel olarak düşüldüğü görülmektedir. Bu durumun en iyi göstergelerinden bir tanesi koruyucu sıralık hizmetlerinin temel finansman yeri olan konsolide bütçenin hem toplam genel yönetim harcamaları içinde aldığı payın sürekli düşmesi hem de reel olarak azalmasıdır. Bu anlamda mevcut sistem esas olarak koruyucu sıralık hizmetleri yerine tedavi edici sıralık hizmetlerini teviki eden ve ilaç tüketimini artıran bir sonuca yol açmaktadır. Bu da bizi önemli bir tespite götürmektedir. Program uygulamasında sıralık harcamalarında program öncesine göre sıralık harcamalarında bir düşüş ya anamamış olmasına rağmen (aksine bir artış söz konusu), harcama kompozisyonu açısından koruyucu sıralık hizmetlerine ayrılan payın düşüyor olması yapısal bir zayıflığı işaret etmektedir. Bu ise bize sıralık sektöründe politika oluşturulması formülasyonundaki eksikliklerin ve önceliklendirmedeki yetersizliklerin yapılan mali uyumun kalitesini nasıl olumsuz etkilediğini göstermektedir.

Kamu sektöründe sıralık harcamaları son zamanlarda tartışma konusu olmaya başlamıştır.

Türkiye'de sıralık harcamaları yapan temel kurumların bütçe kapsamında kaynak kullandıklarını yanı sıra bütçe dırlıdan, fon kaynaklı (3418 sayılı kanun) harcamalar ve döner sermayeler aracılığıyla da sıralık harcamaları yapmaktadırlar.

Toplam kamu sıralık harcamalarının GSMH içindeki payı 1999 yılından itibaren sürekli bir yükselme eğilimi içinde olmuştur.

Kamu sektörü sıralık harcamalarının uygulanan istikrar programı boyunca düzeyinin yükselmesi olumlu gibi görünmekle birlikte bu harcamaların kurumsal daırlımına ve alt fonksiyonel daırlımına bakıldığında, aslında kamunun topluma sunması gereken ve büyüme üzerinde etkili olan sıralık harcamalarının aynı düzeyde artmadığı aksine reel olarak düşüldüğü gözlenmektedir.

¹Bu ek esas olarak izleyen çalışmalardan yararlanılarak hazırlanmıştır: EM L, Ferhat, H. Hakan YILMAZ (2003), "Kamu Borçlanması İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikasının Kalitesi", METU ERC Working Paper 03/07; EM L, Ferhat, H. Hakan YILMAZ (2005, Taslak), Kamu Eritim Ve Sıralık Harcamaları: Maliye Politikasının Kalitesi Bağlamında Bir Değerlendirme; Yılmaz, H. Hakan (2005), Türkiye'de 2000 ve Sonrası Dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu, Doktora Tez Çalışması.

Tablo 1. Genel Yönetim Sağlık Harcamalarının Harcamayı Yapan Kurumlara Göre Gelişimi

trilyon lira	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Konsolide Bütçe	1.057	1.371	2.360	3.474	4.252	5.183
Sağlık Bakanlığı	754	885	1.330	2.262	2.817	3.412
Hudut Sahiller Gen. Müd.	1	2	4	7	7	9
Üniversiteler	101	173	498	381	448	532
Diğer Konsolide Bütçe Kurumları	2	4	4	7	7	9
Memurların Sağlık Harcaması	198	307	524	817	972	1.220
Bütçe Dsi Fonlar	37	135	233	384	252	500
Sosyal Güvenlik Kurumları	1.247	2.056	3.331	5.918	8.733	10.430
Döner Sermayeler	519	985	1.576	2.676	3.811	5.850
Sağlık Bakanlığı	299	540	846	1.530	2.216	3.831
Üniversiteler	220	445	730	1.147	1.595	2.019
Yerel Yönetimler	158	230	295	458	661	806
Genel Yönetim Sağlık Harc. Toplamı	3.017	4.777	7.794	12.909	17.708	22.768
GSMH'ya Oranları						
Konsolide Bütçe	1,35	1,09	1,34	1,26	1,19	1,21
Sağlık Bakanlığı	0,96	0,70	0,75	0,82	0,79	0,80
Hudut Sahiller Gen. Müd.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Üniversiteler	0,13	0,14	0,28	0,14	0,13	0,12
Diğer Konsolide Bütçe Kurumları	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Memurların Sağlık Harcaması	0,25	0,24	0,30	0,30	0,27	0,28
Bütçe Dsi Fonlar	0,05	0,11	0,13	0,14	0,07	0,12
Sosyal Güvenlik Kurumları	1,59	1,64	1,89	2,15	2,45	2,43
Döner Sermayeler	0,66	0,78	0,89	0,97	1,07	1,36
Sağlık Bakanlığı	0,38	0,43	0,48	0,56	0,62	0,89
Üniversiteler	0,28	0,35	0,41	0,42	0,45	0,47
Yerel Yönetimler	0,20	0,18	0,17	0,17	0,19	0,19
Genel Yönetim Sağlık Harc. Toplamı	3,85	3,80	4,42	4,69	4,96	5,31

Kaynak: Emil, Yılmaz, Kamu Borçlanması Stikrar Programları ve Maliye Politikasının Kalitesi Üzerine Gözlemler, METU ERC 2003 (tablonun güncellenmiş hali)

Koruyucu sağlık hizmetlerine yönelik olarak ayrılan kaynağın yetersizliği ve reel olarak düşmesi, özellikle aşılama konusundaki problemler, gelecek dönemde yaşanacak bir çok bulaıcı nitelikteki hastalığa karşı ülkeyi aslında bir anlamda hazırlıksız bir noktaya taşımaktadır.

Sağlık harcamalarındaki kaliteyi değerlendirilmede harcama düzeyinin özellikle toplam nüfus açısından düşük olması yanında harcamaların alt fonksiyonel dağılımı da önemli bir göstergedir. Bu anlamda, koruyucu nitelikte sağlık harcamalarının kişi başına düzeyi de sağlık harcamalarının kalitesinin değerlendirilmesinde özellikle bizim gibi ülkeler açısından oldukça önem taşımaktadır.

1996 yılında toplam sağlık harcamaları içinde % 40'lar düzeyinde olan konsolide bütçe harcamalarının payı sürekli azalarak 2004 yılında dönem sonunda % 22'lere kadar düşmüştür. Sağlık Bakanlığı'nda bu düşme daha çarpıcı olmaktadır, 1996 yılında % 30'lar düzeyinde olan bakanlık payı, 2002 yılında % 16'lara gerilemiştir. Diğer yandan, Sosyal Güvenlik Kurumları'nın (SGK) payı ise sürekli bir artış içinde olmuştur. 1996 yılında % 35'ler civarında olan SGK payı 2003 yılında % 48'lere kadar çıkmıştır.

Sağlık Bakanlığı'nın toplam sağlık harcamaları içindeki payının düşmesi koruyucu nitelikteki sağlık harcamalarının toplam kamu sağlık harcamaları içindeki payının önemli oranda azalmasına yol açmıştır. Program öncesinde sağlık harcamalarının daha düşük oranda olmasına rağmen, koruyucu sağlık hizmetlerinin aldığı pay toplam genel yönetim sağlık harcamaları içinde % 5'ler düzeyindeyken, bu oran 2004 yılında yarı yarıya azalarak % 2,6'lar düzeyine düşmüştür. Aksine tedavi edici hizmetlerin toplam sağlık harcamaları içindeki payı ise aynı dönemde % 84'lerden % 90'lara ulaşmıştır.

OECD verilerine (2005) göre kişi başına koruyucu nitelikte sağlık harcamalarına yönelik yapılan harcamaların düzeyinin en düşük olduğu ülke Türkiye çıkmaktadır. 1999 yılında kişi başına 5 dolar düzeyinde olan koruyucu sağlık harcaması 2003 yılında 4,8 dolara düşmüştür.

Tablo 2. Seçilmiş Ülkelerde Kişi Başına Koruyucu Sağlık Hizmetleri (ABD Doları)

	1999	2003
Avusturya (2002)	31	32
Kanada	133	202
Çek Cumhuriyeti	8	19
Finlandiya	57	85
Fransa	59	73
Almanya	123	151
Macaristan (2002)	17	24
İzlanda	20	52
İtalya	7	13
Japonya (2002)	77	58
Kore	8	9
Lüksemburg (2002)	27	39
Meksika	2	12
Hollanda	107	160
İspanya	11	19
İsviçre	95	108
Türkiye *	5	4,8
Amerika Birleşik Devletleri	174	216

Kaynak: OECD Health Data Base 2005, Emil, Yılmaz 2005

Sağlık harcamalarının düzeyi ve kalitesinin bir sonucu olan sağlık hizmet göstergeleri açısından Türkiye gelişmiş ülkelerin ve bir çok gelişmekte olan ülkenin ardında yer almaktadır. Doktor başına nüfus, yardımcı sağlık personeli başına düşen nüfus hala çok yüksektir. Doktor başına düşen nüfus 700 kişi başına karşın (diğer hekiminde bu sayı 17 bindir), hemire başına düşen nüfus ise 850'nin üzerindedir.

Sağlık düzeyi göstergeleri açısından Türkiye özellikle koruyucu sağlık hizmetlerindeki yetersizlik nedeniyle kabul edilebilir düzeylerin üstündedir. Örneğin bebek ölüm oranı bin canlı doğumda 30'un üstündeyken, bu sayı gelişmiş ülkelerin çoğunda 5'in altındadır. Meksika ve Türkiye ayıklandı mı bu sayı beşin altına düşmektedir. Yine yüz bin canlı doğumda anne ölümü bizde 100'ün üzerindiyken, bu sayı gelişmiş ülkelerde 10'un altındadır.

Türkiye'de toplam sağlık harcamaları 2003 yıl sonu itibarıyla GSY H'ya oran olarak % 7 oranına çıkmıştır. Bu oran bazı gelişmiş ülkelerin sahip olduğu oranların altında kalmakla birlikte (ABD'de bu oran % 15, İngiltere'de % 7,7, Fransa'da % 10,1'dir), bazı gelişmiş ülkelerle gelişmekte olan ülkelerin sahip olduğu oranlarla karşılaştırıldığında düşük de değildir. Türkiye; Rusya, Malezya, Kore, Slovakya gibi ülkelere göre GSY H'nin çok daha yüksek bir oranını sağlık sektörüne ayırmaktadır.

OECD ülkeleri ile AB Bölgesi ülkelerinin toplam sağlık harcamalarının GSY H'ya oranı ortalama oranı 1999 yılında % 7,9 iken bu oran 2003 yılında % 8,5 oranında bir artış göstererek % 8,6'ya çıkmıştır. Türkiye'nin sağlık harcamalarının bu dönemde artış oranı genel oranın yaklaşık bir puan üstünde olması ve % 6,4'den % 7'ye çıkmıştır. Bununla birlikte artış esas olarak kendisini bizde kamu sektörü sağlık harcamalarında göstermiştir.

OECD verilerine (2005) göre kişi başına koruyucu nitelikte sağlık harcamalarına yönelik yapılan harcamaların en düşük olduğu ülke Türkiye çıkmaktadır.

Sağlık harcamalarının düzeyi ve kalitesi göz önüne alındığında Türkiye gelişmiş ülkelerin ve bir çok gelişmekte olan ülkenin ardında yer almaktadır.

Sağlık düzeyi göstergeleri açısından Türkiye özellikle koruyucu sağlık hizmetlerindeki yetersizlik nedeniyle kabul edilebilir düzeylerin üstündedir.

Türkiye'de toplam sağlık harcamaları 2003 yıl sonu itibarıyla oran olarak GSYH'nin % 7 si çıkmaktadır.

Türkiye'de, toplam sağlık harcamalarının GSYH'ya ortalama oranının 1999'dan bu yana artışı OECD ülkelerinin altındadır.

Türkiye özel sektör harcamalarında ise OECD ve AB bölgesi ülkelerini yakalamı tır.

Türkiye özel sektör harcamalarının GSY H'ya oranı açısından OECD ve AB Bölgesi ülkeleri içinde ülke ortalamalarına e it bir düzeyde hatta biraz üzerinde bir orana sahip olurken, kamu harcamalarında ise ülke ortalamalarının yakla ık 1,5-2 puan arasında daha dü ük bir düzeyde sahip görünmektedir.

Tablo 3. OECD Ülkeleri ile AB Bölgesi Ülkelerinin Sa ık Harcamalarının GSY H'ya Oranlarının 1999-2003 Yıllarında Geli imi

	1999			2003			De i im		
	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam	Kamu	Özel	Toplam
Avusturalya (2002)	6,1	2,6	8,7	6,3	3,0	9,3	3,3	15,4	6,9
Avusturya (2002)	5,4	2,3	7,7	5,3	2,3	7,6	-1,9	0,0	-1,3
Belçika			8,6			9,6			11,6
Kanada	6,3	2,7	9,0	6,9	3,0	9,9	9,5	11,1	10,0
Çek Cumhuriyeti	6,0	0,6	6,6	6,8	0,7	7,5	13,3	16,7	13,6
Danimarka	7,0	1,5	8,5	7,5	1,5	9,0	7,1	0,0	5,9
Finlandiya	5,2	1,7	6,9	5,7	1,7	7,4	9,6	0,0	7,2
Fransa	7,1	2,2	9,3	7,7	2,4	10,1	8,5	9,1	8,6
Almanya	8,4	2,2	10,6	8,6	2,5	11,1	2,4	13,6	4,7
Yunanistan	5,2	4,4	9,6	5,1	4,8	9,9	-1,9	9,1	3,1
Macaristan (2002)	5,3	2,1	7,4	5,5	2,3	7,8	3,8	9,5	5,4
İzlanda	7,9	1,5	9,4	8,8	1,7	10,5	11,4	13,3	11,7
İrlanda (2002)	4,6	1,7	6,3	5,5	1,8	7,3	19,6	5,9	15,9
İtalya	5,6	2,1	7,7	6,3	2,1	8,4	12,5	0,0	9,1
Japonya (2002)	6,0	1,4	7,4	6,4	1,5	7,9	6,7	7,1	6,8
Kore	2,2	2,6	4,8	2,8	2,8	5,6	27,3	7,7	16,7
Lüksemburg	5,6	0,6	6,2	5,2	0,9	6,1	-7,1	50,0	-1,6
Meksika	2,7	2,9	5,6	2,9	3,3	6,2	7,4	13,8	10,7
Hollanda	5,2	3,2	8,4	6,1	3,7	9,8	17,3	15,6	16,7
Yeni Zelanda	6,0	1,7	7,7	6,3	1,8	8,1	5,0	5,9	5,2
Norveç	7,3	1,2	8,5	8,6	1,7	10,3	17,8	41,7	21,2
Polonya	4,2	1,7	5,9	4,4	1,6	6,0	4,8	-5,9	1,7
Portekiz	5,9	2,8	8,7	6,7	2,9	9,6	13,6	3,6	10,3
Slovakya	5,2	0,6	5,8	5,2	0,7	5,9	0,0	16,7	1,7
İspanya	5,4	2,1	7,5	5,5	2,2	7,7	1,9	4,8	2,7
İsveç	7,2	1,2	8,4	7,9	1,3	9,2	9,7	8,3	9,5
İsviçre	5,8	4,7	10,5	6,7	4,8	11,5	15,5	2,1	9,5
Türkiye*	3,9	2,5	6,4	4,4	2,6	7,0	12,8	4,0	9,4
İngiltere	5,8	1,4	7,2	6,4	1,3	7,7	10,3	-7,1	6,9
Amerika Birle ik Devletleri	5,7	7,3	13,0	6,6	8,3	15,0	16,5	13,2	15,4
Ülke Ortalamaları	5,7	2,3	7,9	6,1	2,5	8,6	8,8	9,8	8,5

Kaynak: OECD Health Data Base 2005, Emil, Yılmaz 2005

ABD, Almanya, İsviçre, Norveç ve Fransa gibi ülkeler GSY H'larının % 10'unu a an bir büyüklü ü sa ık harcamalarına ayırırken, Kore, Meksika, Slovakya gibi ülkelerin toplam sa ık harcaması ise % 7'inin altında çıkmaktadır.

Toplam genel yönetim harcamaları içinde sa ık sektörünün payı Türkiye'de % 8-9 oranında çıkarken (bütçede ise yakla ık % 3-4 arasındadır) bu oran AB Bölgesi ülkelerinde yakla ık % 14 düzeyinde çıkmaktadır. Türkiye'de faiz ödemelerinin önemli bir büyüklü e ula tı ı dikkate alınıp faiz hariç bakıldı ında 2002 yılındaki % 8,7 oranı % 14'e çıkmaktadır.

Sa ık sektörünün toplam genel yönetim harcamaları içindeki payı %8-9 iken bütçedeki payı % 3-4 arasındadır.

Tablo 4. AB Bölgesi Ülkelerinde Genel Yönetim Harcamaları içinde Sa ık Sektörünün Payı (%)

	1999	2002
AB Bölgesi	12,9	13,9
Belçika	12,7	13,6
Danimarka	9,4	10,1
Almanya	12,8	13,2
Yunanistan	7,7	6,6
İspanya	13,5	13,6
Fransa	14,4	15,7
İrlanda	16,4	19,1
İtalya	11,9	13,7
Lüksemburg	11,1	11,2
Hollanda	8,5	9,4
Avusturya	14,5	13,0
Portekiz	14,0	15,0
Finlandiya	11,4	12,6
İsveç	10,6	12,1
İngiltere	14,9	16,1
Türkiye	8,2	8,7

Kaynak: Trends in selected general government expenditure by function of EU Member States, EUROSTAT 2004. Emil, Yılmaz (2005)

Ki i ba ına sa ık harcaması açısından Türkiye'nin durumu di er ülkelerle kar ıla tırıldı ında çok daha olumsuz çıkmaktadır. Türkiye bu anlamda dünya ortalamasının bile altında ki i ba ına sa ık harcamasında bulunuyor gözükmektedir. Dünya Sa ık Te kilatı'nın (DST) verilerine göre, 2001 yılında (açıklanan en son veri) ki i ba ına sa ık harcaması Türkiye için 109 dolar düzeyinde görülmektedir. Türkiye 192 ülkenin ortalaması olan 424 doların oldukça altında bir noktada yer almaktadır.

OECD sa ık istatistikleri (Health Data 2005) çerçevesinde baktı ımızda ise Türkiye'de 1999 yılında 179 dolar olan ki i ba ına sa ık harcaması 2003 yılında 234 dolara çıkmı gözükmektedir. Satın Alma Gücü paritesi ile bu rakamlar sırasıyla 392 dolar ve 491 dolar olmaktadır.

Ki i ba ına sa ık harcamaları açısından Türkiye'nin durumu di er ülkelerle kar ıla tırıldı ında çok daha olumsuz çıkmaktadır.

Tablo 5 . OECD Ülkeleri ile AB Bölgesi Ülkelerinin Ki i Ba ı Sa lık Harcamalarının (ABD Doları) 1999-2003 Yıllarında Gelişimi

	1999		2003	
	Ki i Ba ına Sa lık Harcaması ABD \$	Ki i Ba ına Sa lık Harcaması ABD \$ (SGP)	Ki i Ba ına Sa lık Harcaması ABD \$	Ki i Ba ına Sa lık Harcaması ABD \$ (SGP)
Avustralya (2002)	1.858	2.220	1.960	2.699
Avusturya (2002)	2.047	2.067	1.961	2.280
Belçika	2.108	2.109	2.796	2.827
Kanada	1.918	2.400	2.670	3.003
Çek Cumhuriyeti	380	920	668	1.298
Danimarka	2.767	2.297	3.534	2.763
Finlandiya	1.710	1.637	2.297	2.118
Fransa	2.282	2.312	2.967	2.903
Almanya	2.730	2.557	3.204	2.996
Yunanistan	1.110	1.468	1.549	2.011
Macaristan (2002)	345	819	496	1.115
İrlanda	2.854	2.546	3.827	3.115
İrlanda (2002)	1.589	1.621	2.255	2.386
İtalya	1.602	1.860	2.139	2.258
Japonya (2002)	2.601	1.829	2.450	2.139
Kore	463	729	705	1.074
Lüksemburg	2.863	2.740	2.950	3.190
Meksika	273	463	372	583
Hollanda	2.102	2.134	3.088	2.976
Yeni Zelanda	1.155	1.522	1.611	1.886
Norveç	3.024	2.562	4.976	3.807
Polonya	249	566	303	677
Portekiz	985	1.426	1.348	1.797
Slovakya	218	577	360	777
İspanya	1.133	1.453	1.535	1.835
İsviçre	2.396	2.118	2.494	2.594
İsviçre	3.881	3.019	5.041	3.781
Türkiye *	179	392	234	491
İngiltere	1.755	1.689	2.031	2.231
Amerika Birleşik Devletleri	4.295	4.295	5.635	5.635
Ülke Ortalamaları	1.762	1.812	2.249	2.308

Kaynak: OECD Health Data Base 2005, Emil, Yılmaz 2005

Türkiye'nin ki i ba ına sa lık harcaması OECD ülkeleri ile AB Bölgesi ülkelerinin ortalamasının yakla ık onda birine kar ılıklı gelmektedir. Satın alma gücü bazında bakıldığında bu oran be kate dü mektedir. Türkiye ki i ba ına sa lık harcaması açısından Amerika, İsviçre, Norveç gibi ülkelerin yirmide birinden daha az düzeyde bir kayna ı sa lık sektörüne ayırıyor gözükmektedir. Bu çerçevede tablodaki ülkeler içinde ki i ba ına sa lık harcaması açısından Türkiye sonuncu sırada çıkmaktadır. En yakın ülke olan Slovakya'nın ki i ba ına sa lık harcaması bile sahip olduğu umuz oranının yakla ık % 30 daha üzerindedir. Dünya Sa lık Te kilatı verilerine göre de Brezilya, İspanya, Polonya, Romanya, Güney Afrika, Güney Kore ve Uganda gibi ülkelerin göstergesi bizden daha iyi çıkmaktadır.

Türkiye'de kamu sa lık politikasının önceliklere uygun bir biçimde gerçekleştirilememesinin bir boyutunda politikalarla plan ve bütçeler arasındaki ilişkinin iyi kurulamamasıdır. Örne ğin, orta vadeli programda sa lık politikaları ba lı ılı altında koruyucu sa lık hizmetlerine öncelik verilece ği söylenmesine rağmen bütçe yoluyla kaynakların tahsisi sırasında buna uygun bir uygulamanın gerçekleştirilemedi ği görülmektedir. Nitekim a ıdaki tabloda bu alana ayrılmış ödeneklerin yeterince kullanılmadığı görülmektedir.

Türkiye'de ki i ba ına sa lık harcaması OECD ülkeleri ile AB ülkelerinin ortalamasının yakla ık onda birine kar ılıklı gelmektedir.

Türkiye'de kamu sa lık politikasının önceliklere uygun bir biçimde gerçekleştirilememesinin bir sebebi de politikalarla plan ve bütçeler arasındaki ilişkinin yetersizli ğidir.

Tablo 6. Bütçe Halk Sa lık Harcamaları

(milyon YTL)	2004	2005 (B)	2005 (11 Aylık)
Kons. Bütçe Halk Sa lık Harcamaları	251	386	204
Kons. Bütçe Sa lık Harcamaları	4.963	6.324	5.988
Toplam Kamu Sa lık Harcamaları	22.750	22.100	
Bütçe Sa lık Harcamaları içindeki Payı (%)	5,05	6,11	3,41
Kamu Sa lık Harcamaları içindeki Payı (%)	1,10	1,75	

B. Kamu Kurumları Arasındaki Borç-Alacak İlişkileri ve Son Niyet Mektubundaki Sa lık Harcamaları ile İlgili Fadelere Ne Anlama Geliyor?

Ülkemizde Sa lık Bakanlığı Hastaneleri ve Üniversite Hastanelerince verilen sa lık hizmetleri çok büyük a ırlıkla tedavi edici sa lık hizmeti niteli ğinde olup, bu hizmetin önemli kullanıcıları ba ıta sosyal güvenlik kurumları olmak üzere di ğer kamu kurum ve kuruluşları ile ye il kart uygulamasıdır.

Sosyal Güvenlik Kuruluşları'nın bilinen sorunları nedeniyle almış oldukları sa lık hizmetinin bedelini yerinde ve zamanında ödeyemedikleri bir vakadır. Aynı şekilde ye il kart uygulamasının da yeterince denetlenmemesi sonucu bu uygulamanın faturası da kabarmaktadır. Bunun arkasında yatan en önemli nedenlerden birisi ilaç sektöründeki fiyatlandırma politikalarıdır. Kamuoyuna da yansıtıldığı gibi ilaç ve tıbbi malzeme şirketlerinin kamuya fatura ettikleri bedellerin a ırlığı yüksekli ği ödemelerdeki gecikmelerle birlikte tedavide tedavi edici hizmetlerin maliyetlerini yükseltmekte ve bu da esasen koruyucu sa lık hizmetlerine oranla yüksek gibi gözükten tedavi edici sa lık harcamalarının daha da artmasına ve bu oranın bozulmasına yol açmaktadır.

Bu durumun uzunca bir süredir devam etmesinin bir sonucu olarak IMF'ye 24 Kasım 2005 tarihli Niyet Mektubu ile sa lık harcamalarının bütçe ödenekleri aracılığıyla kısıtlanması yönünde bir taahhütte bulunmaktadır. Niyet mektubundaki ifade aynen şöyledir.

"Sa lık harcamalarını daha iyi kontrol edebilmek amacıyla gerçekçi bir yıllık global bütçe hazırlanmıştır. Bu bütçe ile, her hastanenin tüm hastalarının harcamalarını finanse etmesi beklenmektedir. Söz konusu global bütçe, sene başında tahsis edilecek ve sosyal güvenlik kurulu larının devlet hastanelerine yapacağı toplam ödemelerin üst sınırını te kil edecektir. Aynı zamanda, sa lık hizmetlerinin miktar ve kalitesini muhafaza etmek için sosyal güvenlik kurulu larının denetleme ve ödeme mekanizması ile devlet hastanelerinin idaresinin güçlendirilmesi planlanmaktadır. Sa lık harcamalarının kontrol altına alınmasının, sa lık bütçe pozisyonunun korunması açısından anahtar öneme sahip olduğu bilinmektedir. Bu itibarla, bu alandaki gelişmeler yakından takip edilecek olup; gelecek sene başlarında harcamaların öngörülerini a ıması durumunda ek tedbirler alınacaktır."

Bu ifade, sosyal güvenlik kurulu larının Sa lık Bakanlığı Hastaneleri'nden ancak bütçe ödenekleriyle belirlenmiş bir sınırı geçmemek üzere sa lık hizmeti alabilmeleri anlamına gelmektedir. Nitekim 2006 yılı merkezi yönetim bütçe kanununun 28. maddesi Sa lık Bakanlığı'nın belli bir sözleşme belirtilen tutar kar ılı ğında kurulu larına sa lık hizmeti sunacağı ve bunun dışında Sa lık Bakanlığı'nın herhangi bir ödeme talebinde bulunamayacağı hüküm altına alınarak sa lık harcamalarına da bir üst sınır getirilebilmesi için hukuki zemin yaratılmış bulunmaktadır.

Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının almış oldukları sa lık hizmetinin bedelini ödeyememeleri ve ye il kart uygulamalarının yetersiz denetlenmesi sonucu oluşan fatura kabarmaktadır.

IMF'ye 24 Kasım 2005 tarihli gönderilen Niyet Mektubu'nda yer alan ifadeye göre sosyal güvenlik kurulu ları Sağlık Bakanlığı Hastaneleri'nden ancak bütçe ödenekleriyle belirlenmiş bir sınırı geçmemek üzere sa lık hizmeti alabileceklerdir.

Ancak bütçenin mecliste görüşülmesi esnasında eklenen 31. madde uyarınca sosyal güvenlik kurulu larının Sağlık Bakanlığı Hastaneleri'ne birikmiş olan borçlarının silinmesi imkanı getirilmiştir.

Bu iki düzenlemenin birisi sa lık politikaları ile di eri bütçenin mali saydamlı ı ve ödeneksiz harcama yaratma uygulaması açısından sakıncalı ve çeli kili sonuçlar do uracaktır.

Ancak bütçenin mecliste görü ülmesi sırasında “tahsil edilmeyecek alacaklar” ba lıklı 31. maddesine eklenen bir hükümlerle sosyal güvenlik kurumlarının (SSK ve Ba -kur) ve ye il kart uygulamasından do an Sa lık Bakanlığı ı Hastaneleri'ne birikmi borçlarının silinmesi imkanı getirilmi tir.

Bu iki düzenlemenin ilkinin sa lık politikaları di erinin bütçenin mali saydamlı ı ve ödeneksiz harcama yaratma uygulaması açısından sakıncalı ve çeli kili sonuçlara yol açaca ını dü ünmekteyiz.

Konuya sa lık politikaları açısından bakıldı ında, bir yandan sa lık harcamalarına üst limit getirirken öte yandan Sa lık Bakanlığı ının bu kurulu lardan olan alacaklarını silmek, Sa lık Bakanlığı ının ba ta önleyici sa lık hizmetleri olmak üzere genel sa lık politikasına ciddi bir engel te kil edecektir. Zira, orta vadeli programda, önleyici sa lık hizmetlerine öncelik verilece i belirtilmi ve genel sa lık politikaları buna göre düzenlenmi ken bir gece yarısı getirilen bir hükümlerle Sa lık Bakanlığı ının alacaklarının silinmesi hükümetin ilan etmi oldu u orta vadeli politika hedefleri ile çeli ir gözükmemektedir. Çünkü silinen alacaklarla birlikte Sa lık Bakanlığı ının bu kurulu lara verece i sa lık hizmetinin de bir üst sınıra ba lanması, bakanlı ın kaynaklarını ciddi bir biçimde olumsuz olarak etkileyecek ve bu ilk etkisini önleyici sa lık hizmetlerine ayrılan kaynakların kesilmesi ekinde gösterecektir. Bu da hükümetin bir sa lık politikasının olmadı ını göstermektedir. Basına da yansıdı ı gibi Sa lık Bakanlığı ının bu ekinde silinen alaca ı 3.5 Milyar YTL'dir Bu miktarın Sa lık Bakanlığı ına ödenmesi ve do rudan önleyici sa lık hizmetlerine (ana çocuk sa lı ı, verem, kolera, ku gri gibi bula ıcı hastalıklar, tıbbi ara tırmalar, a ı üretimi vs.) ayrılması durumunda mevcutta çok yetersiz olan bu hizmetlere ayrılan kayna ın yakla ık olarak 10 katına çıkması anlamına gelmektedir. Bu ise orta vadede halk sa lı ını dü zeltip, tedavi edici sa lık hizmetlerine olan ihtiyacı azalatarak çokca ikayet edilen sa lık hizmetlerinin maliyetini a a ıya çekecek ve sa lık hizmetlerinin kalitesini yükseltecektir.

Konuya bütçeleme teknikleri açısından yakla tı ımızda ise, imdiye kadar taahhüt edilmi ve devlet adına bir borç olarak do mu harcamaları ödene e ba lanarak bir bütçe gideri olarak tasfiye edilmesi gerekirken, hiç bir ödenekle tirme i lemi yapılmadan tek kalemlerle bu borcun silinmesi (terkin edilmesi) yapılan i lemin bütçe kanunu ile ama bütçe dı ında saydam olmayan uygulamalarla gerçekleştirilmesi anlamına gelmektedir. Halbuki 2006 bütçesinin 5018 sayılı KMYKK'nun ruhuna uygun olarak hazırlanması beklenen ilk bütçe olması bekleniyordu. Zira 5018 sayılı kanunun en önemli maddelerinden bir tanesi de “mali saydamlık” tır. 2006 bütçesi daha ilk anda bu ve buna benzer uygulamalarla 5018'in dı ına çıkması bulunmaktadır.

Bu uygulamanın Sa lık Bakanlığı ına maliyeti yakla ık olarak 3.5 Milyar YTL dir.

Sa lık Bakanlığı ının bu kayna ı önleyici sa lık hizmetlerine ayırması halinde ise mevcut durumda ayrılan kayna ın yakla ık olarak 10 katına çıkması mümkündür.

Bu uygulamanın en önemli sonuçlarından biri ise, 5018 sayılı KMYKK'nın ruhuna uygun olarak hazırlanması gereken ilk bütçe olan 2006 bütçesinin daha ilk anda bu ve buna benzer uygulamalarla 5018'in dı ına çıkması olmasıdır.

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

	Ocak-Kasım		Artis Oranı (%)	Bütçeye Göre Gerç. 2005 (%)
	2005	2004		
Harcamalar	126.705.324	123.117.152	2,9	81,4
Faiz Hariç Harcamalar	85.273.704	70.817.044	20,4	86,0
I. Personel	29.792.603	26.775.700	11,3	93,4
Memur	25.236.214	22.288.686	13,2	95,9
İşçi	2.877.046	3.194.011	-9,9	75,0
Diğer	1.679.343	1.293.003	29,9	95,2
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	3.929.004	3.471.607	13,2	90,7
Memur	3.283.069	2.786.492	17,8	93,6
İşçi	478.558	577.326	-17,1	72,0
Diğer	167.377	107.789	55,3	105,3
III. Mal ve Hizmet Alımları	10.147.025	7.964.211	27,4	70,3
Sağlık Harcamaları	3.279.813	1.962.087	67,2	94,5
Yeşil Kart	1.520.012	370.236	310,6	132,2
İlaç	758.837	852.119	-10,9	32,7
MSB (Sağlık Hariç)	3.106.564	2.897.846	7,2	52,2
Jandarma (Sağlık Hariç)	544.401	539.653	0,9	58,9
Emniyet (Sağlık Hariç)	324.948	265.619	22,3	66,6
Diğer Kuruluşlar	2.891.299	2.299.006	25,8	80,2
IV. Faiz Harcamaları	41.431.620	52.300.108	-20,8	73,4
İç Borç Faizi	35.437.822	46.373.126	-23,6	73,5
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	7.875.737	10.242.865	-23,1	78,2
Diğer İç Borç Faizi	27.562.085	36.130.261	-23,7	72,2
Dis Borç Faizi	5.807.307	5.622.716	3,3	78,5
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	186.491	304.266	-38,7	22,7
V. Cari Transferler	32.182.798	25.720.385	25,1	99,0
KIT Görev Zararları	477.461	355.629	34,3	102,6
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	22.163.657	18.134.708	22,2	100,8
Emekli Sandığı'na Transfer	8.685.000	7.800.001	11,3	97,7
BAG-KUR'a Transfer	5.992.800	4.863.000	23,2	100,0
SSK'ya Transfer	7.032.267	5.072.003	38,6	106,7
İssizlik Sigortası Fonu'na Transfer	453.590	399.704	13,5	86,5
SYDTF'na Transfer	0	256.043	-100,0	0,0
Özerk Kurumlara Transferler	1.308.477	1.170.931	11,7	83,0
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	966.000	818.790	18,0	82,2
Tarimsal Destekleme Ödemeleri	3.312.739	2.953.912	12,1	95,8
Emeklilere Vergi İadeleri	1.256.714	709.510	77,1	97,2
Yurtdışına Yapılan Transferler	306.339	271.272	12,9	60,5
Diğer Cari Transferler	2.391.411	1.049.590	127,8	117,9
VI. Sermaye Giderleri	6.490.471	5.028.119	29,1	64,4
VII. Sermaye Transferleri	1.353.811	271.263	399,1	124,4
VIII. Borç Verme	1.377.992	1.548.535	-11,0	49,1
Yurtiçi Borç Verme	1.304.848	1.432.735	-8,9	52,7
KIT	812.666	800.536	1,5	91,1
Risk Hesabi	196.576	219.914	-10,6	12,4
Yurtdışı Borç Verme	73.144	115.800	-36,8	22,3
Kıbrıs	73.144	115.800	-36,8	22,3
IX. Yedek Ödenekler	0	37.224	-100,0	0,0

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

Bin YTL	Ocak-Kasım		Artıs	Bütçeye Göre
	2005	2004	Orani (%)	Gerç.(%)
Gelirler	121.258.900	98.723.328	22,8	95,9
Genel Bütçe Gelirleri	119.245.190	97.035.821	22,9	95,9
Vergi Gelirleri	96.687.032	81.047.002	19,3	90,7
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	28.071.930	24.122.520	16,4	106,3
Gelir Vergisi	18.306.673	15.886.246	15,2	99,4
Gelir Vergisi Tevkifatı	16.317.117	14.088.883	15,8	
Kurumlar Vergisi	9.765.000	8.237.814	18,5	122,1
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	232.653	573.060	-59,4	
Kurumlar Geçici Vergisi	9.429.036	7.597.241	24,1	
Gelir,Kar ve Ser. Kaz.Al.Ay.Yapılama.D.V.	257	-1.540	-116,7	
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.687.577	1.345.025	25,5	133,2
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.615.954	1.292.497	25,0	136,2
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	45.266.275	37.336.780	21,2	84,5
Dahilde Alınan Katma Deger Vergisi	11.172.269	10.741.775	4,0	80,8
Özel Tüketim Vergisi	28.889.079	23.399.770	23,5	83,6
Petrol ve Dogalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	17.803.793	14.330.157	24,2	
Motorlu Tasit Araçlarına İlişkin ÖTV	3.335.144	2.137.748	56,0	
Kolali Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	7.202.666	6.574.478	9,6	
Dayanikli Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	547.476	357.387	53,2	
Mal Kull.Kull. İz. veya Faal.Bul. İz.A.V.	2.194.566	1.310.140	67,5	104,5
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	3.010.361	1.885.095	59,7	97,1
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	17.262.424	15.079.329	14,5	85,0
İthalat Vergileri	15.978.943	13.956.837	14,5	85,5
Diğer Vergiler	1.927.724	1.446.341	33,3	81,4
Damga Vergisi	1.920.164	1.679.845	14,3	82,3
Baska Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	7.560	-233.504	-103,2	21,3
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Disi Arizi S.	2.471.102	1.717.007	43,9	92,4
Vergi Disi Gelirler	20.089.140	15.089.119	33,1	116,5
Tesebbüs ve Mülkiyet Geliri	1.388.086	986.804	40,7	108,0
Mali Olmayan Tesekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	2.598.764	3.431.093	-24,3	68,9
Devlet Payları	145.846	93.757	55,6	86,6
Hazine Portföyü ve İstirak Gelirleri	2.301.697	2.411.656	-4,6	67,2
KIT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	151.221	925.680	-83,7	83,5
Diğer Mülkiyet Gelirleri	7.258.220	3.209.079	126,2	212,5
Gayrimenkul Kiralari	383.986	338.162	13,6	92,9
Faizler, İkras ve Tavizlerden Geri Al.	6.874.227	2.870.829	139,5	228,9
Menkul Kiralari	7	88	-92,0	
Para Cezalari ve Cezalar	1.435.069	1.851.540	-22,5	93,5
Çesitli Vergi Disi Gelirler	3.822.969	3.479.986	9,9	79,7
Kisi ve Kurumlardan Alınan Paylar	3.084.795	1.709.502	80,4	166,3
Degerli Kağıtlarin Satısı	501.237	421.115	19,0	55,5
Sermaye Gelirleri	2.014.527	138.907	1.350,3	87,2
Sabit Sermaye Varlıklarının Satısı	20.924	26.863	-22,1	587,5
Diğerleri	1.993.603	112.044	1.679,3	14,0
Alınan Bağislar ve Yardımlar	454.491	760.793	-40,3	1.029,3
Katma Bütçe Gelirleri	2.013.710	1.687.507	19,3	93,2
Vergi Gelirleri	55.328	25.588	116,2	106,7
Vergi Disi Gelirler	857.464	661.160	29,7	84,8
Sermaye Gelirleri	2.407	5.368	-55,2	6,2
Alınan Bağislar ve Yardımlar	1.098.511	995.391	10,4	103,8

Ek Tablo 3. 2004-2005 Konsolide Bütçe Programlanan Harcamalar ve Gerçekle en Harcamalar (Ocak-Kasım)

	(bin YTL.)				Artıs	Öng. Artıs	2004	2005
	Kas.04	2004 Grç.	Kas.05	2005 Pr.				
Harcamalar	123.117.152	141.020.817	126.705.324	155.627.544	2,9%	10,4%	87,3%	81,4%
Faiz Hariç Harcamalar	70.817.044	84.532.327	85.273.704	99.187.544	20,4%	17,3%	83,8%	86,0%
I. Personel	26.775.700	28.947.667	29.792.603	31.904.064	11,3%	10,2%	92,5%	93,4%
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	3.471.607	4.023.904	3.929.004	4.332.912	13,2%	7,7%	86,3%	90,7%
III. Mal ve Hizmet Alımlari	7.964.211	12.683.651	10.147.025	14.437.809	27,4%	13,8%	62,8%	70,3%
IV. Faiz Harcamalari	52.300.108	56.488.490	41.431.620	56.440.000	-20,8%	-0,1%	92,6%	73,4%
İç Borç Faizi	46.677.392	50.052.872	35.624.313	48.220.000	-23,7%	-3,7%	93,3%	73,9%
Dis Borç Faizi	5.622.716	6.056.689	5.807.307	7.400.000	3,3%	22,2%	92,8%	78,5%
V. Cari Transferler	25.720.385	27.683.291	32.182.798	32.498.878	25,1%	17,4%	92,9%	99,0%
KIT Görev Zararlari	355.629	387.589	477.461	465.191	34,3%	20,0%	91,8%	102,6%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	18.134.708	19.476.236	22.163.657	21.998.570	22,2%	13,0%	93,1%	100,8%
Emekli Sandığı'na Transfer	7.800.001	7.943.000	8.685.000	8.889.320	11,3%	11,9%	98,2%	97,7%
BAG-KUR'a Transfer	4.863.000	5.336.000	5.992.800	5.992.800	23,2%	12,3%	91,1%	100,0%
SSK'ya Transfer	5.072.003	5.757.000	7.032.267	6.592.080	38,6%	14,5%	88,1%	106,7%
İssizlik Sigortası Fonu'na Transfer	399.704	440.236	453.590	524.370	13,5%	19,1%	90,8%	86,5%
Özerk Kurumlara Transferler	1.170.931	1.307.991	1.308.477	1.576.103	11,7%	20,5%	89,5%	83,0%
Kredi ve Yurtlar Kur. Trans.	818.790	833.790	966.000	1.174.589	18,0%	40,9%	98,2%	82,2%
Tarimsal Destekleme Öd.	2.953.912	3.078.806	3.312.739	3.456.846	12,1%	12,3%	95,9%	95,8%
Emeklilere Vergi İadeleri	709.510	709.510	1.256.714	1.293.446	77,1%	82,3%	100,0%	97,2%
Yurtdisina Yapılan Transferler	271.272	348.158	306.339	506.428	12,9%	45,5%	77,9%	60,5%
Diğer Cari Transferler	1.305.633	1.334.414	2.391.411	2.027.705	83,2%	52,0%	97,8%	117,9%
VI. Sermaye Giderleri	5.028.119	8.050.334	6.490.471	10.070.695	29,1%	25,1%	62,5%	64,4%
VII. Sermaye Transferleri	271.263	437.298	1.353.811	1.087.952	399,1%	148,8%	62,0%	124,4%
VIII. Borç Verme	1.548.535	2.668.958	1.377.992	2.805.234	-11,0%	5,1%	58,0%	49,1%
IX. Yedek Ödenekler	37.224	37.224	0	2.050.000				

Ek Tablo 4. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre % Da ılımı (Ocak-Kasım)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,4	0,7	1,9	85,4	3,9	0,6	0,5	0,7	100,0
Savunma Hizmetleri	48,3	6,0	42,1		3,6	0,1			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	67,5	7,6	20,1		0,5	1,8	2,5		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	18,1	2,9	4,8		36,3	28,1	3,5	6,4	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	34,3	5,4	6,1		11,5	2,0	40,6		100,0
İşkan ve Toplum Refahı/Hizmetleri	1,5	0,2	0,2		16,8	29,1	51,9	0,1	100,0
Sağlık Hizmetleri	56,5	8,1	30,1		0,1	5,2	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	51,0	8,0	12,1		19,7	7,6	1,5		100,0
Eğitim Hizmetleri	65,0	8,9	9,1		10,4	6,5	0,1		100,0
Sosyal Güv.ve Sosyal Yardımlar	0,5	0,1	0,6		98,2	0,3		0,3	100,0

Ek Tablo 5. Konsolide Bütçe Finansmanı (Ocak Kasım 2005)

	Ocak	Subat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım
FAİZ DİSİ DENGESİ	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428	19.535.453	20.322.336	25.605.383	27.041.836	29.407.070	35.985.196
BÜTÇE DENGESİ	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928	-3.868.418	-6.950.540	-6.755.316	-8.193.118	-9.380.778	-5.446.424
BÜTÇE EMANETLERİ	-1.440.286	-1.768.782	-2.005.170	-1.888.393	-2.203.801	-1.829.451	-2.361.746	-2.146.675	-2.312.542	-2.169.228	-1.996.044
DİĞER EMANETLER	-34.456	-325.412	107.529	-14.089	449.784	134.283	301.484	2.052.100	1.587.838	1.591.402	2.102.291
AVANSLAR	965.647	382.597	-716.752	-1.426.709	-1.484.625	-1.612.008	-1.693.137	-1.590.042	-1.783.028	-2.266.825	-2.431.592
NAKİT DENGESİ	-1.515.184	-3.007.917	-5.610.627	-8.801.446	-7.029.570	-7.175.594	-10.703.939	-8.439.933	-10.700.850	-12.225.429	-7.771.769
Hazine Finansmanı	1.515.184	3.007.917	5.610.627	8.801.446	7.029.570	7.175.594	10.703.939	8.439.933	10.700.850	12.225.429	7.771.769
Toplam Net Borçlanma (Borçlanma - Geri Ödeme)	7.355.579	10.236.041	9.193.723	10.928.274	9.588.942	11.561.605	13.409.975	14.318.505	17.845.426	16.695.846	16.642.668
Yapılan Borçlanmaların Toplamı	17.640.826	34.024.380	41.133.251	55.413.363	67.637.552	80.599.746	95.546.895	109.045.573	123.967.029	135.859.082	149.876.363
İç Borçlanma	15.013.277	29.732.561	36.646.408	50.883.775	61.860.351	73.052.889	86.590.712	100.035.935	114.863.092	126.219.388	139.172.880
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781	49.764.150	57.508.095	68.837.318	82.394.475	91.897.492	100.458.643
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570	23.288.739	29.082.617	31.198.617	32.468.617	34.321.896	38.714.237
Dis Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201	7.546.857	8.956.183	9.009.638	9.103.937	9.639.694	10.703.483
Ana Para Geri Ödemeleri Toplamı	-10.285.247	-23.788.339	-31.939.528	-44.485.089	-58.048.610	-69.038.141	-82.136.921	-94.727.067	-106.121.603	-119.163.236	-133.233.694
İç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.327	-39.910.719	-50.990.807	-61.651.661	-74.326.863	-84.289.299	-95.088.379	-107.103.705	-118.973.054
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.083	-24.252.355	-31.526.598	-38.202.242	-41.368.846	-46.858.032	-54.335.420	-64.046.746	-67.853.242
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209	-23.449.419	-32.958.017	-37.431.267	-40.752.959	-43.056.959	-51.119.812
Dis Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803	-7.386.480	-7.810.058	-10.437.768	-11.033.224	-12.059.531	-14.260.640
Borçlanma Disi Diğer Finansman	28.827	43.078	762.735	1.266.343	1.959.899	2.253.388	2.219.367	2.261.319	1.979.740	2.375.640	2.637.546
Önceden Verilen Borçlardan Yapılan Ana Para Tahsilatı	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671	941.160	1.007.145	1.037.314	1.137.729	1.533.629	1.795.535
Özelleştirme Gelirlerinden	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228	1.312.228	1.312.228	1.312.228	1.772.940	1.772.940	1.772.940
Hazine Ye Aktarılan	0	0	0	0	0	0	-100.006	-548.935	-930.929	-930.929	-930.929
Borç Verme (-) Geri Ödeme (+)	-5.869.222	-7.271.202	-4.345.831	-3.393.171	-4.519.271	-6.639.399	-4.925.403	-8.139.891	-9.124.316	-6.846.056	-11.508.445
Kasa Hareketi (-) Giris, + Çıkış)											
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı											

Ek Tablo 6. Borç Stokunun Kompozisyonu (Ocak- Kasım 2005)

Ocak - Kasım 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	Subat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım
Ç Borç Stokunun Yapısı	228.792	231.319	232.489	236.185	235.064	234.799	235.173	239.517	243.207	242.779	243.751
Ka İli Elinde Tutulan Ağırsından	83.405	82.780	81.977	81.664	80.907	79.018	79.127	80.389	78.979	78.924	79.075
Kamuya	145.387	148.539	150.513	154.501	154.158	155.781	156.047	159.128	164.228	163.854	164.676
Piyasaya	228.792	231.319	232.489	236.185	235.064	234.799	235.173	239.517	243.207	242.779	243.751
Sabit Faizli	118.290	117.411	116.081	117.204	118.859	112.245	112.913	109.401	108.092	106.216	107.342
De i İken Faizli	110.502	113.908	116.408	118.981	116.205	122.554	122.260	130.117	135.115	136.503	136.409
Döviz Kompozisyonu Ağırsından	228.792	231.319	232.489	236.185	235.064	234.799	235.173	239.517	243.207	242.779	243.751
Türk Lirası Cinsinden	190.139	193.803	193.444	196.937	197.096	196.804	197.885	198.861	203.667	203.667	204.750
Döviz Cinsinden	29.546	29.075	29.075	31.166	30.968	31.199	30.886	32.119	32.725	33.058	32.983
Döviz Endeksli TL	9.108	8.441	8.441	8.083	8.083	8.083	8.083	8.083	8.083	8.083	8.083
Dİ Borç Stokunun Yapısı	90.781	89.244	89.028	93.359	90.033	88.837	88.232	88.500	86.488	86.345	84.358
Faiz Yapısı Ağırsından	90.781	89.244	89.028	93.359	90.033	88.837	88.232	88.500	86.488	86.345	84.358
Sabit Faizli	54.418	59.9	53.843	60.3	55.795	54.134	54.176	55.062	54.063	54.194	54.698
De i İken Faizli	36.363	40.1	35.401	39.7	37.367	34.897	34.056	33.438	32.429	32.150	29.659
Toplam Borç Stokunun Yapısı	319.573	320.563	321.517	329.544	325.098	323.636	323.406	328.017	329.695	329.123	328.109
Kamuya	83.405	82.780	81.977	81.664	80.907	79.018	79.127	80.389	78.979	78.924	79.075
Piyasaya (1)	236.168	237.783	239.540	247.880	244.191	244.618	244.279	247.628	250.716	250.199	249.033
Faiz Yapısı Ağırsından	319.573	320.563	321.517	329.544	325.098	323.636	323.406	328.017	329.695	329.123	328.109
Sabit Faizli	172.709	171.254	172.743	172.939	172.939	166.184	167.993	164.432	163.155	160.471	162.040
De i İken Faizli	146.864	149.309	148.774	156.605	152.159	157.451	156.413	163.585	166.540	168.653	166.069
Döviz Kompozisyonu Ağırsından	319.573	320.563	321.517	329.544	325.098	323.636	323.406	328.017	329.695	329.123	328.109
Türk Lirası Cinsinden	190.139	193.803	193.444	196.937	197.096	196.804	197.885	198.861	203.667	203.667	204.750
Döviz Cinsinden	120.327	118.319	128.073	132.607	128.000	126.832	125.521	129.156	126.028	125.456	123.359
Döviz Endeksli TL	9.108	8.441	8.441	8.083	8.083	8.083	8.083	8.083	8.083	8.083	8.083
Ç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)	20.2	21.1	20.9	20.9	20.9	21.4	21.1	21.7	22.5	23.2	23.1
Ç Borçlanmanın Ortalama Vadesi (Ay)	16.0	17.5	17.0	17.1	17.1	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0	16.0
Ç Borç İhaleleri Ortalama Faiz Oranı % (2)	19.43	17.58	17.01	17.17	17.31	15.61	16.02	16.07	14.84	14.55	14.1
Hazine Nakit Dengesi	-1808	-4.557	-5.813	-9.125	-7.437	-8.280	-9.810	-8.876	-10.333	-11.360	-11.600
Faiz Dİ r Nakit Dengesindeki % De i im	3406	3.505	6.117	7.045	12.878	15.029	17.285	23.315	24.705	26.742	29.582
Toplam Konsolide Borç Stokundaki De i im (Yıl başından itibaren %)		0.31	1.10	3.12	1.73	1.27	1.20	2.64	3.17	2.67	0.49
Ç Borç Stokundaki % De i im		1.10	3.23	3.12	2.74	2.74	2.79	4.69	6.30	6.11	6.54
Dİ r Borç Stokundaki % De i im		-1.69	-2.81	-2.84	-0.82	-2.14	-2.51	-4.89	-4.73	-4.89	-7.08
Faiz Dİ r Nakit Dengesindeki % De i im		2.91	7.959	106.84	278.04	407.49	407.49	564.53	625.34	685.14	768.53
Hazine Nakit Dengesindeki De i im (Yıl başından itibaren %)		152.05	221.52	404.70	311.34	356.84	442.59	390.93	471.52	528.31	541.58

(1) Dİ r Borç Stokunun tamamının piyasaya olduğu varsayımıdır.

(2) stokolu San. İar.

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Aralık 2005

Özet

2005 yılı konsolide bütçe verileri, ilk bakı ta toplam kamu sektörü açısından program tanımlı faiz dı ı fazla¹ hedefinin tutturuldu unu göstermektedir.

Ancak bütçe dı ı harcamaların varlı ı bu konuda tereddüt olu turmaktadır. Bu harcamalar a a ıdaki tabloda gösterildi i ekilde tahmin edilmi tir:

	milyar YTL	GSMH'ya Oranı
Devlet Hastanelerine Olan Birikmi Borçlar	3,5	0,7
Eczanelere, Medikal Firmalara, Üniversite Hastanelerine ve Di er Sa ılık Kurumlarına Olan Birikmi Tahmini Borçlar	1,0	0,2
Emeklilere Vergi adesi Avanslarından Bütçeyle tirilmeyen Tutarlar	1,1	0,2
TMO'ne Aktarılan Kredi Tutarı	0,9	0,2
Toplam	6,5	1,3

Normal artlar altında tipik bütçe harcaması niteli indeki bu harcamaların bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilmesi; ödendiye bütçede gider olarak gösterilmesi, ödenmediye emanet hesaplarında izlenebilmesi gerekmektedir. Görülece i üzere GSMH'nın 1,3'üne ula mı oldu u tahmin edilen bu tür giderlerin program tanımlı faiz dı ı fazlanın hesaplanmasında dikkate alınması, dolayısıyla faiz dı ı fazlanın bu kadar az ilan edilmesi gerekir.

Yıl bazında bütçe ödenekleri toplamının içinde kalınımı olsa da ödeneklerden bazıları a ılımlı , bazılarının ise altında kalınımı tir. Bu durum bir yere kadar normal olsa da 2005 yılı bütçe sonuçları bu durumun normal sınırlarını a tı ını göstermektedir. (Bkz. Tablo 4) Bu durum bütçe harcamalarının planlanmasında ciddi bir probleme delalet etmektedir: bazı harcamalar dü ük programlanımı , yıl içinde ihtiyaç dolayısıyla ödenek a ımı zorunlulu u ortaya çıkmı tir. Bunu telafi etmek için "boomerang tipi harcama kesintileri"ne gidilmi tir.

Bunların özelli i ileride muhtemel olarak daha büyük harcamalara neden olacak nitelikteki kesintiler olmasıdır. (Bkz.Kutu 1)

Bütçe aç ı ındaki olumlu performansın sa lanmasında en önemli faktör, faiz ödemelerinin ba langıç bütçe ödeneklerinin, yaklaşık olarak % 20 altında gerçekleşmesidir. Bu durum, döviz kurunun beklenenin altında gerçekleşmesi, iç borçlanmanın ortalama vadesinin yükselmesi ve faiz hadlerinde yıl boyunca görülen dü ü ten kaynaklanmaktadır.

2005 yılında konsolide bütçe gelirleri bütçe hedefinin üstünde gerçekleşti mi tir. Bu durum vergi dı ı gelirlerin ba langıç hedefleri üstünde çıkması sonucu mümkün olmu tur. Dolaylı vergiler toplam vergi gelirleri içerisinde %70 oranında gerçekleşti mi tir.

Raporumuzun ek incelemeler kısmında; bütçe dı ı harcama yöntemlerine ili kin açıklayıcı bir çalı maya yer verilmi tir. Ayrıca, Ek:2'de kamu e itim harcamalarının analizi yapılmı tir.

Kümülatif olarak de erlendirildi inde 2005 yılı mali disiplin açısından çok önemli bir bozulmanın gözlemlenmedi i ancak yapısal reformların ertelendi i, kriz sonrası geçici nitelikteki tedbirlerin hala uygulandı ı, bütçe saydamlı ının zorlandı ı bir yıl olmu tur.

¹Mali zleme Haziran Raporu'nda program tanımlı faiz dı ı fazla hesaplamasının açıklaması yapılmı tir.

I. Bütçe Büyüklüklerindeki Geli meler

A. Bütçe Dengesi ve Faiz Dı ı Fazla Performansı:

A.1 Genel Görünüm

2005 yılı geçici sonuçlarına göre konsolide bütçe 9,7 milyar YTL düzeyinde açık vermi tir. Bütçe dengesi hem program hedefine, hem de bir önceki yıl bütçe aç ına göre yaklaşık % 70'e yakın bir iyile me içinde olmu tur.

Bütçe dengesinde ya anan oldukça olumlu performansın devamında, program tanımlı faiz dı ı fazla hedefine de açıklanan veriler çerçevesinde ula ılımlı tir. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, bütçe dengesi ve maliye tanımlı faiz dı ı fazla dengesinde ya anan oldukça olumlu performansın program tanımlı faiz dı ı fazlada aynı oranda görülmemesidir. Program tanımlı faiz dı ı fazlaya hedeflenen tutar düzeyinde ula ılabilmemi tir.

Tablo 1. 2005 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekle meleri

(milyon YTL)	Ocak-Aralık Bütçe Gerçekle meleri				Bütçeye Göre Gerçekleşme Oranları	
	Ocak-Aralık 2004	Ocak-Aralık 2005	2005 Bütçesi	Artis Oranı (%)	Ocak-Aralık 2004	Ocak-Aralık 2005
Bütçe Harcamaları	141.021	144.562	155.628	2,5	94,0	92,9
1. Faiz Disi Harcamalar	84.532	98.883	99.188	17,0	100,8	99,7
Personel Giderleri	28.948	31.856	31.904	10,0	101,4	99,8
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	4.024	4.533	4.333	12,6	110,9	104,6
Mal ve Hizmet Alımları	12.684	14.290	14.438	12,7	105,3	99,0
Cari Transferler	27.683	35.190	32.499	27,1	100,8	108,3
Sermaye Giderleri	8.050	9.684	10.071	20,3	125,6	96,2
Sermaye Transferleri	437	1.546	1.088	253,4	108,1	142,1
Borç Verme	2.669	1.784	2.805	-33,1	80,1	63,6
Yedek Ödenekler	37		2050		1,8	
2. Faiz Giderleri	56.488	45.680	56.440	-19,1	85,5	80,9
Bütçe Gelirleri	110.721	134.819	126.490	21,8	106,4	106,6
1. Genel Bütçe Gelirleri	108.940	132.658	124.330	21,8	105,5	106,7
Vergi Gelirleri	90.077	106.932	106.617	18,7	101,3	100,3
Vergi Disi Gelirler	17.500	23.198	17.238	32,6	125,8	134,6
Sermaye Gelirleri	161	2.042	343	1.167,0	32,0	595,6
Alinan Bağis ve Yardımlar	1.202	486	132	-59,5		
2. Katma Bütçe Öz Geliri	1.781	2.161	2.160	21,3	222,6	100,0
Bütçe Dengesi	-30.300	-9.743	-29.137	-67,8	66,1	33,4
Faiz Disi Denge	26.188	35.936	27.303	37,2	129,6	131,6
IMF Tanımlı Faiz Disi Denge	21.934	24.092	24.048	9,8	104,5	100,2

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müstesarlığı

Not: Alınan bağis ve yardımlarla ilgili oranlar başlangıç bütçesine göre yüksek oranda değişim gösterdiği için tabloya bu oranlar yanılmamıştır.

Bütçe dengesinde ya anan olumlu performansı belirleyen temel kalemler; faiz giderlerinin program tahminin altında kalması, faiz dı ı harcamaların toplam ödenek tavanı içinde kalması, vergi dı ı gelirlerde program hedefinin üstünde ya anan önemli artı ve özelle tirmeler sonucu elde edilen ilave hasılattır.

2005 yılı konsolide bütçe gelir ve giderlerindeki geli melere, daha analitik bir çerçeveden; program tanımlı (IMF tanımlı) bütçe gelir ve giderleri olarak baktı ımızda, program tanımlı bütçe harcamalarındaki artı Aralık ayında hız keserek % 18,7 oranında, program tanımlı gelirlerdeki artı oranını ise % 16,9 oranında gerçekleşti mi tir. Aralık ayında program tanımlı harcamalar, dönemsel olarak beklenen artı oranının altında kalarak dönem içinde % 20'leri a an harcama düzeyinin altında gerçekleşti mi tir. Bütçe gelirleri ise Aralık ayında beklenen düzeyde çıkmı tir. Bu çerçevede, program tanımlı faiz dı ı fazla bir önceki yıla göre % 9,8 oranında artı göstererek faiz dı ı fazla hedefine ula mı tir.

Program tanımlı faiz dı ı fazlaya hedeflenen tutar düzeyinde ula ılabilmemi tir.

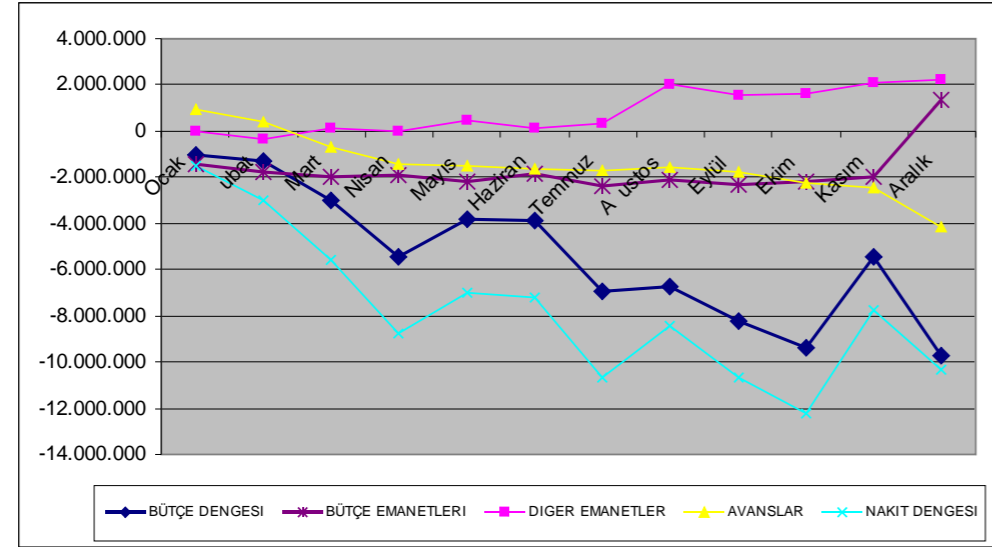
Bütçe dengesinde ya anan olumlu performansı, faiz giderlerinin program tahmini altında kalması belirlememi tir.

Program tanımlı faiz dı ı fazla bir önceki yıla göre %9,8 oranında artı göstermi tir.

Tablo 2. Ocak-Aralık Dönemi Konsolide Bütçe Program Tanımlı Harcama ve Gelir Gerçekleşmeleri

	2004	2005	Artis Oranı (%)
Program Tanımlı Harcama	83.173	98.753	18,7
Program Tanımlı Gelir	105.107	122.846	16,9
Program Tanımlı Denge	21.934	24.092	9,8

Grafik 1. Ocak-Aralık 2005 Dönemi Bütçe Dengesi ve Nakit Açığı (kümülatif, bin YTL)



A.2 2005 Yılı Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazlası Gerçeği Yansıtıyor mu? (Bütçe Hesaplarına Yansıtılmayan Harcamalar)

Mali zleme Raporlarının yayınlanmaya başladığı Haziran 2005'den bu yana, kamuoyunun ve analistlerin dikkatini bütçe hesaplarına yansıtılmayan harcamalar ve mali saydamlıktaki aksaklıklara çekmeye çalıştı. 2005 yılı bütçe uygulama sonuçlarının faiz dışı konsolide bütçe dengesinin program tanımlı hedefleri tutturduğunu yönündeki resmi beyanlara rağmen kanımızca aşağıdaki tabloda gösterdiğimiz gibi bazı çok önemli kamu harcamaları gider olarak bütçe açığına yansıtılmamaktadır. Bu durum mali saydamlığı ve devletin mali pozisyonunu net olarak görmemizi önemli ölçüde zedelemektedir.

Bu işlemleri kısaca tekrarlamak istiyoruz.

1.Devlet Hastanelerine Borçlar (Kasım sonuçlarının ele alındığı Aralık raporunda ek olarak, yer Sağlık Harcamalarında Neler Oluyor bölümüne daha fazla bilgi için bakılabilir): Başta sosyal güvenlik kurumları olmak üzere kamu kurumlarının, Sağlık Bakanlığı'na bağlı devlet hastanelerinden satın aldıkları sağlık hizmetlerinin karşılığında oluşan yükümlülüğü biriktirmesidir. Toplam 3,5 milyar YTL düzeyinde olduğu açıklanan bu tutarın 2 milyar YTL'sinin 2005 öncesinden geldiği ve ayrıntılı olarak SSK'dan kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Burada ilginç olan nokta, bu şekilde oluşan yükümlülük kısmen döner sermaye hesaplarına yansıtılırken, borçlu olan kamu kurumlarının mali raporlarında ise yükümlülük olarak görülmemesidir.

2. Sağlık, Medikal Firma ve Diğer Sağlık Kurumlarına Olan Borçlar: Benzer şekilde, çeşitli kamu kurumlarının eczanelere, medikal firmalara, üniversite hastanelerine ve 2005 yılından itibaren artmaya başlayan özel sağlık kurumlarından almış oldukları hizmetin karşılığında biriken yükümlülükleri artmaya başlamıştır. Nitekim Maliye Bakanlığı yaptığı son açıklamayla sadece konsolide bütçe açısından bu şekilde biriken yükümlülüklerini "323 nolu Bütçe Dışı Borçlar Hesabı" kullanmak suretiyle tahakkuk ettireceğini ve 2006 Şubat ayı içinde ödeyeceğini açıklamıştır. Bunun anlamı, aslında 2004 yılında doğan ve tahakkuk eden yükümlülüklerin ödenmesinin 2006 yılına ertelenmesi ve 323 nolu hesabın ilgili çerçevesinde harcama olarak 2006 yılında gösterilmesidir.

3.Emeklilere vergi iadesi ödemelerinden kaynaklanan bütçe dışı tutarlar: 8 Şubat 2006 tarihinde kanunla 5454 sayılı Emeklilere Vergi İadesi Yapılmasıyla ilgili yasanın geçici 1. maddesine eklenen bir hükümlüyle 2004 ve 2005 yıllarında vergi iadeleri için avans olarak yapılan ödemelerin "bütçe dışı emeklilere tahakkuk edilmemesi"ne dair bir düzenleme getirilmiştir. Normalde Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'a bütçeden vergi iadeleri ödeneği yolu ile bu ödemelerin yapılması gerekmektedir. Ancak, yıl içinde henüz vadesi gelmeyen vergi iadesi ödemeleri için bu kurullara avans mahiyetinde ödemeler yapılmaktadır. Vergi iadesinin zamanı geldiğinde bu ödemelerin bütçe gideri olarak yazılarak (bütçe açığını etkilemek üzere) avansların mahsup edilmesi gerekmektedir. 5454 sayılı yasaya Meclis Plan Bütçe Komisyonu'nda eklenen bu maddeyle bu mahsupla ilgili bütçe dışı (dolayısıyla bütçe dışı) etkilemeksizin) yapılmasına olanak sağlanmıştır. Çünkü yıl için bu tür mahsup edilmeyen dolayısıyla bütçeye gider yazılmayan tutarların asgari 1.1 milyar YTL olacağını hesaplamaktayız.

4.Tahakkuk Ettirilmemiş Görev Zararları: (Daha fazla bilgi için TMO'ya Açılan Krediler Ne Anlama Geliyor Politika Notu'na bakılabilir): Görev zararları bir kamu politikasının uygulanması sonucu ortaya çıkan maliyetin Hazine tarafından karşılanmasıdır.² Bu çerçevede, ilgili kamu işletmesinin ve/veya kamu bankasının üstlendiği kamusal görevin uygulanması sonucunda ortaya çıkan ilave maliyet, kamu işletmesi tarafından ilk aşamada ödenmekte daha sonra ise bu tutar Hazine tarafından kontrol edildikten sonra tahakkuk ettirilerek suretiyle kesinleştirilmektedir. Son 2-3 yıl içinde kamu işletmelerinin bilançolarında Hazine borcu olarak tahakkuk eden görev zararları alacaklarının Hazine tarafından bütçeye yükümlülük oluşturmak amacıyla tahakkuk ettirilmemesi görülmektedir. Örneğin 2004 yıl sonu itibarıyla sadece TMO'sinin alacağı brüt olarak 1,6 katrilyon liraya ulaşmış, çıkarılan torba yasa ile bu borcun yaklaşık 500 trilyon lirası Hazine'nin alacağına mahsuben düşülmüştür. Sonuç olarak TMO'nin hesaplarında 2004 sonu itibarıyla toplam 1,1 katrilyon lira birikmiş görev zararı alacağına bulunmakta, bu tutar kontrol süreci tamamlanmadığı gerekçesiyle, tahakkuk ettirilerek Hazine hesaplarına yansıtılmamaktadır. Kurumlar ortaya çıkan finansman açığını karşılamak için genellikle yurtdışından finansman temini yoluna gitmektedirler, bu ise bu kurumların finansman harcamalarının artmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla bu rakamların da normalde hızla incelenerek ödenmek üzere bütçeye gider kaydedilmesi beklenmekteyse de, çoğu kez yılı içinde görev zararlarının tahakkuk ettirilerek ödenmesi mümkün olmamaktadır. Bu türden YDK raporlarına göre birikmiş görev zararlarının (toplam) 2.5 milyar YTL olduğu anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda gösterilen tahmin çalışması bu tür görev zararlarının bütçe açığına dahil edilmeseler dahi 2005 yılında bütçe harcamalarına yansıtılmayan toplam 6.5 milyar YTL'lik (GSMH'nın %1,3'ü) bir büyüklüğe ulaştığını göstermektedir.

Özel sağlık sektörüne olan yükümlülükler ödenmeyerek, (bütçeye gider kaydedilmeyerek) biriktirmektedir.

Asgari 1,1 milyar YTL'lik vergi iadesi avansları bütçe dışı ödenmiştir.

Kit görev zararlarının geciktirilerek ödenmemesi, bütçe açığının küçük gözükmesine yol açmaktadır.

Mali saydamlıktaki olumsuzluklar ciddi boyutlara ulaşmaktadır.

3,5 milyar YTL'lik devletin kendi kurumlarına olan sağlık borcu bütçe hesaplarına yansıtılmamıştır.

²Görev zararları ve 1990'ların ikinci yarısından sonraki dönemde mali yapıya etkileri konusunda ayrıntılı bilgi için aşağıdaki iki çalışmaya bakılabilir:
-Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel Hissas Komisyonu Raporu, DPT 8 inci Be Yıllık Kalkınma Planı Çalışması, 2000
-Emil, Yılmaz, Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu Bu Noktaya Nasıl Gelindi, TESEV Yayını 2004

Bütçe raporlarının ve yapılan beyanların, güvenilirli inin ve saydamlı ının ciddi bir biçimde sorgulanması gerekti ini dü ünmekteyiz.

Dolayısıyla ait oldu u yıl içinde hak sahiplerine ödenmeyen ya da ödendi i halde bütçe hesaplarına yansıtılmayan, ertelenen bu türden harcamalarla ileriye yönelik olarak ciddi yükümlülükler birikmekte, bunun yanı sıra reel sektörün alacakları zamanında ödenmeyerek yeni bir borçlanma türü yaratılmaktadır. En önemlisi bu yükümlülüklerin gerçek boyutunun ne oldu u konusunda resmi makamlardan sa lıklı bilgi alınmamaktadır.³

Sonuç olarak; bu durum ı ında açıklanan bütçe raporlarının ve yapılan beyanların güvenilirli inin ve saydamlı ının ciddi bir biçimde sorgulanması gerekti ini dü ünmekteyiz.

Tablo 3. Bütçe Harcamalarına Yansıtılmayan Harcamalar: Tahmini Bir Hesaplama Çalı ması

	milyar YTL	GSMH'ya Oranı
Devlet Hastanelerine Olan Birikmi Borçlar	3,5	0,7
Eczanelere, Medikal Firmalara, Üniversite Hastanelerine ve Di er Sa lık Kurumlarına Olan Birikmi Tahmini Borçlar	1,0	0,2
Emeklilere Vergi adesi Avanslarından Bütçeyle tirilmeyen Tutarlar	1,1	0,2
TMO'ne Aktarılan Kredi Tutarı**	0,9	0,2
Toplam***	6,5	1,3
* Geçmi dönemlerde ortaya çıkan trendler ve ilgili kurumların önceki açıklama oldu u çe itli çalı malara dayanılarak hesaplanmı tir		
** Bütçe gideri olarak kaydedilmeyip, bütçe dı ında izlenmi tir.		
*** Tahmin edilen bu tutarın faiz dı ı fazla hesabında dikkate alınması, dolayısıyla FDF'nin bu kadar az açıklanması gerekir.		
Bilgi için: 2004 yılı sonu itibarıyla seçilmi bazı K T'lerin bilançolarında görev zararı olarak tahakkuk edip Hazine hesaplarında görülmeyen görev zararı alacakları ve kurumsal da ılımı a a ıdaki ekildedir (ilgili kurulu lara ait YDK raporlarından tespit edilen tutarlar).		
	(milyon YTL)	
Toprak Mahsülleri Ofisi (TMO)	1.100	
Türkiye Kömür letmeleri	97	
Türkiye eker Fabrikaları A	466	
Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt A	19	
Demiryolları Genel Müdürlü ü	791	

B. Bütçe Giderleri

B.1. Faiz Dı ı Harcamaların Geli imi

Aralık ayı bütçe giderleri, özellikle faiz dı ı harcamalar, beklendi i ekilde toplam faiz dı ı harcama ödeneklerinin altında kalarak program hedefinin sapmasının önüne geçilmi tir. Aralık ayı sonu itibarıyla bütçe ödeneklerinin % 92,9'unun, faiz dı ı ödeneklerin ise % 99,7'si kullanılmı gözükmemektedir. Faiz dı ı harcamalar kontrol altında tutulmakla beraber mali uyumun kalitesindeki bozukluklar devam etmektedir. Bütçe ödeneklerinin kontrolü açısından olumlu gibi gözükse de bu durumun, mali uyumun 2005 yılında kalitesinin bozuklu una temel te kil eden bazı yönleri bulunmaktadır. A a ıdaki tabloda bütçenin ba langıç ödeneklerine göre ödenek a ımında bulunan harcama kalemleri yer almaktadır.

³Bu konuda 21.02.2005 tarihinde, TEPAV olarak Maliye Bakanlığı 'na bu tür yükümlülüklerle ilgili olarak Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde ba vuru yapılmı tir. Raporumuzun yayınlandı ı tarih itibarı ile henüz bir yanıt alınmamı tir.

Tablo 4: Yıl Sonu Ödene i A ılan Bazı Bütçe Harcama Kalemleri (% Gerçekle me)

	Ocak-Aralık
Personel Harcamaları	99,8
Memur	101,8
Geçici ve Di er Personel	107,6
Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	104,6
Ye il Kart Ödemeleri	157,3
Emekli Sandı ı'na Transfer	100,0
BA -KUR'a Transfer	114,5
SSK'ya Transfer	113,9
Tarımsal Destekleme	107,2
Do rudan Gelir Deste i	91,3
Hayvancılı ın Desteklenmesi	174,5
Di er	159,6
K T Görev Zararları	110,0
Emeklilere Vergi adesi	100,0
Di er Cari Transferler	140,8
Gayrimenkul Alımları ve Kamula tırılması	159,2
Sermaye Transferleri	142,1

Dikkat edilece i gibi, ödenek a ımında bulunan harcama kalemleri a ırlıklı olarak transfer harcamaları ve özellikle sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerden kaynaklanmaktadır. Bu harcamalar ise 2005 yılında bir türlü önüne geçilemeyen sosyal güvenlik açıklarının bütçeye yansımaları olarak nitelendirilebilir. Bir ba ka ifade ile ba langıçta bu kalemler için konulan bütçe ödenekleri ya gerçekçi tahmin edilmemi ya da yıl içinde sosyal güvenlik açıklarını ve harcamalarını kontrol etme konusunda yeterli çaba gösterilmemi tir.

Buna kar ılıklı; 2005 yılı içinde toplam faiz dı ı harcamaların tüm ödene i a maması yedek ödeneklerin kullanılmasının yanı sıra ba ka kalemlerde kesinti yapmak sureti ile gerçekleştirilmi tir. Bu kesintilerin ba lıca hangi kalemlerden yapıldı ı a a ıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo 5: 2005 Yılı Konsolide Bütçe Ödene inin Altında Kalan Temel Harcamalar

	Bütçe Ödene i (1)	Geçici Gerçekle me (2)	Tasarruf Edilen Ödenek (1-2)
Faiz Giderleri	56.440	45.680	10.760
Faiz Dı ı Giderler	16.946	13.490	3.456
laç Harcamaları	1.273	923	349
MSB (Sa lık Hariç)	5.947	5.058	889
Do rudan Gelir Deste i	2.621	2.393	228
Kredi Yurtlar Kurumuna Transfer	1.175	1.114	61
Yurt Dı ına Yapılan Transferler	506	371	135
Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	755	577	178
Di er Sermaye Giderleri	624	247	377
Do rudan Gelir Deste i	2.621	2.393	228
Risk Hesabı	1.096	200	896
Kıbrıs (Borç Verme)	328	213	115

Sosyal güvenlik açıklarını ve harcamalarını kontrol etme konusunda yeterli çaba gösterilmemi tir.

Yapılan kesintiler, genelde boomerang tipi kesintilerdir.

Yaklaşık olarak son be yıldır savunma ödeneklerinin bir kısmı, bir sonraki yıla devredilmek sureti ile ilgili yılda tasarruf sa lanımı gibi gösterilmektedir.

Boomerang etkisi taşıyan en önemli harcama kalemi kesintilerinden bir tanesi "Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri" kaleminde yapılmı tır.

Bu tablonun en dikkat çeken yanı yapılan kesintilerin boomerang tipi kesintiler olma özelliğidir. (Bkz. Kutu 1) Mali uyumun kalitesi açısından bu tür kesintiler, ileride daha büyük maliyetler olarak geri dönmesi muhtemel harcamalardır. Bunların ba nda ilaç harcamaları gelmektedir. Daha önceki mali izleme raporlarımızda belirttiğimiz gibi ilaç ödenekleri birikmekte olan yükümlülüklerle ramen ödenmeyerek 2006 yılına devredilmekte, bunun sonucunda ise hem 2006 yılında devlet daha büyük bir yük altına girmekte hem de ödemelerin geciktirilmesi yolu ile sağlık sektörü ile kamu sağlık hizmetleri olumsuz yönde etkilenmektedir.

Bir diğer kesinti kalemi ise savunma harcamalarıdır. Yaklaşık olarak son be yıldır savunma ödeneklerinin bir kısmı, bir sonraki yıla devredilmek sureti ile ilgili yılda tasarruf sa lanımı gibi gösterilmektedir. Bu türdeki kesintilerin herhangi bir anlamı bulunmamaktadır.

Doğrudan gelir desteğindeki ödeneklerin, yükümlülük doğulu halde, o yıl içinde ödenmeyerek bir sonraki yıla ertelenmesi sonucu oluşan gecikmelerden dolayı da tarım sektörünün maliyet altına sokulmaktadır.

Boomerang etkisi taşıyan en önemli harcama kalemi kesintilerinden bir tanesi "Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri" kaleminde yapılmı tır. Buradaki ödeneğin sadece % 76'sı kullanılmı tır. Bakım idame ve onarım gibi mevcut kamu sermaye stokunun devamını sa layacak harcamalarda yapılan bu tür kesintiler ileride daha büyük maliyetler yaratacak niteliktedir.

Kutu 1 Harcama Kesintilerinin Türleri

Kalite Kesinti; Bu tür harcama kesintileri ileriye yönelik olarak bütçelerde tekrar artı olasıları yaratmaz. Hatta her yıl aynı harcamanın daha az yapılması doğurabilir. Endekslenmiş harcamalarda endeksin her yıl aşağıya doğru çekilmesi veya gelirler ve ücretler politikası çerçevesinde maaşların beklenen enflasyona göre ayarlanması gibi.

Bir Defalık Kesinti; Bir bütçe yılında yapılan bu tür bir kesinti o yılı kurtarabilir fakat gelecek yıl o harcamanın olup olmayacağı konusunda bir garanti vermez. Düzenli olarak her yıl bütçede yer alan bir harcama kaleminin bu seferlik yapılmaması gibi.

Etkisiz Kesinti; Bu tür kesintiler yapıldığı yıl tasarruf sa lamı gibi olabilir. Ancak bu tasarrufun etkisi zaman içinde bu kesintiden kaynaklanan başka harcama ihtiyaçlarının ortaya çıkmasından veya aynı harcamaya devam etme ihtiyacından dolayı azalır ve ortadan kalkar.

Kozmetik Kesinti; Görünürde mali uyum sa ladığı izlenimi veren ancak hiç bir tasarruf sa lamayan kesintilerdir. Harcama kalemlerini bütçe ve bütçe dışı alanlar arasında kaydırmak başvurulan yollardan birisidir. Daha sık rastlanan yöntem gelirleri tahsil edileceği yıl yerine öne almak (peşin vergi), giderleri yapılacağı yıl yerine ileriye ertelemek şeklinde kendini gösterir. Bu açıdan yılı bütçesinde alınan ödeneği kısıtlandırıldığı halde o harcama kalemine yazılan yükümlülüklerin ödenmeyip ertelenmesi (deferred payments veya arrears) yine kozmetik kesimlere örnek verilebilir.

Boomerang Tipi Kesinti; Bu en düşük kalite kesim tipidir. Bunun en tipik örneği bakım idame harcamalarında yapılan kesintilerin ileride daha büyük harcamalar getirmesi, depremin zararlarını en aza indirmeye, trafik kazalarını azaltma gibi risk azaltıcı harcamalarda yapılan kesintilerin bu riskler gerçekleştiğinde daha fazla yapılmak zorunda kalınması şeklinde ortaya çıkan astarı yüzünden pahalı kesintilerdir.

Kaynak: Emil, Yılmaz, 'Stikrar Programlarında Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler', ODTÜ, ERC, (2003)

B.2. Faiz Dışı Harcamaların Fonksiyonel Dağılımı

Bilindiği gibi son 2 yıldan beri bütçe harcamalarının uluslararası standartta fonksiyonel dağılımı gösterilmeye başlanmıştır. Böylece devletin temel hizmet fonksiyonlarına ayrılan kaynakların da izlenmesi mümkün olmuştur. (Tablo 6)

Tablo 6: 2005 Yılı Faiz Dışı Harcamaların Fonksiyonel Bazda Karşılaştırılması

	Bütçe Hedefi	Yüzde Dağılım	Gerçekleşen	Gerçekleşme Oranı	Yüzde Dağılım
Genel Kamu Hizmetleri	11.671.331	11,77	8.206.447	70,31	8,30
Savunma Hizmetleri	11.033.718	11,12	10.193.399	92,38	10,31
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	8.495.781	8,57	8.544.597	100,57	8,64
Ekonomik İşler ve Hizmetler	17.604.487	17,75	18.510.433	105,15	18,72
Çevre Koruma Hizmetleri	204.979	0,21	180.631	88,12	0,18
İskan ve Toplum Refahi Hizmetleri	611.282	0,62	681.673	111,52	0,69
Sağlık Hizmetleri	5.988.167	6,04	7.342.130	122,61	7,43
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	2.120.013	2,14	2.232.632	105,31	2,26
Eğitim Hizmetleri	18.796.490	18,95	18.634.153	99,14	18,84
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Hizmetleri	22.661.296	22,85	24.356.663	107,48	24,63
TOPLAM	99.187.544	100,00	98.882.758	99,69	100,00

Not: Faiz harcamaları dahil edilmemiştir.

Bu tabloya bakıldığında; hükümetin sağlık hizmetlerine başlangıçta öngördüğü payın yaklaşık % 1,5 daha fazlasını ayırdığını görmekteyiz. Bu paydaki artışı ağırlıklı olarak tedavi edici hizmetlere gittiği için önleyici sağlık hizmetlerine başlangıçta ayrılan ödeneğin sadece % 76'sının kullanıldığını da belirtmemiz gerekir. Sosyal güvenlik hizmetlerindeki başlangıç oranla yaklaşık % 2'lik artışı ise sosyal güvenlik hizmetlerinin niteliğinden çok bu sektörün açıklarının beklenenden yüksek olmasına dayandığını düşünmekteyiz. Bu harcama kalemlerine öngörülenden fazla kaynak ayrılması esas olarak genel kamu hizmetleri ile savunma hizmetleri ödeneklerinden yapılan kesintilerle karşılanmıştır. Genel kamu hizmetlerinden yapılan kesintinin, kamunun performans yönetiminde bir yıl içinde olağanüstü bir gelişme olmadıkça varsayımı altında büyük ölçüde kamu hizmetinin gereğince yerine getirilmesi için gerekli faaliyetlerin kalitesinden fedakarlık edilerek sağındığını düşünmekteyiz.

Tablo 7: 2005 Yılı Sağlık Harcamaları Dağılımı

	Bütçe Hedefi	Gerçekleşen	Hedefften Sapma	Gerçekleşme Oranı (%)
Sağlık Hizmetleri	5.988.167	7.342.130	1.353.963	123
Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hizmetler	6.434	4.243	-2.191	66
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	1.586.779	1.494.875	-91.904	94
Hastane İşleri ve Hizmetleri	3.862.762	5.390.400	1.527.638	140
Halk Sağlığı Hizmetleri	386.246	295.854	-90.392	77
Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hizmetleri	41.241	33.436	-7.805	81
Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri	104.705	123.322	18.617	118

B.3. Faiz Harcamalarındaki Gelişmeler

2005 yılında bütçe açığındaki olumlu performansın arkasında yatan en önemli faktörlerden bir tanesi, faiz ödemelerinin başlangıç bütçe ödeneklerinin, yaklaşık olarak % 20 altında gerçekleşmesidir. Faiz ödemelerinin, bu şekilde öngörülenin altında gerçekleşmesi bir kaç nedene bağlanabilir. Bunlardan ilki yılbaşı ödeneği hesabına esas alınan döviz kurunun 1\$=1,628 YTL olmasına karşılık, gerçekleşen kurun 1\$=1,356 civarında olmasıdır. Kurdaki % 17'lik bu sapmanın dış borç ve dövize endeksli iç borç faiz ödemelerinde % 20 civarında bir azalışa yol açtığını tahmin etmekteyiz.

Paydaki artışı ağırlıklı olarak tedavi edici sağlık hizmetlerine gitmiştir.

Önleyici sağlık hizmetlerine başlangıçta ayrılan payın sadece %76'sı kullanılmı tır.

Sosyal güvenlik hizmetlerinde görülen artışın nedeninin, hizmetlerin niteliğinden çok sektörün açıklarının beklenenden yüksek olmasına dayandığını düşünmekteyiz.

Faiz ödemelerinin öngörülenin altında gerçekleşmesinin bir nedeni döviz kurundaki devalüasyondur.

İkinci bir neden, iç borçlanmanın vadesinin yıl başına oranlaubat ve Mart ayları ile yılın ikinci yarısından itibaren önemli ölçüde artırılmasıdır.

Üçüncü bir neden ise iç borç faizlerindeki düşümedir.

İkinci neden, iç borçlanmanın vadesinin yıl başına oranlaubat ve Mart ayları ile yılın ikinci yarısından itibaren önemli ölçüde artırılmasıdır. Bunun sonucunda, bono aırlıklı borçlanmadan tahvile dönüşüm sağlanması ile yıl içinde düşmesi tahmin edilen faiz harcamalarından önemli ölçüde tasarruf sağlandı dünülmektedir.

Üçüncü neden ise özellikle iç borçlanma faizlerinin yıl içinde çok hızlı olmasa da düşme eğilimi göstermesi sonucu tahvil faizlerinin öngörülenden daha fazla düşmesidir.

Tablo 8: Ocak-Aralık Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaların % Dağılımı ve Faiz Dışı Harcamalardaki (FDH) Artışa Katkısı

	Artış Oranına Katkı	Yüzde Oran %
Faiz Dışı Harcamalar	17,0	100
Cari Harcamalar	8,7	51,3
Personel	6,2	36,8
Mal ve Hizmet Alımları	2,5	14,5
Sağlık	0,7	4
Cari Transferler	6,0	35,6
Sosyal Güvenlik Kur.	4,0	23,5
Tarimsal Destekleme	0,6	3,7
Sermaye Giderleri	1,7	9,8
Diğer	0,6	3,4

Faiz dışı harcamalar 2005 yılında bir önceki yıla göre %17'lik bir artış göstermiştir. Bu artışın %51,3'lük kısmı cari harcamalardan, %35,6'lık kısmı cari transferlerden kaynaklanmıştır. Cari harcamalar içinde en büyük pay personel giderlerindedir.

Toplam bütçe harcamaları içinde ilk 11 ay itibarıyla % 80 civarında olan esnekliğin olmadığı harcamaların payı Aralık ayı gerçekleşmeleri çerçevesinde % 74,7'ye düşmüştür. Bu gelişmenin anlamı Aralık ayı içinde mal ve hizmet alımları ile yatırım harcamalarının tutarının yıl içindeki aylık ortalamalarının çok üzerinde gerçekleşmesidir.

Genelde "Aralık Ateşi" olarak adlandırılan bu durum, aslında hazine nakit dengesi açısından çok arzulanan bir durum olmamakla beraber; yılın bütününe bakıldığında uygulanan gider politikasının, aırlıklı olarak yıl içinde esnekliğin olmayan harcamaların ödenmesine yönelik olduğunu, maliye politikasında ferahlık sağlayacak nitelikteki harcamaların ise yıl boyunca kısıp yılın son ayında serbest bırakıldı anlamına gelmektedir.

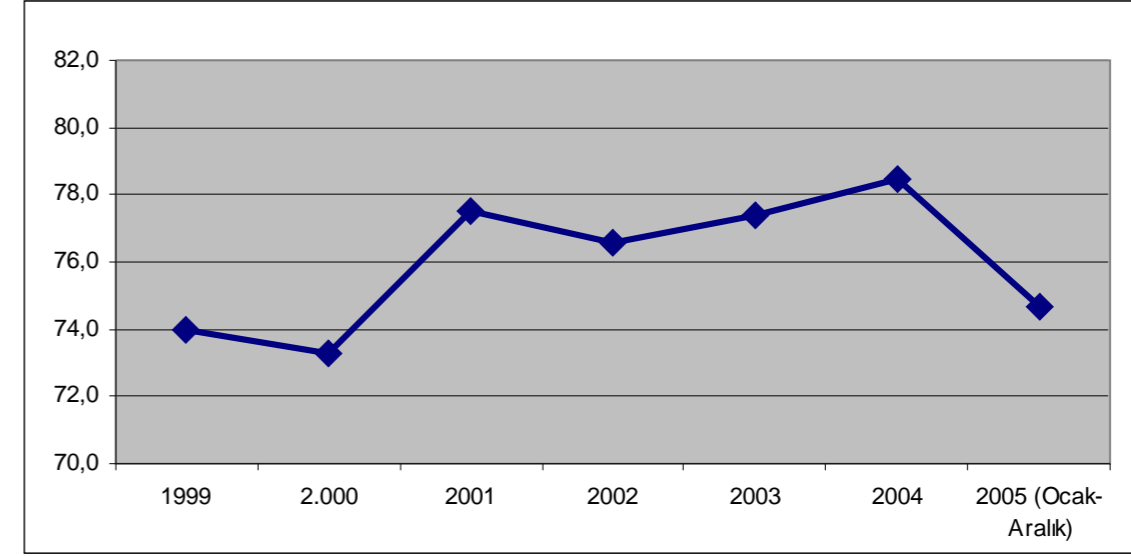
Aslında, esnek olan harcamaları yıl içinde dengeli olarak serbest bırakarak yıl boyunca bu oranı aırlık tutabilecek iken, böyle bir harcama politikasının uygulanmaması, etkin bir ödenek yönetimi anlamına gelmemektedir. Ayrıca bu harcamaların büyük ölçüde yılın son ayına yığılması, reel sektörün programlarının aksamasına ve sermaye verimliliğinin azalmasına yol açmaktadır.

Esnekliğin olmadığı harcamaların payı, Aralık ayı gerçekleşmeleri çerçevesinde %74,7'ye düşmüştür.

"Aralık Ateşi" olarak adlandırılan bu durum, ferahlık sağlayacak nitelikteki harcamaların yıl boyunca kısıp yılın son ayında serbest bırakılması anlamına gelmektedir.

Bu harcamaların büyük ölçüde yılın son ayına yığılması, reel sektörün programlarının aksamasına ve sermaye verimliliğinin azalmasına yol açmaktadır.

Grafik 2. Bütçe içinde Esnekliğin Olmayan Harcamaların Payı (%)



C. Bütçe Gelirleri

2005 yılında konsolide bütçe gelirleri, bütçe hedefinin %6,5 üstünde bir artışla 134,8 milyar YTL tutarında gerçekleşmiştir. Konsolide bütçe vergi tahsilatının GSMH'ya oranı %27,8 düzeyine çıkmıştır. Bütçe gelir performansının hedefin üstünde gerçekleşmesi vergi dışı gelirlerin başlangıç hedefinin üstünde çıkması sonucunda mümkün olmuştur.

Vergi gelirleri toplamı başlangıç hedefinin 315 milyon YTL üzerinde gerçekleşirken, Ekim ayı başında açıklanan 2005 yıl sonu gerçekleşme tahmininin ise 109 milyon YTL altında gerçekleşmiştir. Vergi gelirleri toplamında hemen hemen bütçe hedefine uygun bir gerçekleşme gösterirken, tahminde sapma kendisini daha çok alt dağılımda göstermiştir. Dolaylı vergiler başlangıç hedefinin yaklaşık 4,2 milyon YTL altında kalırken, dolaysız vergiler ise başlangıç hedefinin 4,5 milyon YTL üzerinde gerçekleşmiştir. Dolaylı vergilerde yaşanan düşüş, esas olarak kendisini dahilde alınan KDV, Özel Tüketim Vergisi ve ithalattaki artışa rağmen ithalde alınan KDV'de göstermiştir. Nitekim, tahakkuk tahsilat oranları dahilde alınan KDV'de geçen seneye oranla 3 puan, ÖTV'de ise bir puanlık düşüş göstermiştir. Bu gelişme, dolaylı vergilere aırlıklı verilerek bütçe performansının artırma çabalarının anlamaya başladığını akla getirmektedir.

Enflasyonun düşüş dönemlerinde özellikle dolaysız vergi gelirleri tahsilatının olumlu etkilenerek artması beklenmektedir. Bunu belirleyen temel faktör ise enflasyonun düşmesiyle birlikte, enflasyonun dolaysız vergiler üzerinde yarattığı artmanın azalmasıdır. Türkiye için bu beklentiyi doğrulayan bir başka faktör de, vergi gelirlerinin dönemsel tespitinde yeniden değerlendirilmenin geriye yönelik endekslemeyle hesaplanıyor olmasıdır. Nitekim, dolaysız vergi tahsilatı beklendiği üzere 2005 yılında hedefin üstünde gerçekleşmiştir.

Vergi dışı gelirlerin tahsilatı ise 2005 yılında, gerek başlangıç hedefinin gerekse bir önceki yıl gerçekleşmesinin oldukça üstünde çıkmıştır. Bu artışa sebep olan temel kalemler faiz, ikraz ve tavizlerden geri alınanlar ile bütçede öngörülmeyen kamu bankalarından elde edilen temettü gelirleri kalemleri olmuştur.

2005 yılında Konsolide Bütçe Gelirleri bütçe hedefinin %6,5 üstünde gerçekleşmiştir.

Bu performansın nedeni vergi dışı gelirlerin başlangıç hedefinin üstünde çıkmasıdır.

Vergi gelirleri bütçe hedefine uygun gerçekleşme göstermiştir.

Enflasyonun düşüş dönemlerinde vergi gelirleri tahsilatının artması beklenmektedir. Nitekim dolaysız vergi tahsilatı 2005 yılında hedefin üstünde gerçekleşmiştir.

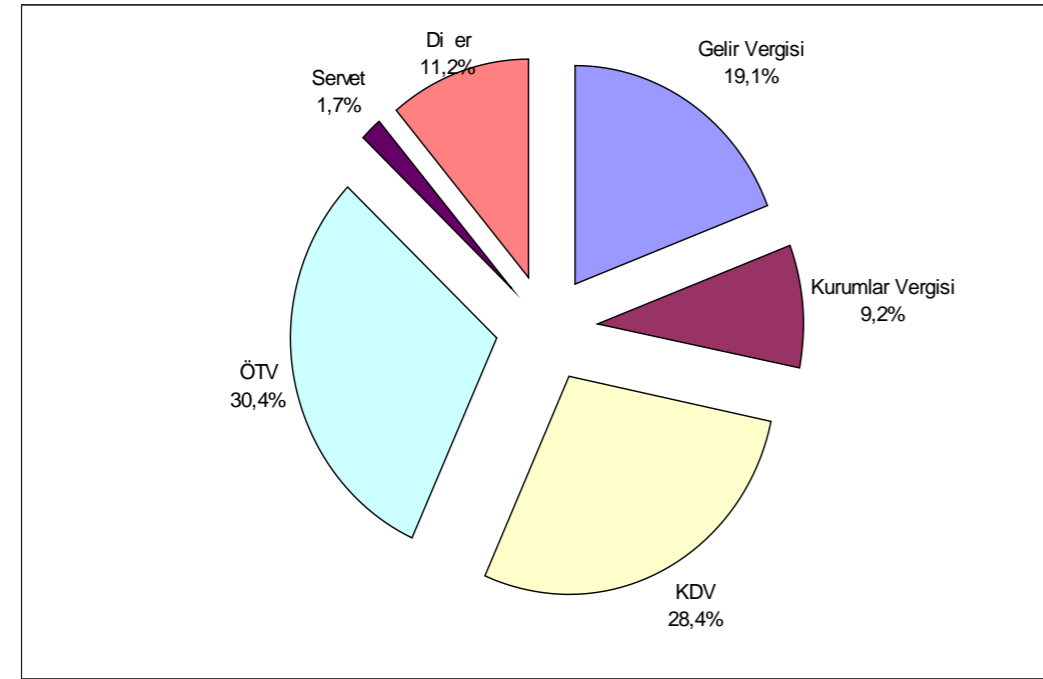
Ba langıç bütçesinde 3 milyar YTL düzeyinde tahmin edilen faiz ve ikrazlardan elde edilen gelir kalemi yıl sonunda %280 oranına ulaşan artışla 8,4 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu kalem altında ise belirleyici olan alt kalem ikrazlardan elde edilen gelirlerin 3,1 milyar YTL düzeyinde çıkmasıdır. Haziran raporunda (kutu 4) ayrıntılı şekilde açıklanmış üzere yapılan işlemde TMSF'ye Hazine tarafından yapılan faiz ödemelerinin bir kısmının bütçeye nakit girişi olmamasına rağmen Hazine'nin alacaklarına karşılık olmak üzere faiz geliri olarak tahakkuk ettirilip bütçede gelirler arasında gösterilmesidir. Kamu harcamaları nakit bazında gösterilirken, bu şekilde olduğu gibi bazı gelirlerin tahakkuk bazında gösterilmesi bütçe tekniği açısından uygun değildir.

Bütçe gelirlerinin hedefin üstünde çıkmasında belirleyici olan diğer ana gelir kalemi ise sermaye gelirleri olmuştur. Sermaye gelirleri kaleminin ba langıç bütçesine göre %500'e yakın oranda artışla 2 milyar YTL düzeyinde gerçekleşmesi Kasım ayı içinde TELEKOM satış geliri olarak 1,8 milyar YTL'nin hazine hesaplarına girmesinden kaynaklanmıştır.

Toplam gelir tahsilatı içinde vergilerin payının düşmesi 2005 yılında da devam etmiştir. Toplam gelirler içinde vergilerin payı bir önceki yılın aynı dönemine göre 2 puan düşerek %79,3 oranında gerçekleşmiştir.

2005 yıl sonu itibarıyla vergi tahsilatının yapısına baktığımızda, KDV (ithalde alınan KDV dahil) ve ÖTV tahsilatlarının toplamının toplam vergi gelirleri içindeki payının %59'a ulaştığı görülmektedir.

Grafik 3. Genel Bütçe Vergi Tahsilatlarının % Dağılımı (Ocak-Aralık)



2005 yılında dolaysız vergi tahsilatı, ba langıç hedefinin üstünde çıkmakla birlikte dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payının artışı 2005 yılında da devam etmiş ve oran %69,9 düzeyine çıkmıştır. Bütçe hedefine göre dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı düşmüş gözükmesi birlikte 2004 yılı gerçekleşmesinde bu pay 1,1 puan düzeyinde artmıştır.

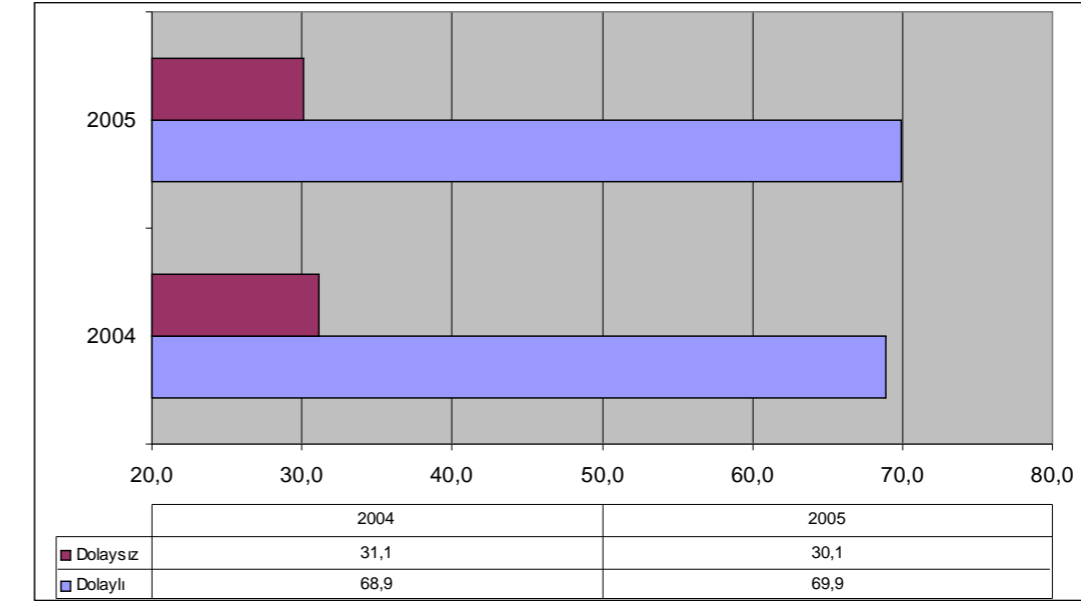
Kamu harcamaları nakit bazında gösterilirken, bazı gelirlerin tahakkuk bazında gösterilmesi bütçe teknikleri açısından uygun değildir.

Bütçe gelirlerinin hedefin üstünde çıkmasında belirleyici olan diğer ana gelir kalemi ise "Sermaye Gelirleri"dir.

Toplam gelir tahsilatı içinde vergilerin payının düşmesi 2005 yılında da devam etmiştir.

Dolaylı vergilerin toplam vergiler içindeki payı, 2005 yılında da artmıştır.

Grafik 4. Konsolide Bütçe Vergi Gelirlerinin Dolaylı Dolaysız Gelir İmisi (Ocak-Aralık)



II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler:

2005 yılı sonunda oluşan bütçe nakit açısının finansmanında dikkat çeken nokta, Aralık ayında açının yaklaşık 2,57 milyon YTL tutarında artmasıdır. Net borçlanmaya baktığımızda, Aralık ayında yaklaşık olarak 3,47 milyon YTL tutarında borçlanılmış olduğunu görmekteyiz. Faiz dâhil fazlaya baktığımızda yıl boyunca sürdürülen artış Aralık ayında yerini yaklaşık 0,48 milyon YTL'lik bir düşüme bırakmıştır. Bu gelişmeler ışığında, önceki bölümlerde de üzerinde durduğumuz gibi yıl boyunca tutulan harcama kalemlerinin Aralık ayında serbest bırakıldığı sonucuna varabiliriz.

Aralık ayı boyunca, toplam 3,47 milyon YTL tutarında yapılan net borçlanmanın 1,16 milyon YTL'lik kısmı iç borçlanmayla gerçekleştirilmiştir. İç borçlanmada kısa vadeli bono borçlanmasında Kasım ayına göre herhangi bir değişim olmazken, tahvil borçlanması artırılmıştır. Dış borçlanmada 2005 yılı sonu itibarıyla yaklaşık 1,22 milyon YTL'lik geri ödeyicilik durumu devam etmesine rağmen, sadece Aralık ayında 2,32 milyon YTL'lik dış borçlanma yapılmıştır. Bu durum yıl boyunca ayrıntılı olarak gözlemlenen dış borç geri ödeyicilik döneminin Aralık ayında hız kestiğinin bir göstergesidir.

İç borç stokunun kompozisyonunda tahvil ağırlığının artması Aralık ayı boyunca devam etmiştir. Bu durumun sonucunda iç borç stokunun ortalama vadesi 23,5 aya çıkmıştır. İç borçlanmanın ortalama vadesi Kasım ayına göre 27 den 31,4'e çıkmıştır. Skontolu iç borçlanma ihalelerinde ortalama faiz oranı ise 0,1 puanlık bir artışla 14,2 puan seviyesinde gerçekleşmiştir. Böylece Hazine faizlerinde enflasyondaki gerilemeye rağmen son birkaç aydır yaşanan katılımların sürdürülmesi dikkati çekmektedir.

Yıl sonu itibarıyla Hazine'nin 10 milyar YTL civarındaki nakit açısını finanse etmek için yaptığı net borçlanma 20 milyar YTL mertebesinde 4749 sayılı yasanın 5 inci maddesinde öngörülen borçlanma limitine esas olan mali yıl ba langıç bütçesi açısı ise yaklaşık 29,1 milyar YTL'dir. Bu açıdan bakıldığında 4749 sayılı yasanın öngördüğü borçlanma limiti aşılmamış görülmekte tam tersine bunun 9,1 milyar YTL kadar altında kaldığı anlaşılmaktadır. Öte yandan nakit açısı 10 milyar YTL iken Hazine'nin bunun 10 milyar YTL üstünde bir borçlanma yapması dikkat çekmektedir.

4Bazı analistlerin net borçlanma kavramını "borçlanma- (anapara+faiz ödemesi)" şeklinde algıladıkları ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun 5 inci maddesindeki borçlanma limitinde bahsi geçen net borçlanmayı bu şekilde tanımladıkları anlaşılmaktadır. Net borçlanma daha önce alınmış olan borçların yani borç anaparalarının üzerinden hesaplanan bir kavram olarak borç stokuna yapılan net katkı anlamında kullanılmakta olup "borçlanma anapara ödemesi" şeklinde anlaşılması gerekir.

Aralık ayında nakit rezervleri yaklaşık 2,57 milyon YTL azalmıştır.

Aralık ayında 2,32 milyon YTL'lik dış borçlanma yapılmıştır.

İç borç stokunun kompozisyonunda tahvil ağırlığı, Aralık ayı boyunca da artmıştır.

İç borçlanma ihalelerinde ortalama faiz oranı, 14,2 puan olmuştur.

Nakit rezervlerinde 2005 yıl sonu itibari ile görülen artı, Hazine'nin borçlanma politikasının Merkez Bankası'nın para politikasına destek olması anlamına gelmektedir.

Yıl içinde de gözlenen ve yıl sonu itibariyle daha da dikkat çekici hale gelen nakit rezervlerinin diğer kaynak girişi ile birlikte 12 milyar YTL civarında artması ise yıl sonu itibariyle sadece ileriye yönelik ödemeler için tampon oluşturma ötesinde bir durumu çarpıtmaktadır. Bu da Hazine'nin borçlanma politikasının Merkez Bankası'nın para politikasına destek olması ve bu arada kura yapılan müdahaleler sonrası ortaya çıkan likiditenin Merkez Bankası yerine Hazine tarafından absorbe edilmesi şeklinde yorumlanabilir.

EK NCELEMELER

Ek 1: Hükümetlerin Kendilerine Dayatılan Bir Kamu Açığı Hedefine Ulaştıkları Zelenimini Vermek için Zileyecekleri Çeşitli Yollar⁵

1. Kendilerine bütçe açığı sınırı getiren bir istikrar programı izlemek durumunda kalan bir hükümetin yaptığı en açık (effaf) işlerden birisi varlıklarını elden çıkartmaktır. Yani özelleştirme değildir. Her ne kadar özelleştirme etkinlik vb. nedenlerle önerilen bir husus ise de özellikle mali uyum çabası içindeki ülkelerde özelleştirmeye ayrı bir ilgi gösterilir. Bu sayede kamu açığı azaltılmaya çalışılırken, varlıklar azaltılarak "Net Değer" sabit tutulmaya ve belli bir cari kamu tüketiminin devamı sağlanmaya çalışılır. Halbuki sırf kamu açığını kapatmak üzere alelacele yapılan özelleştirmeler, bu işlemlerin gelecekteki gelirlerinden kamunun vazgeçmesi anlamına gelir. Bir de üstüne üstlük özelleştirme, bazı az gelişmiş ülkelerde olduğu gibi yönetici sınıfın kişisel çıkarlarına hizmet edecek şekilde yapılmı ise kamu tasarrufunun artması bir yana, ülke kaynaklarının azalması (net değer azalması anlamında) sonucunu doğurabilir. Aynı şekilde Maastricht kriterlerini karşılamak için bir çok ülke aniden özelleştirme yanlısı olmuştur.

2. Devletlerin varlıklarını azaltarak borç yükünü azaltmalarının bir yolu kamu yatırımlarına yapılan harcamaları azaltmaktır. Kamu yatırımlarının yapılmaması, geciktirilmesi devletin gelecekteki gelirlerinden vazgeçmesi anlamına gelir. Böylece kamu harcamalarını azaltarak borç yükü azaltılırken, gelecekteki gelirden fedakarlık etmek sureti ile kamu bilançosunun varlık tarafı da azalır. Yani harcama kısıntısı yolu ile klasik açık azalması gibi görünse de (ya da görünürde net değer artımı gibi olsa dahi), aslında bu yatırım harcamaları üzerinde kısıntı sağlayarak yapılmı ise, bu yatırımların ilerideki gelir yaratıcı etkileri azalacağı için aslında net-değerde bir artış olmaz. Tam tersine azalma bile olur ve net değer anlamında açığın artması ile sonuçlanır.

3. Kamu bilançosundaki varlıkların azalmasının bir yolu bakım ve idame harcamalarının kısıtlanmasıdır. Bu şekilde bir klasik açık hedefi tutturulup borç yükü azaltılması öngörülebilir. Ancak bunun sonucunda yollar, köprüler ve elektrik hatlarında bozulma kamu yatırım stokunun çürümesine ve gelecekteki gelir potansiyelinin azalmasına dolayısı ile Net değer azalmasına ve bu da ileriye yönelik kamu açığının artmasına yol açar. Zira ileride bunları tamir etmek daha çok masraf gerektirebilir.

4. Klasik kamu açığına dayatılan hedeflerin tutturulmasının bir yolu gelir ve giderlerin zaman içinde kaydırılmasıdır. Örneğin; ABD'de 1987'de hedefi tutturmak için 1987'deki bir kısım ödemeler 1986'da yapılmıştır. (Harcamayı öne çekip hedef yıl açığını küçültmek). Ya da harcamalar zamana öyle bir yayılır ki bu yayılmaların maliyeti büyük olsa da o yıla düşen miktar az olduğundan açık da küçük olur. Halbuki net değer anlamında ileride yükümlülükler daha da artmış ve net değer azalmıştır.

Aynı şekilde vergiler de öne alınarak belli bir dönemdeki açık azaltılabilir. Vergilerin hızlandırılması tahsilatı, peşin vergi gibi yöntemlerle de açık azaltılmaya çalışılır.

⁵Emil, Yılmaz, 'İstikrar Programlarında Uygulanan Maliye Politikalarının Kalitesi: Genel Sorunlar ve Türkiye Üzerine Gözlemler', ODTÜ, ERC, (2003)

Harcama erteleme sinin bir yolu bankacılık krizlerini ertelemedir. Mevduat garantisi varsa bankaları bugünden kapayıp bir harcama yapmak, bütçe açısını arttıracak için, sorun ertelenerek ileride daha büyük maliyetle (increase in future liabilities) bu işi yapmaya yol açabilir. ABD'de Savings & Loan Associations sorunu 5 yıl ertelenmiş ve 25 milyar \$'a hallolacak bir operasyon 200 milyar \$'a hallolmuştur. Benzer durumların ülkemiz için de sözkonusu olduğunu söyleyebiliriz.

5. Klasik açık saptırma yollarından birisi gizli yükümlülük yaratmaktır.

Bütçeden açıkça ödenek koyarak bir aktiviteyi sübvans etmek yerine, bu görevi örneğin bir kamu bankasına vererek ona finanse ettirmek ve borçların bir kısmını bu kamu bankasında gizlemek bu yolların ülkemizde de uygulanan bir çeşiddir. Böylece mali disipline yönelik olduğu sandığımız bir bütçenin bir takım yükümlülükleri başka alanlara saklanır. Dolayısıyla Net Değer için de işlemi olur (T.C.Z.B. örneği). Bunun başka yolları da vardır.

Bazı kamu hizmetlerinin özel kesime yaptırılması yine kamu açısını azaltmış olduğu düşünülen bir yöntemdir. Ama bunu yaparken hükümet bazı garantiler verir. (Yap-İlet-Devret). Bunlar ileride daha büyük bir harcama potansiyeli olarak devlet bilançosunda yer alır. Ya da koşullu yükümlülük yaratılarak (contingent liabilities) verilen garantiler ile bu yıl bütçeye bir yük yaratılmasa da gelecek yıllara yükümlülük aktararak net değer azaltılmasına yol açılabilir. Klasik bütçe açısı hesaplamaları bunları da dikkate almaz.

Devlet bazen piyasadan borçlanacak faiz çok altında kamu bankaları veya özel bankalardan borçlanır. (Disponibilite zorunluluğu). Böylece faiz harcamasını azaltmış gibi görünür ama ileride bundan zarara uğrayan kamu veya özel bankaların yükünü çekmek durumunda kalabilir.

Sosyal Güvenlik Kurullarının ellerindeki fonları ucuz faizle kullanması (negatif reel faizlerle) sureti ile bütçe açısını bugün azalmış gibi olur. Ancak, bu suretle mali durumu bozulan sosyal güvenlik kurullarının açıkları ileride daha büyük kamu harcamasına sebep olur. Olayda hep bugünü kurtarmak vardır.

Sosyal güvenlik sistemi bunun dışında da gizli yükümlülük yaratır. Çalışırken öde sistemi (pay as you go) ilk başta fon fazlası yaratır. Bütçe açısı azalır. Ancak sisteme yeni giri olmazken emekli olan sayısı artınca sistem açık vermeye başlar. İleride yönelik bu durum da bugünkü bütçe açısı hesaplarında yer almaz.

Bütçe dışı kurumlar aracılığı ile borçlanmak böylece bütçe açısını azaltmış gibi görünmek yükümlülük saklamanın bir başka yoludur. ABD'de federal hükümete borç limiti getirilmesi bazı işlerin bütçe dışı kurullara yaptırılıp bu borç limitlerinden kaçınılması yollarını getirmiştir.

Kamu açısı azaltılması çabası sonucunda bazen kamusal net değer azaltılması devlet işlevlerini sıfıra indirebilir ve bu fonksiyonların yeraltı ve mafya sektörü eliyle yapılmasına yol açar.

Bütün bu açıklamaların bize verdiği ipucu borç yükü altında olan ve mali disiplin uygulaması ile karı karıya kalan ülkelerde dikkatlerin yönünü tıbbi klasik bütçe açısının bir akım (flow) de işken olarak sadece görünür yükümlülüklerdeki de işkili işi açıkladığıdır. Halbuki olaya ileriye yönelik (forward looking) bir devlet bilançosu kavramı olarak bakıldığında klasik açının azaltılması için oluşturulmuş maliye politikası tedbirlerinin bazı yöntemler (fiscal tricks) nedeni ile etkisiz kaldığı, Net-Değerin de işmediği ve bir harcama kalıbının hep korunmaya çalışıldığı böylece bütçede şeffaflığın kalmadığı bir ortama gelindiği görülmüştür. Ya kamusal varlıkların azaltılması ya da gizli yükümlülük yaratılması sureti ile IMF ve Dünya Bankası'nca önerilen kamu açısı hedefinin tabiri caizse etrafından dolaşmaya çalışılır.

Ek 2. Kamu E itim Harcamalarının Durumu⁶

E itim harcamaları, toplumsal fayda ve verimliliği etkileyen harcamaların başında gelmektedir. Beşeri sermayenin oluşması ve güçlenmesi, piyasaların gelişmesi, doğrudan olarak eğitim harcamalarından doğrudan etkilenmektedir.

Türkiye'de eğitim harcamalarını yapan temel kurumlar, Milli Eğitim Bakanlığı ve Üniversitelerdir. Bu kurumlar esas olarak konsolide bütçe kapsamında kaynak kullandıkları gibi, bütçe dışında, fon kaynaklı (3418, 4306 ve 3308 sayılı kanunlar) harcamalar ve döner sermayeler aracılığı ile kendi faaliyetleri sonucu yarattıkları kaynaklardan harcama da yapabilmektedirler. Bu kurumların yanında, konsolide bütçe kapsamında olup eğitim harcaması yapan Maliye Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü gibi yaklaşık 12 kuruluş bulunmaktadır. Konsolide bütçe dışında, Sosyal Yardım ve Dayanışma Tevlik Fonu, Kredi ve Yurtlar Kurumu, Mahalli idareler, Sızlık Fonu gibi eğitim harcaması yapan diğer kurumların da eğitimle ilgili harcamaları ayrıca dikkate alınmıştır.

Bu kurumların yapmış oldukları eğitim harcamalarının 1997-2004 arası gerçekleştirmeleri ve 2003 program rakamları aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde çıkmıştır.

Ek 2 Tablo 1. Kamu Eğitim Harcamalarının Kurumsal Gelişimi

(trilyon lira)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Milli Eğitim Bakanlığı	698	1.476	2.330	3.561	5.118	7.614	10.009	11.184
Genel Bütçe	620	1.391	2.252	3.302	4.845	6.927	9.847	10.954
Döner Sermayeler	9	19	29	62	85	131	162	230
Fon Harcamaları (3418 ve 3308)	67	61	39	177	155	509		
Aynı Dönem Proje Kredi Kullanımları	3	5	10	20	32	47		
Üniversiteler	270	487	808	1.159	1.585	2.872	3.438	3.855
Katma Bütçe	233	406	679	931	1.240	2.331	2.778	3.171
Döner Sermayeler	11	34	52	93	160	240	363	338
Öncü Sosyal Hizmetler Hesabı	22	38	61	107	140	235	296	345
Aynı Dönem Proje Kredileri	5	8	16	27	45	66		
Diğer Genel Yönetim Kurumları	116	188	290	502	736	1.160	1.333	1.887
Yerel Yönetimler	24	47	77	132	167	258	276	348
Kamu Eğitim Harcamaları Top.	1.108	2.198	3.506	5.354	7.606	11.903	15.056	17.275
GSMH'ya Oranları								
Milli Eğitim Bakanlığı	2,38	2,76	2,98	2,84	2,90	2,77	2,81	2,61
Genel Bütçe	2,11	2,60	2,88	2,63	2,75	2,52	2,76	2,55
Döner Sermayeler	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Fon Harcamaları (3418 ve 3308)	0,23	0,11	0,05	0,14	0,09	0,18		
Aynı Dönem Proje Kredi Kullanımları	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02		
Üniversiteler	0,92	0,91	1,03	0,92	0,90	1,04	0,96	0,90
Katma Bütçe	0,79	0,76	0,87	0,74	0,70	0,85	0,78	0,74
Döner Sermayeler	0,04	0,06	0,07	0,07	0,09	0,09	0,10	0,08
Öncü Sosyal Hizmetler Hesabı	0,07	0,07	0,08	0,09	0,08	0,09	0,08	0,08
Aynı Dönem Proje Kredileri	0,02	0,02	0,02	0,02	0,03	0,02		
Diğer Genel Yönetim Kurumları	0,39	0,35	0,37	0,40	0,42	0,42	0,37	0,44
Yerel Yönetimler	0,08	0,09	0,10	0,10	0,09	0,09	0,08	0,08
Kamu Eğitim Harcamaları Top.	3,77	4,11	4,48	4,26	4,31	4,33	4,22	4,03

⁶Bu ek esas olarak izleyen çalışmalardan yararlanılarak hazırlanmıştır.

EM L, Ferhat, H. Hakan YILMAZ (2003), "Kamu Borçlanması - Stikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikasının Kalitesi", METU ERC Working Paper 03/07;

EM L, Ferhat, H. Hakan YILMAZ (2005, Taslak), Kamu Eğitim ve Sağlık Harcamaları: Maliye Politikasının Kalitesi Bağlamında Bir Değerlendirme;

Yılmaz, H. Hakan (2006), Türkiye'de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan Stikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu, Doktora Tezi.

Sekiz Yıllık Zorunlu E itime Geçi (Temel E itim Programı & E itimde Ça ı Yakalama 2000 Projesi) konusunda 1997 yılında alınan kararın uygulamaya konulmasıyla birlikte e itim harcamalarının payı program öncesinde bir sıçrama göstermiştir. E itim harcamalarındaki artışta belirleyici olan, sekiz yıllık zorunlu ö retime yönelik harcamaların bu dönemde yükselmesidir. 1997 yılında başlanılan projelerin devam ettirilmesi çerçevesinde dönem boyunca e itim harcamalarının payı ini li çıkılı bir yapı gösterse de; GSMH'nın içindeki payı %4 düzeyinin üstünde gerçekleşmiştir. 2003 ve 2004 yılında uygulanan harcama yönlü mali tedbirlerin a ırlı ının artmasıyla e itime ayrılan payın oranı 2004 yılında %4'e dü mü tür.

Bu gelişme kendisini konsolide bütçe kapsamında yapılan e itim harcamalarında da göstermiştir. Konsolide bütçe kapsamında yapılan e itim harcamalarının toplam e itim harcamaları içindeki payı 2000 yılına kadar sürekli artarak %90'ların üstüne çıkmıştır. Sekiz yıllık e itim projesinin yavaşlamaya başlamasıyla birlikte, 2001'den itibaren diğer kurumsal yapıların payı artmaya başlamıştır.

Milli E itim Bakanlığı Bütçesinin %80'inin personel harcaması (personel harcamaları içinde yer alan sıklık harcamaları ayıklanmış), ancak %3-4'ünün diğer cari harcaması niteliğinde olduğu düşünüldüğünde, aslında bütçenin çok fazla esnekliğinin olmadığı anlaşılmaktadır. Ama buna rağmen gelişme, zaten düşük olan diğer cari harcamaların oransal payının dönem başı ve dönem sonu ortalamaları açısından yaklaşık 0,5 puan düzeyinde düşürülmesiyle birlikte olmuştur. Okul ve öğrenci sayısının sürekli yükseldiği, özellikle sekiz yıllık e itim projesi kapsamında yeni okulların açıldığı bir dönemde e itimin kalitesinin artması anlamında beklenen diğer cari harcamaların payının yükselmesine rağmen bu gerçekleşmemiştir. Diğer hizmet üreten kurullarda diğer cari harcamaların payının %4-5 düzeyinde olduğu dikkate alındığında, gerçekleşen düşmenin maliyeti daha net ortaya çıkmaktadır.

Sekiz yıllık zorunlu temel e itim projesinin uygulamaya geçirilmesi nedeniyle e itim harcamalarında 1998-2002 arasında önemli bir düşme gerçekleşmemiştir. 2003 yılında ise programlanan son iki yıla göre bu payın düşürülerek %4 düzeyine çekilmesidir. Okul ça ında artan genç nüfusa sahip olmamız nedeniyle aslında beklenen e itim harcamalarının büyüme perspektifiyle de uyumlu bir şekilde artmasıydı. Ayrıca, diğer cari harcamalardaki düşme ise e itimin kalitesini düşürmesi nedeniyle son dönemde özellikle olumsuz sonuçlar yaratmaktadır. Zira e itime yapılan yatırım ve personel harcamaları ile e itim harcamaları, imdilik program uygulamasından daha az etkilenmiş gibi gözükse de, bunları idame ettirecek olan e itime ait diğer cari harcamaların payının azalıyor olması bu harcamaların ileride erozyona uğrama riskine işaret etmektedir.⁷ Bu da başta değindiğimiz kamu sektörü net de erinde azalma anlamına gelebilecek bir durumun sinyalini vermektedir. Bununla birlikte, e itim politikalarının program öncesi sağlam bir zemine oturtulması, program süresince e itim harcamalarının azalmamasında önemli bir rol oynamıştır diyebiliriz. Bu da sekiz yıllık zorunlu e itim konusunda 1997 yılından itibaren bir devlet politikası izlenmesinin sonucu olarak görülmelidir.

Altı yıl boyunca yapılan bu yatırımların etkin bir şekilde uygulamaya konulabilmesi, aynı paralelde diğer cari harcamaların artmasını gerekli kılmaktadır. Yeni okullar demek, yeni kurullar ve işletme masrafları anlamında Milli E itim Bakanlığı'nın diğer cari harcamalarının reel olarak artırılması anlamına gelmektedir. Ama, bakanlığın diğer cari harcamaları artırmak bir yana 2002 yılı hariç sabit fiyatlarla 1997-2001 döneminde artmamış aksine azalmıştır. Bu durum tabii başta dersane başına düşen öğrenci sayısı olmak üzere, sunulan e itimin kalitesini son derece olumsuz etkilemiştir. Uygulamada, diğer cari nitelikli bazı harcamaların yatırım harcaması arasında gösterilmesi, okullara halk katkılarının artırılması gibi yollarla kısmen sorun çözülmeye çalışılsa da sonuçta yapılan yatırımlar sonucu açılan yeni kapalı alanların kullanımı etkin bir şekilde gerçekleştirilememiştir.

⁷Okullar diğer cari nitelikli harcamalarının bir kısmını karşılayabilmek için öğrenci velilerinden kaynak sağlamak üzere yoluna geçmiştir ve göre daha fazla gitmeye başlamıştır.

1999-2005 dönemi Milli E itim Bakanlığı'nın kullandığı kaynakların gelişimine baktığımızda; 1999 yılında GSMH'nın %3'üne kadar çıkan Bakanlık harcamasının (fon ve döner sermayeler dahil) 2004 yılında %2,60 oranına kadar gerilediği görülmektedir. Bu dönemde bakanlık kaynaklarındaki reel gerileme %13 oranında gerçekleşmiştir. Bu düşmede belirleyici olan faktörlerden bir tanesi de fon kaynaklarının bütçeyle tirilmesi sürecinde bütçeden yeterli kaynağın bakanlığa aktarılmamasıdır.

Ek 2 Tablo 2. Milli E itim Bakanlığı'nın Kullandığı Kaynakların 1997-2005 Arası Gelişimi

milyon YTL	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Milli E itim Bakanlığı	698	1.476	2.330	3.561	5.118	7.614	10.009	11.145	12.692
Genel Bütçe	620	1.391	2.252	3.302	4.845	6.927	9.847	10.954	12.430
Döner Sermayeler	9	19	29	62	85	131	162	191	262
Fon Harcamaları (3418 ve 3308)	67	61	39	177	155	509			
Aynı Döner Proje Kredi Kullanımları	3	5	10	20	32	47			
GSMH'ya Oranlar									
Milli E itim Bakanlığı	2,38	2,76	2,98	2,84	2,90	2,77	2,81	2,60	2,62
Genel Bütçe	2,11	2,60	2,88	2,63	2,75	2,52	2,76	2,55	2,56
Döner Sermayeler	0,03	0,03	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,04	0,05
Fon Harcamaları (3418 ve 3308)	0,23	0,11	0,05	0,14	0,09	0,18			
Aynı Döner Proje Kredi Kullanımları	0,01	0,01	0,01	0,02	0,02	0,02			

Kaynak: Emil, Yılmaz (2005); Yılmaz (2006)

Bu düşme, özellikle ilköğretim ve orta öğretimde öğrenci sayısının net 1,5 milyon⁸ arttığı bir dönemde ortaya çıkması nedeniyle önemli görülmelidir. Özellikle harcamalardaki düşmenin yatırımlar başlı başına altında yer alan makine teçhizat nitelikli harcama kaleminde ortaya çıkması, kaçınılmaz olarak hizmete sunulacak olan dersliklerin sayısının azalmasına, kalitesinin düşmesine yol açmaktadır.

Milli E itim Bakanlığı'nın harcamalarındaki reel düşme esas olarak yatırım harcamalarında kendisini göstermiştir. 2000 yılı başında GSMH'ya oran olarak %0,5 oranına çıkan yatırım harcamaları önemli bir düşmeyle 2004 yılı sonunda %0,2'ye düşmüştür. Bu düşme bakanlığın sunduğu e itim hizmetinin kalitesini ve yatırımların ekonomik etkinliğini doğrudan olumsuz etkilemeye başlamıştır.

Özellikle 2003 yılından itibaren bakanlığın e itim sektörüne yönelik olarak kullandığı yatırım kaynakları reel olarak önemli bir düşme içinde olmuştur. Bu düşme olumsuz etkisini hem yeni dersliklerin yapılmasında hem de inşaatı tamamlanmış olan dersliklerin hizmete açılmasında kendisini son dönemde hissedilir şekilde göstermeye başlamıştır.

stikrar programlarının maliyetini çeken kamu hizmetlerinin başında e itim sektörü gelmiştir. Halbuki, maliye politikasının kalitesi anlamında harcamalardaki düşmeden en az etkilenmesi gereken sektörün e itim özellikle temel e itim olması gerekmektedir.

Program öncesinde başlayan ve yaratılan kaynak nedeniyle hızla artan yatırımların (yapım ve büyük onarımların) etkin bir şekilde uygulamaya konulabilmesi aynı paralelde makine teçhizat niteliğindeki yatırım harcamaları ile diğer cari harcamaların artmasını gerekli kılmaktadır. Yeni okullar yaptırmak veya var olan okulların kapasitesini genişletmek suretiyle artan dersane stoku MEB'nin özellikle iki nedenden dolayı kaynak ihtiyacını artırmaktadır:

⁸Hesaplamada MEB istatistiklerinden resmi ilköğretim ve orta öğretim okullarındaki toplam öğrenci sayısındaki artış dikkate alınmıştır (1999-2004).

-Bunlardan ilki mevcut okulların ve yeni biten dersliklerin donatım ihtiyacıdır. MEB'in sahip olduğu özellikle orta e itime ilkin okulların önemli bir kısmının 20 seneyi aşkın okulların olması ve gelişen teknolojiyle birlikte meslek okullarının acil modernizasyon ihtiyacı donatım harcamalarına yönelik talebi artırmaktadır. Yine her sene yapımı tamamlanan yeni dersane, pansiyon, spor salonu, atölye otel gibi uygulama alanları in aatı tamamlanan yatırımların hizmete açılması için ciddi bir donatım ihtiyacını gündeme getirmektedir.

- İkinci olarak ise donatımı yapılabildiği hizmete açılan dersanelerin gerektirdiği ilave işletme maliyetleri ve bütçe dışı personel ihtiyacıdır.

Uygulanan ekonomik programın hedeflediği faiz dışı fazlaya ulaşmak için özellikle 2003-2005 döneminde Bakanlık yatırım bütçesinin reel olarak azalması, yeni dersanelerin gerektirdiği eğitim donanımının yapılamaması, var olan dersanelerin yenilenememesi nedeniyle eğitimin kalitesini oldukça olumsuz yönde etkilemiştir.

Donatım harcamalarının yetersizliği yanında eğitim sektöründe öne çıkan bir diğer problem de, bakım onarım türündeki idame ve tamamlama yatırımlarının harcama tedbirlerinden kaynaklı olarak sürekli azaltılmasıdır. Bu duruma, mevcut sermaye stokunun ne düzeyde olduğu konusundaki bilgisizlik ve bu konuya yönelik olarak yapılması gereken çalışmaların sistemik bir sorun olarak yapılmaması eklendiğinde ne düzeyde bir varlık artışı ile karşı karşıya kalındığı önemli bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Mevcut okulların dersliklerinin ve laboratuvarlarının yenilenmesi ile meslek okullarındaki atölyelerin ve eğitimin gerektirdiği teknik alt yapı donatılarının yetersizliği, eğitimin kalitesini doğrudan olumsuz etkilemektedir. Özellikle uygulanan programın son iki yılında harcamalara yönelik tedbirlerin artırılması ile birlikte yatırım harcamalarında yaşanan reel düşme ve bunun eğitim sektörüne de yansımaları, bu olumsuz gelişimin hızlanmasına yol açmıştır.

Nitekim, bu durum kendisini MEB'in okulların donatımına program süresince ayrı bir kaynağı reel olarak düşmesinde somut bir şekilde göstermektedir. Yapımı tamamlanan okulların tam kapasite ile işletmeye açılmaları gerekli olan donatım ihtiyacının yeterli düzeyde sağlanamaması nedeniyle mümkün olamamaktadır. Bu nedenle her sene in aatı tamamlanan okulların kimi yıl ancak yarıya yakını eğitime açılabilmektedir.

Ek 2 Tablo 3. Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinden Eğitim Düzeylerine Göre Kullanılan Donatım ve İşletme Harcamaları (2004 yılı fiyatlarıyla)

	Öğrenci Başına (milyon lira)			Dersane Başına (milyon lira)		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Donatım Harcamaları	15,5	20,3	10,7	583	739	392
Okulöncesi	6,2	12,6	10,3	168	306	256
İlköğretim	12,7	14,8	4,5	498	552	172
Ortaöğretim	27,9	42,4	34,2	959	1.506	1.193
Genel	14,2	23,7	20,6	572	973	799
Mesleki	52,7	74,6	55,5	1.435	2.157	1.670
İşletme Harcamaları	36,0	52,9	41,0	1.356	1.925	1.503
Okulöncesi	7,3	10,1	8,6	198	245	213
İlköğretim	32,7	52,3	38,4	1.276	1.950	1.457
Ortaöğretim	53,3	60,5	55,6	1.832	2.148	1.937
Genel	28,6	32,0	29,0	1.150	1.311	1.125
Mesleki	98,0	109,7	97,0	2.667	3.170	2.920

Kaynak: Emil, Yılmaz (2005); Yılmaz (2006)

2002 ve 2004 yıllarında Milli Eğitim Bakanlığı bütçesi içinde mevcut okulların ve yeni biten okulların donatımı için ayrılan kaynağın gelişimine baktığımızda, kaynağın de i ken ve azalan bir yapı içinde olduğu görülmektedir. Donatım harcamalarının düşmesinden en fazla etkilenen eğitim düzeyleri, ilköğretim ve genel lise olmuştur. İlköğretimdeki düşme 2004 yılında çok daha belirgin hale gelmiştir. 2004 yılı fiyatlarıyla öğrenci başına donatım harcaması 10,7 milyon liraya düşerken, dersane başına donatım harcaması da 392 milyon liraya düşmüştür. Özellikle ilköğretim düzeyinde donatım harcamalarındaki düşme nedeniyle bu eğitim düzeyinde sunulan eğitim hizmetinin kalitesi, bütçe dışı kaynaklara çok daha bağımlı hale gelmiştir. Mevcut dersliklerin %75'inin ilköğretimde olduğu dikkate alındığında, burada yaşanan düşme toplamda kendisini çok daha belirgin bir şekilde hissettirmiştir. Önceki yıllarda görece olarak görünen iyi durumun arkasında ise daha çok dış finansman kaynaklarından kullanılan krediler yer almaktadır. Dış proje kredilerindeki gelişme, özellikle 2003 yılında ilköğretimde donatım harcamalarının daha da düşmesinin önüne geçmiştir.

Öğrenci başına işletme giderleri 2004 yılında 41 milyon liraya, dersane başına işletme harcamaları ise yıllık düzeyde 1,5 milyar liraya düşmüştür (2004 fiyatlarıyla). Reel düşme, yine kendisini esas olarak ilköğretimde göstermiştir. Bununla birlikte dersane başına işletme giderlerindeki düşme 2004 yılında 2003 yılına göre bütün eğitim düzeyleri için söz konusu olmuştur. Isınma, yakıt, kira, tahminli eğitim gibi giderler dışında kitap, kırtasiye, çeşitli eğitim araçları bu düşmeden en fazla etkilenen harcama grubu olmuştur.

AB üyesi ülkelerde kamunun eğitim sektörüne yönelik harcamaları ortalama olarak %5'in biraz üzerinde çıkmaktadır. Genel yönetim toplam harcamaları içinde ise eğitim harcamalarının payı ortalama olarak %10,8 düzeyindedir. Türkiye'de ise genel yönetimin eğitim harcamalarının GSY H'ya oranı 2002 yılında %4'ün biraz üzerindeyken, son iki yılda harcama tedbirlerinde yaşanan artış ve bütçe dışı harcama alanlarının bütçe içine alınmasıyla %4'e gerilemiştir. Toplam genel yönetim harcamaları içinde ise eğitimin payı Türkiye'de program döneminde ortalama %8,5 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Ek 2 Tablo 4. Avrupa Birliği Ülkelerinde Genel Yönetim Kapsamında Eğitim Sektörüne Yönelik Harcamaların GSY H'ya Oranları (%)

Ülkeler	1999	2000	2001	2002
AB Ortalaması	5,1	5,0	5,0	5,1
Belçika	6,2	6,1	6,2	6,4
Danimarka	8,0	7,9	8,3	8,3
Almanya	4,3	4,3	4,2	4,2
Yunanistan	3,1	3,2	3,1	3,2
İspanya	4,4	4,4	4,3	4,4
Fransa	6,3	6,1	6,0	6,0
İrlanda	4,2	4,1	4,3	4,3
İtalya	5,0	5,0	5,0	4,9
Lüksemburg	4,9	4,4	4,7	5,1
Hollanda	4,8	4,7	4,8	4,9
Avusturya	6,0	5,8	5,7	5,7
Portekiz	6,9	6,9	7,0	7,0
Finlandiya	6,5	6,3	6,5	6,6
Sveç	7,6	6,9	7,3	7,5
İngiltere	4,3	4,2	4,6	5,0

Kaynak: Trends in selected general government expenditure by function of EU Member States, EUROSTAT 2004.

Kamu sektörünün eğitim harcamaları gelişmiş ülkelerde GSY H'nın ortalama %5 düzeyine çıkarken, gelişmekte olan ülkelere ise bu oran ülkelere göre önemli ölçüde düşmektedir. Yunanistan, İspanya, Romanya, İspanya gibi ülkelere %3-4 arasında düşerken, Malezya, Güney Afrika, Tunus gibi ülkelere ise bu oran %6'lara kadar çıkmaktadır.

Türkiye sahip olduğu katma değer (GSY H) ve bunun içinde kamu hizmetlerinin dağılımı açısından eğitime aktarmaya çalıştığı kaynak açısından gelişmiş ülkelerin sahip olduğu oranların altında yer almamaktadır. Hatta hanehalklarının kendi ceplerinden ilköğretimde dahil olmak üzere yaptığı harcama ve katkılarla birlikte Türkiye bir çok gelişmiş ülkenin de üzerine çıkmaktadır. Bununla birlikte gerek Türkiye'nin genç nüfusunun bu ülkelere karşılaştığında çok yüksek olması gerekse toplam gelir düzeyinin söz konusu ülkelerin çok altında olması nedeniyle dersane ve öğrenci bursuna mutlak harcama düzeyleri eğitimde kalite farklılaşmasına yol açacak düzeydedir. Bunu şöyle bir örnekle de ifade edebiliriz; Almanya'da genel yönetimin eğitime 2002 yılında ayırdığı kaynak GSY H'nın %4,2'sidir. Bunun anlamı, Almanya'nın eğitime 43 milyar Euro'nun üzerinde bir kaynak ayırmasıdır. Türkiye ise 2002 yılında GSMH'ya oran olarak %4,3 oranında bir pay ile ancak 8,3 milyar Euro ayırabilmiştir.

Eğitim harcamalarının özellikle ülkeler arasında karşılaştırılmasında kullanılan göstergelerden birisi de eğitim düzeylerine göre öğrenci bursuna yapılan harcama tutarıdır. İzleyen tablo da OECD verilerine göre Türkiye ve diğer ülkelerin eğitim düzeylerine göre satın alma gücü paritesine göre düzeltilmiş eğitim harcamaları verilmektedir. OECD çalışmasında (OECD, Education at a Glance 2004), Türkiye için sadece kamu rakamları yer almaktaydı. Tez kapsamında (Yılmaz, 2006) kamu eğitim harcamaları ile D E Hanehalkı Eğitim Harcamaları (D E, 2005) çalışmasından özel kesim ve kuruluşlar ile hanehalklarının kendi ceplerinden yapılan harcama toplamı alınarak Türkiye de her iki tarafı hesaplanmıştır. Yine hesaplamada çıkan tutarların ABD dolarına çevrilmesinde OECD satın alma gücü katsayısı kullanılmıştır.⁹

Türkiye, izleyen tabloda yer alan seçilmiş OECD ülkeleri içinde Meksika ile birlikte kişi başına eğitim harcamasının en düşük çıktığı ülkedir. Türkiye, OECD ortalamasının üçte biri düzeyinde öğrenci bursuna harcama yapıyor gözükmektedir. Kişi başına öğrenci harcaması özellikle okul öncesinde OECD ortalamasının on altıda biri düzeyinde çıkmaktadır.

Öğrenci bursuna harcamalar açısından iki noktaya eğitime giden harcamaların ekonomi üzerindeki etkisini ve kalitesini göstermesi açısından önemlidir. Birincisi, öğrenci bursuna düşen harcama tutarı (satın alma gücüne göre düzeltilmiş) gelişmiş ülkelerin ortalamasının oldukça altında çıkmaktadır. Örneğin Almanya ile GSY H'ya oran olarak benzer bir kamu harcaması düzeyine sahip olmamıza ve kamu dışı özel harcamalarda GSY H'ya oran olarak yaklaşık 1,5 puan daha fazla harcama yapıyor olmamıza rağmen öğrenci bursuna harcama düzeyi açısından Almanya ortalamada yaklaşık 4.600 dolar fazla harcamaktadır. Satın alma gücüne göre bir düzeltme yapmadığımızda bu farklılık yaklaşık 5.800 dolara çıkmaktadır.

⁹D E kamu kurumlarının yapmış olduğu eğitim harcaması toplamını 2002 yılı için vermekle birlikte, fonksiyonel sınıflandırma açısından D E rakamlarının sağlıklı, genel yönetim gibi eğitim kurumlarının diğer sektörlerle yönelik harcamaları kapsadığı için tez kapsamında yapılan kamu eğitim harcamaları tabloda kullanılmıştır. D E hanehalkı eğitim harcamaları çalışmasını ilk defa 2002 yılı içinde yapmıştır. Çalışma Mayıs 2004 tarihinde ilk defa D E bülteni olarak yayınlanmıştır, daha sonra ise 2005 yılında nihai hale getirilerek çıkarılmıştır.

Ek 2 Tablo 5. Çeşitli Ülkelerde Eğitim Düzeyleri itibarıyla Kişi Başına Düşen Eğitim Harcamaları (ABD Doları, Satın Alma Gücü Paritesine Göre)

	(ABD \$)	Okul Öncesi	İlkokul	Lise	Yüksek Öğretim	Toplam
Seçilmiş OECD Ülkeleri	ABD	8.522	7.560	8.779	22.234	10.871
	Danimarka	4.542	7.572	8.113	14.280	9.075
	Avusturya	5.713	6.571	8.562	11.274	8.462
	İtalya (K)	5.972	6.783	8.258	8.347	7.839
	İsviçre	3.504	6.295	6.482	15.188	7.612
	Belçika	4.062	5.321	7.912	11.589	7.548
	Fransa	4.323	4.777	8.107	8.837	7.124
	Hollanda	4.228	4.862	6.403	12.974	6.733
	Almanya	4.956	4.237	6.620	10.504	6.696
	İngiltere	7.595	4.415	5.933	10.753	5.972
	İspanya	3.608	4.168	5.442	7.455	5.385
	İrlanda	4.026	3.743	5.245	10.003	5.294
	Yunanistan	-	3.299	3.768	4.280	3.680
	Macaristan (K)	2.882	2.592	2.633	7.122	3.254
	Meksika	1.410	1.357	1.915	4.341	1.793
	Türkiye (K;2002)*	99	899	1.957	5.105	1.397
Türkiye (K+Ö;2002)**	276	1.214	3.046	7.847	2.102	
OECD Toplamı	4.490	4.819	6.688	12.319	6.821	
Diğer Seçilmiş Ülkeler	Arjantin	1.745	1.655	2.306	3.775	2.182
	Brezilya (K-2000)	1.044	832	864	-	-
	Çin (2002)	1.766	2.110	2.085	6.901	2.732
	Uruguay (K)	1.200	1.202	1.046	2.201	1.261
	Endonezya	73	108	322	1.414	-
	Hindistan	57	405	650	2.522	-
	İsrail	3.428	4.650	5.617	11.494	6.033
	Ürdün (K)	342	811	840	-	-
	Malezya (K)	611	1.562	2.600	11.303	2.679
	Filipinler (K)	75	492	465	1.648	-
Tayland	764	1.045	1.081	1.851	-	

Kaynak: OECD Education at a Glance 2004, tez kapsamında yapılan hesaplamalar

K: Kamu, Ö: Özel

*Sadece kamu kurumları tarafından yapılan harcama toplamı dikkate alınarak hesaplanmıştır

** Kamu artı özel sektör kurumlarının ve hanehalklarının kamu artı resmi okullara yönelik olarak yaptığı toplam harcama dikkate alınmıştır.

Kaynak: Yılmaz (2006)

Ek Tablolar

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

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

	Ocak-Aralık		Artis	Bütçeye Göre
	2005	2004	Orani (%)	Gerç. (%)
Harcamalar	144.562.290	141.020.860	2,5	92,9
Faiz Hariç Harcamalar	98.882.758	84.532.370	17,0	99,7
I. Personel	31.855.812	28.947.995	10,0	99,8
Memur	26.767.215	23.715.716	12,9	101,8
İşçi	3.181.633	3.766.949	-15,5	83,0
Diğer	1.906.964	1.465.330	30,1	108,1
II. Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	4.532.998	4.024.011	12,6	104,6
Memur	3.790.494	3.233.631	17,2	108,0
İşçi	537.924	656.719	-18,1	80,9
Diğer	204.580	133.661	53,1	128,7
III. Mal ve Hizmet Alımları	14.289.862	12.683.651	12,7	99,0
Sağlık Harcamaları	4.004.284	3.074.705	30,2	115,3
Yeşil Kart	1.808.579	614.211	194,5	157,3
İlaç	923.172	1.220.015	-24,3	39,8
MSB (Sağlık Hariç)	5.057.879	4.742.857	6,6	85,0
Jandarma (Sağlık Hariç)	837.933	815.371	2,8	90,7
Emniyet (Sağlık Hariç)	493.104	439.932	12,1	101,0
Diğer Kuruluşlar	3.896.662	3.610.786	7,9	108,0
IV. Faiz Harcamaları	45.679.532	56.488.490	-19,1	80,9
İç Borç Faizi	39.269.565	50.052.872	-21,5	81,4
Kamu Kurumlarına Ödenen İç Borç Faizi	8.397.548	11.078.047	-24,2	83,4
Diğer İç Borç Faizi	30.872.017	38.974.825	-20,8	80,9
Dis Borç Faizi	6.223.475	6.056.689	2,8	84,1
İskonto ve Kısa Vadeli İşlemlere Ait Faiz	186.492	378.929	-50,8	22,7
V. Cari Transferler	35.190.444	27.682.899	27,1	108,3
KIT Görev Zararları	511.850	380.628	34,5	110,0
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Transferler	23.762.477	19.333.234	22,9	108,0
Emekli Sandığı'na Transfer	8.889.320	7.800.000	14,0	100,0
BAG-KUR'a Transfer	6.862.800	5.336.000	28,6	114,5
SSK'ya Transfer	7.507.267	5.757.000	30,4	113,9
İssizlik Sigortası Fonu'na Transfer	503.090	440.234	14,3	95,9
SYDTF'na Transfer	0	332.213	-100,0	0,0
Özerk Kurumlara Transferler	1.575.547	1.307.990	20,5	100,0
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	1.113.889	833.790	33,6	94,8
Tarimsal Destekleme Ödemeleri	3.707.052	3.084.019	20,2	107,2
Emekilere Vergi İadeleri	1.293.446	709.510	82,3	100,0
Yurtdışına Yapılan Transferler	371.232	363.489	2,1	73,3
Diğer Cari Transferler	2.854.951	1.338.026	113,4	140,8
VI. Sermaye Giderleri	9.683.664	8.050.334	20,3	96,2
VII. Sermaye Transferleri	1.545.598	437.298	253,4	142,1
VIII. Borç Verme	1.784.380	2.668.958	-33,1	63,6
Yurtiçi Borç Verme	1.571.564	2.336.618	-32,7	63,4
KIT	891.260	948.831	-6,1	99,9
Risk Hesabi	200.229	903.131	-77,8	12,6
Yurtdışı Borç Verme	212.816	332.340	-36,0	64,9
Kıbrıs	212.816	332.340	-36,0	64,9
IX. Yedek Ödenekler	0	37.224	-100,0	0,0

	Ocak-Aralık (bin YTL)		Artis	Bütçeye Göre	Ocak-Aralık (% Dağılım)	
	2005	2004	Orani (%)	Gerç. (%)	2005	2004
Gelirler	134.819.231	110.720.859	21,8	106,6	100,0	100,0
A.Genel Bütçe Gelirleri	132.658.473	108.940.174	21,8	106,7	98,4	98,4
I.Vergi Gelirleri	106.932.118	90.076.861	18,7	100,3	79,3	81,4
Gelir, Kar ve Sermaye Kazanç. Üz. Al. Ver.	30.323.792	26.558.833	14,2	114,8	22,5	24,0
Gelir Vergisi	20.457.140	17.845.617	14,6	111,1	15,2	16,1
Gelir Vergisi Tevkifatı	18.423.852	16.000.175	15,1		13,7	14,5
Kurumlar Vergisi	9.866.395	8.714.752	13,2	123,4	7,3	7,9
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	237.181	575.939	-58,8		0,2	0,5
Kurumlar Geçici Vergisi	9.517.441	8.060.669	18,1		7,1	7,3
Gelir,Kar ve Ser. Kaz.Al.Ay.Yapılama.D.V.	257	-1.536	-116,7		0,0	0,0
Mülkiyet Üzerinden Alınan Vergiler	1.840.241	1.478.208	24,5	145,3	1,4	1,3
Banka ve Sigorta Muameleleri Vergisi	1.761.821	1.423.245	23,8	148,5	1,3	1,3
Dahilde Alınan Mal ve Hizmet Vergileri	50.488.364	41.406.009	21,9	94,2	37,4	37,4
Dahilde Alınan Katma Değer Vergisi	12.466.118	11.759.460	6,0	90,2	9,2	10,6
Özel Tüketim Vergisi	32.476.369	26.070.490	24,6	94,0	24,1	23,5
Petrol ve Doğalgaz Ürünlerine İlişkin ÖTV	19.398.033	15.751.123	23,2		14,4	14,2
Motorlu Taahhüt Araçlarına İlişkin ÖTV	3.926.992	2.540.964	54,5		2,9	2,3
Kolali Gazoz Alkollü İç. ve Tüt. Mam. İlişkin ÖTV	8.521.174	7.383.034	15,4		6,3	6,7
Dayanıklı Tüketim ve Diğer Mallara İlişkin ÖTV	630.170	395.369	59,4		0,5	0,4
Mal Kull.Kull. İz. veya Faal.Bul. İz.A.V.	2.270.520	1.382.948	64,2	108,1	1,7	1,2
Mal ve Hizmetlerden Alınan Diğer V.	3.275.357	2.193.111	49,3	105,7	2,4	2,0
Uluslararası Ticaret ve Muame. Al. Ver.	19.294.723	16.936.386	13,9	95,0	14,3	15,3
İthalat Vergileri	17.876.719	15.656.799	14,2	95,6	13,3	14,1
Diğer Vergiler	2.178.636	1.658.839	31,3	92,0	1,6	1,5
Damga Vergisi	2.169.797	1.895.980	14,4	93,0	1,6	1,7
Baska Yerde Sınıflandırılmayan Diğer V.	8.839	-237.141	-103,7	24,9	0,0	-0,2
İdari Harçlar ve Üc. Sanayi Disi Arizi S.	2.806.362	2.038.586	37,7	104,9	2,1	1,8
II.Vergi Disi Gelirler	23.197.650	17.500.089	32,6	134,6	17,2	15,8
Tesebbüs ve Mülkiyet Geliri	1.480.329	1.459.198	1,4	115,2	1,1	1,3
Mali Olmayan Tesekkül ve Kamu Mali Kur. Gel.	2.899.272	3.502.702	-17,2	76,8	2,2	3,2
Devlet Payları	159.359	141.433	12,7	94,6	0,1	0,1
Hazine Portföyü ve İstirak Gelirleri	2.574.142	2.422.388	6,3	75,2	1,9	2,2
KIT ve İDT'lerden Sağlanan Gelirler	165.771	938.881	-82,3	91,6	0,1	0,8
Diğer Mülkiyet Gelirleri	8.856.152	3.918.799	126,0	259,3	6,6	3,5
Gayrimenkul Kiraları	425.371	375.962	13,1	102,9	0,3	0,3
Faizler, İkraz ve Tavizlerden Geri Al.	8.430.767	3.542.741	138,0	280,8	6,3	3,2
Menkul Kiraları	14	96	-85,4		0,0	0,0
Para Cezaları ve Cezalar	1.811.748	2.113.965	-14,3	118,0	1,3	1,9
Çeşitli Vergi Disi Gelirler	4.010.338	4.047.069	-0,9	83,6	3,0	3,7
Kisi ve Kurumlardan Alınan Paylar	3.581.818	1.982.084	80,7	193,0	2,7	1,8
Değerli Kağıtların Satışı	557.993	476.272	17,2	97,1	0,4	0,4
III.Sermaye Gelirleri	2.042.359	161.194	1.167,0	595,6	1,5	0,1
Sabit Sermaye Varlıklarının Satışı	22.253	29.208	-23,8	14,9	0,0	0,0
Diğerleri	2.020.106	131.986	1.430,5	1.043,0	1,5	0,1
IV.Alınan Bağışlar ve Yardımlar	486.346	1.202.030	-59,5	368,9	0,4	1,1
B.Katma Bütçe Gelirleri	2.160.758	1.780.685	21,3	100,0	1,6	1,6
Vergi Gelirleri	65.287	37.603	73,6	125,9	0,0	0,0
Vergi Disi Gelirler	939.789	838.838	12,0	92,9	0,7	0,8
Sermaye Gelirleri	2.326	5.080	-54,2	6,0	0,0	0,0
Alınan Bağışlar ve Yardımlar	1.153.356	899.164	28,3	109,0	0,9	0,8

Ek Tablo 3. 2004-2005 Konsolide Bütçe Programlanan Harcamalar ve Gerçekleşen Harcamalar (Ocak-Aralık)

	Ara.04	2004 Bütçe	Ara.05	2005 Bütçe	Artis	Öng. Artis	Grç. 2004	Grç. 2005
Harcamalar	141.020.860	149.945.082	144.562.290	155.627.544	2,5%	3,8%	94,0%	92,9%
Faiz Hariç Harcamalar	84.532.370	83.895.082	98.882.758	99.187.544	17,0%	18,2%	100,8%	99,7%
I. Personel	28.947.995	28.559.215	31.855.812	31.904.064	10,0%	11,7%	101,4%	99,8%
II. Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi	4.024.011	3.627.785	4.532.998	4.332.912	12,6%	19,4%	110,9%	104,6%
III. Mal ve Hizmet Alımları	12.683.651	12.049.121	14.289.862	14.437.809	12,7%	19,8%	105,3%	99,0%
IV. Faiz Harcamaları	56.488.490	66.050.000	45.679.532	56.440.000	-19,1%	-14,5%	85,5%	80,9%
İç Borç Faizi	50.052.872	58.330.000	39.269.565	48.220.000	-21,5%	-17,3%	85,8%	81,4%
Dis Borç Faizi	6.056.689	6.819.999	6.223.475	7.400.000	2,8%	8,5%	88,8%	84,1%
V. Cari Transferler	27.682.899	27.463.771	35.190.444	32.498.878	27,1%	18,3%	100,8%	108,3%
KIT Görev Zararları	380.628	348.000	511.850	465.191	34,5%	33,7%	109,4%	110,0%
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	19.333.234	19.466.000	23.762.477	21.998.570	22,9%	13,0%	99,3%	108,0%
Emekli Sandığı'na Transfer	7.800.000	7.800.000	8.889.320	8.889.320	14,0%	14,0%	100,0%	100,0%
BAG-KUR'a Transfer	5.336.000	5.336.000	6.862.800	5.992.800	28,6%	12,3%	100,0%	114,5%
SSK'ya Transfer	5.757.000	5.842.000	7.507.267	6.592.080	30,4%	12,8%	98,5%	113,9%
İssizlik Sigortası Fonu'na Transfer	440.234	488.000	503.090	524.370	14,3%	7,5%	90,2%	95,9%
Özerk Kurumlara Transferler	1.307.990	1.260.772	1.575.547	1.576.103	20,5%	25,0%	103,7%	100,0%
Kredi ve Yurtlar Kur. Trans.	833.790	623.790	1.113.889	1.174.589	33,6%	88,3%	133,7%	94,8%
Tarımsal Destekleme Öd.	3.084.019	3.214.650	3.707.052	3.456.846	20,2%	7,5%	95,9%	107,2%
Emekilere Vergi İadeleri	709.510	1.000.000	1.293.446	1.293.446	82,3%	29,3%	71,0%	100,0%
Yurtdışına Yapılan Transferler	363.489	419.948	371.232	506.428	2,1%	20,6%	86,6%	73,3%
Diğer Cari Transferler	1.338.026	800.011	2.854.951	2.027.705	113,4%	153,5%	167,3%	140,8%
VI. Sermaye Giderleri	8.050.334	6.408.767	9.683.664	10.070.695	20,3%	57,1%	125,6%	96,2%
VII. Sermaye Transferleri	437.298	404.354	1.545.598	1.087.952	253,4%	169,1%	108,1%	142,1%
VIII. Borç Verme	2.668.958	3.330.364	1.784.380	2.805.234	-33,1%	-15,8%	80,1%	63,6%
IX. Yedek Ödenekler	37.224	2.051.705	0	2.050.000	-100,0%	-0,1%	1,8%	0,0%

Ek Tablo 4. 2005 Konsolide Bütçe Giderlerinin Fonksiyonel ve Ekonomik Sınıflandırmaya Göre % Dağılımı (Ocak-Aralık)

	Personel Gid.	SGK Prim Öd.	Mal ve Hiz. Al.	Faiz Harc.	Cari Trans.	Sermaye Gid.	Sermaye Trans.	Borç Verme	Toplam
Genel Kamu Hizmetleri	6,1	0,7	2,2	84,8	3,9	0,9	0,5	1,0	100,0
Savunma Hizmetleri	38,9	6,4	51,6		2,8	0,3			100,0
Kamu Düzeni ve Güvenlik Hizmetleri	61,1	8,8	24,8		0,5	2,5	2,4		100,0
Ekonomik İşler ve Hizmetler	16,4	2,7	5,2		34,4	31,7	3,4	6,2	100,0
Çevre Koruma Hizmetleri	30,2	4,7	6,8		20,2	3,5	34,7		100,0
İskan ve Toplum Refahi Hizmetleri	1,3	0,2	0,2		17,9	34,7	45,4	0,3	100,0
Sağlık Hizmetleri	51,5	7,5	31,8		0,1	9,1	0,0		100,0
Dinlenme, Kültür ve Din Hizmetleri	46,6	7,3	13,4		19,8	11,4	1,5		100,0
Eğitim Hizmetleri	61,0	8,2	10,2		10,6	10,0	0,1		100,0
Sosyal Güv.ve Sosyal Yardımlar	0,5	0,1	0,8		97,8	0,3	0,1	0,4	100,0

Tablo 5. Konsolide Bütçe Finansmanı (Ocak Aralık 2005)

	Ocak	Şubat	Mart	Nisan	Mayıs	Haziran	Temmuz	Ağustos	Eylül	Ekim	Kasım	Aralık
FAZ DİĞERİ DENGESİ	4.203.523	6.774.775	8.946.875	10.708.712	16.615.428	19.535.453	20.322.336	25.605.383	27.041.836	29.407.070	35.985.196	35.936.473
BÜTÇE DENGESİ	-1.006.089	-1.296.320	-2.996.234	-5.472.255	-3.790.928	-3.868.418	-6.950.540	-6.755.316	-8.193.118	-9.380.778	-5.446.424	-9.743.059
BÜTÇE EMANETLERİ	-1.440.286	-1.768.782	-2.005.170	-1.888.393	-2.203.801	-1.829.451	-2.361.746	-2.146.675	-2.312.542	-2.169.228	-1.996.044	1.321.249
DİĞER EMANETLER	-34.456	-325.412	107.529	-14.089	449.784	134.283	301.484	2.052.100	1.587.838	1.591.402	2.102.291	2.254.956
AVANSLAR	965.647	382.597	-716.752	-1.426.709	-1.484.625	-1.612.008	-1.693.137	-1.590.042	-1.783.028	-2.266.825	-2.431.592	-4.178.184
NAKİT DENGESİ	-1.515.184	-3.007.917	-5.610.627	-8.801.446	-7.029.570	-7.175.594	-10.703.939	-8.439.933	-10.700.850	-12.225.429	-7.771.769	-10.345.038
Hazine Finansmanı	1.515.184	3.007.917	5.610.627	8.801.446	7.029.570	7.175.594	10.703.939	8.439.933	10.700.850	12.225.429	7.771.769	10.345.038
Toplam Hazine Finansmanı (Borçlanma - Geri Ödeme)	7.355.579	10.236.041	9.193.723	10.928.274	9.588.942	11.561.605	13.409.974	14.318.506	17.845.426	16.695.846	16.642.669	20.090.380
Yapılan Borçlanmaların Toplamı	17.640.826	34.024.380	41.133.251	55.413.363	67.637.552	80.599.746	95.546.895	109.045.573	123.967.029	135.859.082	149.876.363	165.148.540
Ç Borçlanma	15.013.277	29.732.561	36.646.408	50.883.775	61.860.351	73.052.889	86.590.712	100.035.935	114.863.092	126.219.388	139.172.880	151.529.141
Tahvil	9.516.077	20.523.361	25.431.970	33.209.160	41.410.781	49.764.150	57.508.095	68.837.318	82.394.475	91.897.492	100.458.643	111.412.904
Bono	5.497.200	9.209.200	11.214.438	17.674.615	20.449.570	23.288.739	29.082.617	31.198.617	32.468.617	34.321.896	38.714.237	40.116.237
Diğer Borçlanma	2.627.549	4.291.819	4.486.843	4.529.588	5.777.201	7.546.857	8.956.183	9.009.638	9.103.937	9.639.694	10.703.483	13.619.399
Ana Para Geri Ödemeleri Toplamı	-10.285.247	-23.788.339	-31.939.528	-44.485.089	-58.048.610	-69.038.141	-82.136.921	-94.727.067	-106.121.603	-119.163.236	-133.233.694	-145.058.160
Ç Borçlanma	-10.056.493	-21.283.330	-29.003.327	-39.910.719	-50.990.807	-61.651.661	-74.326.863	-84.289.299	-95.088.379	-107.103.705	-118.973.054	-130.210.756
Tahvil	-8.080.493	-10.756.086	-17.109.083	-24.252.355	-31.526.598	-38.202.242	-41.368.846	-46.858.032	-54.335.420	-64.046.746	-77.853.242	-87.659.893
Bono	-1.976.000	-10.527.244	-11.894.244	-15.658.364	-19.464.209	-23.449.419	-32.958.017	-37.431.267	-40.752.959	-43.056.959	-51.119.812	-52.570.863
Diğer Borçlanma	-228.754	-2.505.009	-2.936.201	-4.574.370	-7.057.803	-7.386.480	-7.810.058	-10.437.768	-11.033.224	-12.059.531	-14.260.640	-14.847.404
Borçlanma Diğeri Finansman Ünceden Verilen Borçlardan Yapılan Ana Para Tahsilatı	28.827	43.078	762.735	1.266.343	1.959.899	2.253.388	2.219.367	2.261.319	1.979.740	2.375.640	2.637.546	2.706.457
Özelleştirme Gelirlerinden Hazine Ye Aktarılan	28.827	43.078	127.307	223.995	647.671	941.160	1.007.145	1.037.314	1.137.729	1.533.629	1.795.535	1.864.446
Borç Verme (-) Geri Ödeme (+)	0	0	635.428	1.042.348	1.312.228	1.312.228	1.312.228	1.312.228	1.772.940	1.772.940	1.772.940	1.772.940
Kasa Hareketi (- Giriş, + Çıkış)	-5.869.222	-7.271.202	-4.345.831	-3.393.171	-4.519.271	-6.639.399	-4.925.403	-8.139.891	-9.124.316	-6.846.056	-11.508.445	-12.451.799

Kaynak: Hazine Müsteferi

Ek Tablo 6. Borç Stokunun Kompozisyonu (Ocak Aralık 2005)

Ocak -Aralık 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	ubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%	Haziran	%	Temmuz	%	Austos	%	Eylül	%	Ekim	%	Kasım	%	Aralık	%
Ç 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	100,0	239.517	100,0	243.207	100,0	242.779	100,0	243.751	100,0	244.782	100,0
<i>Ka idirinde Tutarlar Ağırsından</i>																								
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.694	34,6	80.907	34,4	79.018	33,7	79.127	33,6	80.389	33,6	78.979	32,5	78.924	32,5	79.075	32,4	75.468	30,8
Pyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.158	65,6	155.781	66,3	156.047	66,4	159.128	66,4	164.228	67,5	163.854	67,5	164.676	67,6	169.314	69,2
<i>Faiz Yapısı Ağırsından</i>																								
Türk Lirası Cinsinden	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	100,0	239.517	100,0	243.207	100,0	242.779	100,0	243.751	100,0	244.782	100,0
Sabit Faizliler	118.290	51,7	117.411	50,8	116.081	49,9	117.204	49,6	118.859	50,6	112.945	47,8	112.913	48,0	109.401	45,7	108.092	44,4	106.276	43,8	107.342	44,0	111.061	45,4
De i ken Faizliler	110.502	48,3	113.908	49,2	116.408	50,1	118.981	50,4	116.205	49,4	122.854	52,2	122.260	52,0	130.117	54,3	135.115	55,6	136.503	56,2	136.409	56,0	133.720	54,6
<i>Döviz Kompozisyonu Ağırsından</i>																								
Türk 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	200.861	83,9	204.446	84,1	203.667	83,9	204.750	84,0	206.852	84,5
Döviz Cinsinden	29.546	12,9	29.075	12,6	30.853	13,3	31.166	13,2	30.592	13,0	31.998	13,3	30.686	13,0	32.119	13,4	32.725	13,5	33.058	13,6	32.983	13,5	32.360	13,2
Döviz Endeksi 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	6.538	2,7	6.036	2,5	6.054	2,5	6.018	2,5	5.570	2,3
Di Borç Stokunun Yapısı	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.359	100,0	90.033	100,0	88.837	100,0	88.232	100,0	88.500	100,0	86.488	100,0	86.356	100,0	84.389	100,0	86.473	100,0
<i>Ka idirinde Tutarlar Ağırsından</i>																								
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,82	81.977	25,11	81.694	24,79	80.907	24,89	79.018	24,42	79.127	24,47	80.389	24,5	78.979	24,0	78.924	24,0	79.075	24,1	75.468	22,8
Pyasaya (1)	236.168	73,9	237.783	74,18	244.542	74,89	247.860	75,21	244.191	75,11	244.818	75,58	244.279	75,53	247.628	75,5	250.716	76,0	250.210	76,0	249.064	75,9	255.787	77,2
<i>Faiz Yapısı Ağırsından</i>																								
Türk Lirası Cinsinden	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.544	100,0	325.098	100,0	323.636	100,0	323.406	100,0	327.917	100,0	329.695	100,0	329.123	100,0	328.109	100,0	331.255	100,0
Sabit Faizliler	172.709	54,04	171.254	53,42	172.743	52,9	172.939	52,48	172.993	53,21	166.184	51,35	167.090	51,67	164.432	50,1	162.155	49,2	160.471	48,8	162.040	49,4	165.916	50,1
De i ken Faizliler	146.865	45,96	149.309	46,58	153.775	47,1	156.605	47,52	152.105	46,79	157.451	48,65	156.316	48,33	163.486	49,9	167.540	50,8	168.653	51,2	166.069	50,6	165.338	49,9
<i>Döviz Kompozisyonu Ağırsından</i>																								
Türk Lirası Cinsinden	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.544	100,0	325.098	100,0	323.636	100,0	323.406	100,0	327.917	100,0	329.695	100,0	329.123	100,0	328.109	100,0	331.255	100,0
Döviz Cinsinden	190.139	59,5	193.803	60,46	193.444	59,24	196.937	59,76	197.096	60,63	196.804	60,81	197.885	61,19	200.861	61,3	204.446	62,0	203.667	61,9	204.750	62,4	206.852	62,4
Döviz Endeksi TL	120.327	37,7	118.319	36,9	124.882	38,2	124.525	37,8	120.626	37,1	120.036	37,1	118.918	36,8	120.519	36,8	119.213	36,2	119.403	36,3	117.341	35,8	118.833	35,9
<i>Faiz Yapısı Ağırsından</i>																								
Türk Lirası Cinsinden	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	6.538	2,0	6.036	1,8	6.054	1,8	6.018	1,8	5.570	1,7
<i>Faiz Yapısı Ağırsından</i>																								
Ç Borç Stokunun Ortalama Vadesi (Ay)	20,2		21,1		20,9		20,9		20		21,4		21,1		21,7		22,5		23,2		23,1		23,5	
Ç Borç Stokundaki % De i im	16,0		44,0		32,0		21,9		23,1		32,5		24,3		25,5		27		27,8		27		31,4	
Ç Borç halleri Ortalama Faiz Oranı % (2)	19,43		17,58		17,01		17,17		17,31		15,61		16,02		16,07		14,84		14,55		14,1		14,2	
Hazine Nakit Dengesi (Kümülatif)	-1808		-4.557		-5.813		-9.125		-7.437		-8.260		-9.810		-8.876		-10.333		-11.360		-11.600		-13.258	
Faiz Di i Nakit Dengesi (Kümülatif)	3406		3.505		6.117		7.045		12.876		15.029		17.285		23.315		24.705		26.742		29.582		32.237	
Toplam Konsolide Borç Stokundaki De i im (Yil itibaren %)			0,31		2,17		3,12		1,73		1,27		1,20		2,64		3,17		2,99		2,68		3,66	
Ç Borç Stokundaki % De i im			1,10		1,62		3,23		2,74		2,63		2,79		4,69		6,30		6,11		6,54		6,99	
Di i Borç Stokundaki % De i im			-1,89		3,58		2,84		-0,82		-2,14		-2,81		-2,51		-4,73		-4,87		-7,04		-4,75	
Faiz Di i Nakit Dengesindeki % De i im			2,91		79,59		106,84		278,04		341,26		407,49		584,53		625,34		685,14		768,53		846,46	
Hazine Nakit Dengesindeki De i im (Yılba indan itibaren %)			152,05		221,52		404,70		311,34		356,84		442,58		390,93		471,52		528,31		633,31		633,31	

(1) Di Borç Stokunun tamamının piyasaya oldu u varesiyli tir.

(2) skonolu Sat lar

Kaynak: www.hazine.gov.tr