

<b>Kanun Numarası</b>	<b>5724</b>
<b>Başlığı</b>	2008 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE KANUNU
<b>Kabul Tarihi</b>	14/12/2007
<b>Kabul Edildiği Birleşim</b>	<a href="#">23.Dönem 2.Yasama Yılı 39.Birleşim</a>
<b>Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi</b>	19/12/2007
<b>Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi</b>	19/12/2007
<b>Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem</b>	Onay
<b>Resmi Gazete Tarihi</b>	28/12/2007
<b>Resmi Gazete Numarası</b>	26740(mük)
<b>Diğer Bilgiler</b>	<a href="#">Son Dönem Tasarı Bilgileri ve Komisyon Raporları</a>

<a href="#">Kanun Tasarısının Metni</a>	
<b>Dönemi ve Yasama Yılı</b>	23/2
<b>Esas Numarası</b>	1/426
<b>Başkanlığa Geliş Tarihi</b>	17/10/2007
<b>Tasarının Başlığı</b>	2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı
<b>Tasarının Özeti</b>	2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu öngörülmektedir.
<b>Tasarının Son Durumu</b>	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	18/10/2007	26/11/2007	Raporunu Verdi	26/11/2007

**Esas Komisyon Raporu(Sirasayısı) 57**

**Kanun Numarası: 5724**

## 2008 MALİ YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ KARŞI OY YAZISI

### Genel Değerlendirme

2008 yılı bütçe tasarısı ve bu bütçe tasarısının dayandığı orta vadeli ekonomik program ve mali çerçeve Türkiye'nin önünde biriken sorunları çözmekten uzaktır. Bugün Türkiye'nin temel problemlerinin başında büyüme hızının 2006-08 döneminde benzer ekonomilerin altına düşmesi, işsizlik ve global dünyada artan finansal istikrasızlık ortamında ekonominin hızla büyüyen kırılganlığı gelmektedir.

2008 yılı bütçesi gerek bütçe ödenekleri gerekse vergi gelirlerine ilişkin politika ve büyüklükleriyle Türkiye'nin rekabet ve işsizlik sorununa yönelik hiç bir politika taahhüdü ortaya koymamaktadır.

2006 yılında tek yıllık önlemlerle ayakta tutulan mali dengeler 2007 yılında seçim harcamalarının da eklenmesiyle birlikte yerle bir olmuştur.

2008 yılı bütçesi bu tahribatı telafi etmekten çok uzaktır. Faiz dışı fazla hedefinde GSMH'ya oran olarak bir puanlık gerilemeye rağmen yatırım harcamaları bir önceki yıla göre önemli bir kesintiye uğramış diğer taraftan istihdam üzerindeki vergi yüklerini düşürecek her hangi bir önlem alma imkanı kalmamıştır. Yani 2008 bütçesinde de mali uyumun kalitesi iyileştirilememiş bütçe büyüme dostu hale getirilememiştir. Bu gün sanayicimizin şikayet ettiği hususları bu bütçe çözemeyecek aksine daha da derinleştirecektir.

Bu bütçe para otoritesinin de enflasyon kaygılarını gidermekten uzaktır. Bu yapıyla 2008 bütçesi ülkenin karşı karşıya bulunduğu rekabet, dış açık ve istihdam sorunlarına çözüm getirmekten uzaktır. 2008 bütçesi küresel coşku ortamı sürerse dış açığı daha da artıracak, ekonomide yavaşlamayı ve işsizliği daha da derinleştirecektir.

Ancak Cumhuriyet Halk Partisinin "uluslararası piyasalardaki olumlu gidiş sonsuza dek süremez" diyerek dikkat çektiği riskler gelişmeye başlamıştır. 2008 yılında kredi piyasalarında açığa çıkan olumsuz gelişmeler dünyanın çok ciddi bir finansal dalgalanma içine girmekte olduğunu bize göstermektedir. Yüksek cari işlemler açığı, değerli yerli para, benzer ekonomilere göre yüksek borç stoku gibi makro kırılganlık alanlarının varlığında uluslararası mali piyasalarda yaşanacak her türlü çalkantı Türkiye'deki makro dengeleri derinden etkileyecektir. Nitekim bu değerlendirme son dönemde bir çok uluslararası kurum tarafından da dile getirilmektedir. Bu ortamda hazırlanan orta vadeli program, ve mali plan ile 2008 bütçesi adım adım gelmekte olan riskleri ve çökme tehlikesini karşılamaya yönelik bir yapıdan oldukça uzaktır. Aksine küresel kriz tehdidini dikkate almamak suretiyle Türkiye'nin geleceğine ilişkin çok çeşitli kesimlerin oluşan beklentilerini de olumsuz yönde etkilemektedir.

Yine 2007 yılında bütçe uygulamasında saydamlık ilkesinin önemli ölçüde zedelendiği de dikkati çekmektedir. BOTAŞ'ın Türkiye Elektrik Üretim AŞ ve Ankara Belediyesinden alacaklarını tahsil edememesi nedeniyle ithalatta ödemesi gereken katma değer vergisi ertelenmiştir. Bir başka ifadeyle vergi ertelemek suretiyle elektrik ve gaz fiyatları sübvansiyone edilmiştir. Bu saydamlık ilkesinin açık ihlalidir. Buna benzer uygulamaların giderek yaygınlaştığı dikkati çekmektedir.

2008 yılı bütçesinde öngörülen yılın ilk altı ayı için % 2 ve ikinci altı ayı için % 2 oranındaki maaş artışı, geçmiş dönem kayıpları da dikkate alındığında çalışanların ve emeklilerin çok daha mağdur olmasına yol açacaktır.

Diğer yandan AKP'nin uyguladığı ekonomik ve mali politikaların bir yansıması olarak reel faizler özellikle Mart 2006'dan beri %10'un üzerine çıkmış ve Türkiye dünyada en yüksek faizi ödeyen ülke konumuna gelmiştir. Vergi politikalarıyla hem yüksek kazanç elde eden kesimlerin vergi yüklerinin düşürülmesi, hem de dolaylı vergilerin yaygınlık kazanması suretiyle vatandaşın vergi yükü artmıştır. Bu politika toplumsal kesimler arasında yoksuldan varlıklıya ve daha büyük oranda yabancılara gelir transferi yapılması sonucunu doğurmuştur. Kısaca mevcut politikalar, işe başlarken dünyada güven uyandıran bir programı kucağında bulan ve küresel rüzgarı arkasına alan hükümetin, bu fırsatları kullanırken, kendi vatandaşının refahını artırmayı değil yabancı ülke vatandaşlarının refahını artırmayı tercih ettiğini göstermektedir. 2008 yılı bütçesi bu politikalarda bir değişme olmadığını bize göstermektedir.

AKP 2002 sonunda kendisine oldukça olumlu koşullarda devredilen ekonomik ve siyasi ortamı kullanma becerisini gösterememiştir. Özellikle son dönemde uygulanan ekonomik ve mali politikalar ülkenin ekonomik ve sosyal varlık düzeyini aşındırmakla kalmamış bir çok yönden ülkeyi dışarıya bağımlı kılmıştır.

Bu bağımlılaştırma politikası sadece ülke ekonomisi ve siyasetiyle sınırlı kalmamış uygulanan ekonomik programın bir sonucu olarak ekonominin ülke içinde istihdam yaratamaması sonucunda artan işsizlik yoksul vatandaşlarımızın çalışmaktan ziyade sadaka anlayışla verilen sosyal yardımlara bağımlı hale gelmesine yol açmıştır.

İzleyen kısımda ana başlıklar itibarıyla bütçe ve bütçenin makro çerçevesine ilişkin kapsamlı değerlendirmemiz karşı oy kapsamında yapılmaktadır.

### **I. Geçen Yıl Olduğu Gibi 2008 Mali Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Tasarısı Eki Belgelerle Birlikte 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 18 inci Ve Geçici 11 inci Maddelerine Uygun Bir Şekilde Parlamente'ye Sunulmamıştır**

KMYKK'nın 18 inci maddesinde mahalli idarelerin bütçe tahminlerinin bütçeye ekleneceği öngörülmektedir. Bütçe gerekçesinde DPT'nin hazırlamış olduğu mahalli idareler dengesi yer almakla birlikte bu tablonun aşağıda sıralanan nedenlerle kanunun öngördüğü şekle uygun olmadığı düşünülmektedir.

- Öncelikle bu tablo 5018 sayılı kanunun tanımladığı mahalli idare tanımına uygun değildir.
- Tabloda yer alan gelir ve harcamalar mali raporlama standartları açısından bütçeden farklılaşmaktadır.
- Mahalli idarelere ilişkin rakamlar bu tabloda mahalli idareler ayrıntısında (örneğin belediyeler, il özel idareleri gibi) değil bir bütün olarak toplulaştırılmış olarak verilmektedir.

Bütçe gerekçesinin 287 inci sayfasında yer alan bütçe tahmini 5018 sayılı kanunun öngördüğü mahalli idare tanımına uymaması yanında 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümlerine göre İçişleri Bakanlığının mahalli idare gelir ve gider tahminlerini Ağustos ayı sonuna kadar toplayıp Eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına göndermesi, Maliye

Bakanlığının da bu şekilde gelen gelir ve gider tahminlerini 5018'in 18 inci maddesine göre bütçeye eklemesi sistematığıne uygun nitelik taşımamaktadır.

Bütçe gerekçesinde yer alan mahalli idareler tablosu mali raporlama eksikliğini tamamlamaya yönelik olarak hazırlanan istatistiki amaçlı bir tablo niteliğindedir.

5018 sayılı kanunun geçici 11 inci maddesini ilk fıkrası çok açık bir şekilde genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine bağlı olarak kurulan döner sermaye işletmeleri ve fonların bütçelerinin ilgili idarelerin bütçeleri içinde yer alacağını düzenlemektedir. Bunun anlamı, fonların ve döner sermayeli işletmelerin ilgili olduğu idarenin bütçesi içinde yer alması bir anlamda bütçenin tabi olduğu mali raporlama ve sınıflandırma esaslarına göre yer almasıdır.

2008 yılı bütçesi kanunun bu hükmüne uygun bir şekilde hazırlanmamıştır. Sadece bütçe gerekçesinin 286 ve 287 inci sayfalarında bu kurumların gelir ve giderleri toplulaştırılmış olarak yer almıştır. Bu iki tablo hem bütçe ve mali raporlama sistematığından uzak hem de kapsam olarak eksik hazırlanmıştır.

Sonuç olarak, bütçe kanunu tasarısı ve eki belgeler 5018 sayılı kanunun 18 inci ve geçici 11 inci maddesinde öngörülen şekilde Parlamento'ya sunulmamıştır. Mahalli idareler, döner sermayeler ve bütçe dışı fonlarla ilgili tablolar bütçe sistematığıne uygun hazırlanmamıştır.

Bütçenin bu eksikliklerinin tamamlanarak görüşmelere geçilmesi gerekmektedir. Parlamento'nun bütçe hakkı ve kamuoyunun bilgiye tam olarak ulaşması ancak bu şekilde mümkün görülmektedir.

## **II. 2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçesinin Makro Çerçevesine Yönelik Değerlendirme**

2008 yılı merkezi yönetim bütçesi yüzde 5,5 sabit fiyatlarla büyüme, yüzde 4 enflasyon ve GSMH'ya oran olarak yüzde 7,5 düzeyinde cari açık beklentisine dayanan makro çerçeve içinde Parlamento'ya sunulmuştur.

Programda cari işlemler dengesi ve dış ticaret dengesindeki bozulmanın büyüme modeline bağlı olarak 2008 yılında da devam edeceği öngörülmüştür.

2007 yılında makro çerçevede en büyük sapma geçen yıllarda olduğu gibi enflasyon, cari işlemler dengesi ve dış ticaret dengesinde yaşanmıştır. Enflasyonda sapma oranı % 62,5 oranında beklenirken, bu oran cari işlemler dengesinde % 19,6 oranındadır.

2007 yılında kurun % 14 oranında YTL lehine değişmesi dolar cinsinden GSMH'nın hedefe göre % 19,3 sapmasına neden olmuştur. Başka bir ifadeyle ekonomi YTL cinsinden sabit fiyatlarla % 5, nominal olarak %12,3 oranında büyürken, dolar cinsinden bunların çok üzerinde % 21,6 oranında büyümüştür. Dolar cinsinden yaşanan bu büyüme ekonominin gerçek anlamda büyümesinden ziyade YTL'nin değerlenmesinden kaynaklı fiktif bir büyüme olmuştur.

Tablo 1. Temel Makro Parametreler: Hedef ve Gerçekleşmeler

	2006			2007			2008	Artış Or.
	Prog	Gerç	Sapma (%)	Prog	Gerç. Tahmini	Sapma (%)	Prog	2008 / 2007
GSMH Büyümesi (%)	5,0	6,0	20,0	5,0	5,0	0,0	5,5	10,0
GSMH (Cari Fiy. milyON YTL)	539.870	575.784	6,7	631.393	646.893	2,5	716.596	10,8
GSMH (Cari Fiy. Milyon \$)	380.600	402.300	5,7	410.000	489.000	19,3	520.200	6,4
GSMH Deflatörü (%)	6,0	9,0	50,0	7,0	7,0	0,0	5,0	-28,6
TÜFE (Yıl Sonu, %)	5,0	9,7	93,0	4,0	6,5	62,5	4,0	-38,5
Dolar Kuru (\$/ YTL) (Ort.)	1,42	1,43	0,9	1,54	1,32	-14,1	1,38	4,13
Cari İşlemler Dengesi (Milyar \$)	-22,0	-31,5	42,8	-30,4	-36,4	19,6	-39,2	7,9
Cari İşlemler Dengesi/GSMH (%)	-5,8	-7,8	35,1	-7,4	-7,4	0,3	-7,5	1,4
Dış Ticaret Dengesi	-45,4	-54,1	19,1	-54,7	-62,0	13,3	-65,0	4,8
İhracat (FOB, Milyar \$)	79,0	85,5	8,2	95,0	104,0	9,5	117,0	12,5
İthalat (CIF, Milyar \$)	124,4	139,6	12,2	149,7	166,0	10,9	182,0	9,6

Programda öngörü bu olmakla birlikte son iki ay içinde yaşanan gelişmeler gerek enflasyonun gerekse cari işlemler açığının hedefin de üzerine çıkacağını bize göstermektedir.

2008 yılında kaynaklar anlamında dışa bağımlılığın global kriz riskinin arttığı bir ortamda devam ettiği görülmektedir.

Kamu yatırımları reel olarak azalırken, özel sektör yatırımlarındaki artış oranının devam edeceği öngörülmektedir.

Toplam harcamalar içinde tüketimin payı azalırken, yatırım harcamalarının payı artmaktadır. Ekonomide faiz oranlarının ve global istikrarsızlığın yaygınlaştığı, kamu yatırımlarının azaldığı bir ortamda hangi dinamiklerin harekete geçerek özel sektör yatırımlarını artıracığı açık değildir.

Tablo 2. Ekonominin Kaynak Harcama Dengesi

	1998 Fiyatlarıyla, Milyon YTL.				Yüzde Değişme		
	2005	2006	2007	2008	2006	2007	2008
			(2)	(3)		(2)	(3)
GSMH	65.338	69.237	72.699	76.697	6,0	5,0	5,5
DIŞ KAYNAK (1)	3.499	3.346	3.586	3.388	0,2	-0,3	0,3
TOPLAM KAYNAKLAR	68.837	72.583	76.285	80.085	5,4	5,1	5,0
SABİT SERMAYE YATIRIMI	15.388	17.467	18.554	19.621	13,5	6,2	5,8
KAMU	3.887	4.050	4.145	3.983	4,2	2,3	-3,9
ÖZEL	11.501	13.417	14.409	15.637	16,7	7,4	8,5
STOK DEĞİŞMESİ (1)	2.752	1.436	1.769	1.912	-2,0	0,5	0,2
KAMU	132	-75	56	42	-0,3	0,2	0,0
ÖZEL	2.619	1.511	1.713	1.870	-1,7	0,3	0,2
TOPLAM YATIRIMLAR	18.139	18.903	20.323	21.533	4,2	7,5	6,0
KAMU	4.019	3.975	4.201	4.025	-1,1	5,7	-4,2
ÖZEL	14.120	14.928	16.122	17.508	5,7	8,0	8,6
TOPLAM TÜKETİM	50.698	53.679	55.962	58.553	5,9	4,3	4,6
KAMU	6.709	7.440	7.925	8.192	10,9	6,5	3,4
ÖZEL	43.988	46.239	48.037	50.361	5,1	3,9	4,8

## Ekonomi Büyürken (!), Ekonominin Yarattığı İstihdam Azalmaktadır

Büyümedeki yavaşlamanın yanında, ekonomide büyümenin yapısı nedeniyle isthidama sınırlı yansımaları; gelecek dönemde de işsizliğin temel sorun olacağını açıkça

ortaya koymaktadır. 2008 yılı için öngörülen programda ithalatın artması ve kamu yatırımlarının azalması ile birlikte büyümenin istihdam yaratmayacağı 2008 yılı içinde görülmektedir.

Ekonomi AKP yönetiminde olan 2003-2007 döneminde sabit fiyatlarla ve kümülatif olarak % 40'a yakın oranda büyürken istihdam edilen kişi sayısındaki artış sadece % 6'larda kalmıştır. Bunun anlamı, ekonomide bu dönemde yaşanan büyümenin % 20'den daha azının istihdama yansımış olmasıdır. AKP öncesi dönemlerde bu oran Türkiye'de % 40'lar düzeyindeydi. Diğer ülke ortalamalarına baktığımızda bu oranın yani büyümenin istihdam yaratma esnekliğinin % 60'lar düzeyinde olduğunu görmekteyiz. Başka bir ifadeyle, büyümenin % 60'ı emeğe giderken, % 40 sermaye gitmektedir. Türkiye'de ise üretimin ithalata olan bağımlılığının artmasıyla % 80 sermaye, % 20 emek olmaktadır.

İşsizliğin 2007 yılında dönemsel olarak çok daha yüksek düzeye ve orana çıkmasını engelleyen işgücüne katılma oranının düşmeye devam etmesidir.

Aslında işsizlik oranı açıklanan rakamlardan çok daha yüksektir. Bunu anlamak için sadece işgücüne katılma oranındaki değişime bakmak yeterlidir. 15 yaş ve üstü çalışabilir nüfusun yüzde kaçının aktif işgücü piyasasında olduğunu gösteren bu oran, 2004 yılında OECD ülkelerinde ortalama olarak yüzde 70,1 iken Türkiye'de yüzde 48,3'dür. Bunun anlamı, OECD ülkelerinde 15-64 yaş arası nüfusun yüzde 70'i iş gücü piyasasında iken bu oranın Türkiye'de yüzde 50'nin altında olmasıdır. İşgücün Katılım Oranları arasındaki farkın 20 puandan yüksek olması Türkiye'de veri kalitesi problemi olmasının yanısıra işgücü piyasasındaki yapısal nitelikli sorunların varlığının da açık bir göstergesidir.

İstihdam artışı yavaşlamakta ekonomi daha az iş yaratmaktadır. Uygulanan ekonomik programın devamında gelecek dönemde de bu eğilim devam edecektir. 2007 yılı ile birlikte yavaşlamaya başlayan istihdam artışı Ağustos ayında en düşük seviye olan %1,16'ya gerilemiştir. İstihdam edilen kişi sayısındaki artış oranı özellikle Nisan ayından itibaren hissedilir şekilde düşmeye başlamıştır. Bu gelişme özellikle ara malı ithalatındaki hızlı artışın bir sonucu olarak da görülmelidir.

Son dönemde yavaşlamaya başlayan sanayi sektörü istihdam artışı 2003 sonrasında ilk kez 2007 yılı Ağustos ayında negatif değer almıştır. Geçen yılın aynı döneminde göre sanayi sektöründe istihdam 34 bin kişi azalırken bu sayı imalat sanayinde 54 bin kişi olmuştur.

### **Kayıtdışı istihdam**

Sosyal güvenlik sistemi hem Anayasa'daki sosyal devlet ilkesini hem aktüeryal dengeyi gözetecek şekilde tasarlanmalıdır. Sosyal güvenlik sisteminin temel hedefleri, kayıt dışı istihdamı ve haksız rekabeti önlemek, istihdamı artırmak olmalıdır.

Birinci AKP Hükümeti kayıtdışı çalışmayı sadece bir denetim olayı olarak görmüştür. 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununda kayıtdışı istihdamı önleyecek hiçbir ciddi önlem öngörülmemiştir.

Kayıtdışı istihdamın yaygınlığı sosyal hukuk devleti uygulamalarının önündeki en önemli engellerden birisidir. Kayıtdışı ekonomi ve istihdamın ortaya çıkmasında ve yaygınlaşmasında ülkede uygulanan ekonomik, mali ve sosyal politikaların etkisi

bulunmaktadır. Sosyal güvenlik sistemi, kayıtdışı ekonominin ve haksız rekabetin kendini en belirgin şekilde gösterdiği alanlardan biridir.

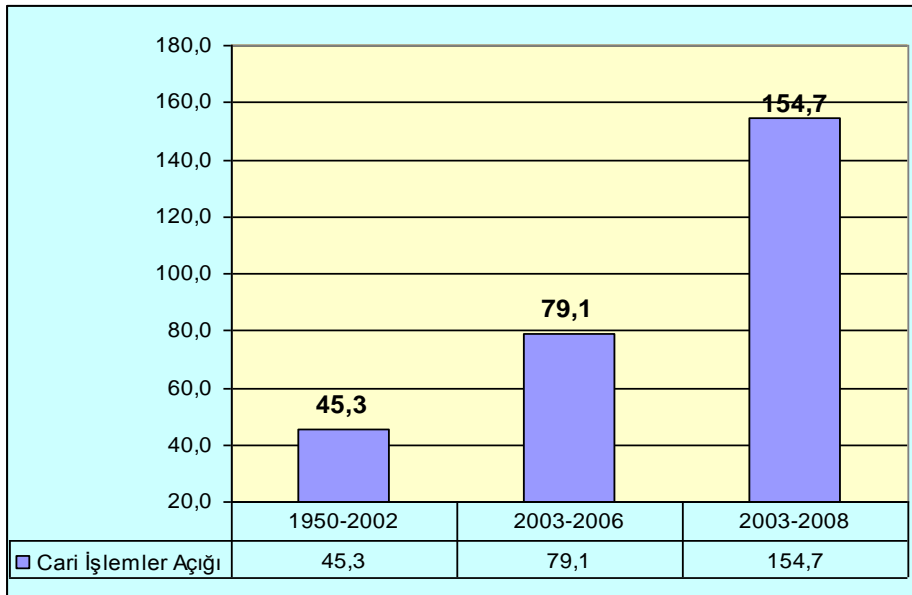
Ankara Ticaret Odası'nın, İstatistik Kurumu İşgücü Verileri'ne göre hazırladığı raporda kayıtdışı istihdam rakamının 2006 yılı sonunda 5 milyon 508 bin kişiye ulaştığı, 2002-2006 döneminde işe başlayanların yarısının kayıt altına alınmadığı, sadece çalışanların değil, işverenlerin büyük bölümünün de kayıt altına girmediği, 2002-2006 döneminde iş kuran 541 bin kişinin 423 bini hiçbir sosyal güvenlik kurumuna kayıt yaptırmadığı belirtilmektedir.

Sigorta primlerinin yüksekliği sistemden kaçışı teşvik ederek kayıtdışı istihdamı hızlandırmaktadır. Kayıtdışılık ise sosyal sigorta primlerini ve vergi gelirlerini çok büyük ölçüde azaltmaktadır. Sigorta primine esas taban ve tavan sınırlarının yükseltilmesinin olumsuz sonuçlar verdiği açıkça ortaya çıkmıştır. Primleri yükselterek Kurumun içinde bulunduğu mali sorunlar kısa dönemde çözülsün de, bu durum uzun dönemde genel ekonomik ve sosyal yapıyı olumsuz yönde etkilemekte ve sistemden kaçışı teşvik ederek kayıt dışı istihdamı hızlandırmaktadır.

### **Dış Açık Devam Etmektedir**

2008 yılı programında cari işlemler açığının 39 milyar dolara, dış ticaret açığının ise 65 milyar dolar düzeyinde gerçekleşeceği öngörülmektedir. Bu çerçevede, 2003-2008 döneminde cari işlemler açığı toplamı 154,7 milyar dolara çıkmaktadır. Bu ise Türkiye'nin 1950-2002 döneminde verdiği cari açık toplamının yaklaşık dört katı düzeyinde bir fazla verilmesi anlamına gelmektedir. Bu düzeyde cari açık verilmesine esas olarak bu dönemde 800 milyar dolara yaklaşan ithalat artışı sebep olmuştur.

Grafik 1. Cari İşlemler Açığı (milyar ABD doları)



Ekonomik modelin kurgusundaki ezbere yaklaşım ve ortaya çıkan makro sorunların çözümüne yönelik çabaların zamanında ve içten gelen inisiyatiflerle ortaya konamaması bu duruma sebep olan temel gelişmelerdir.

Başta cari işlemler dengesi olmak üzere dış ticarete ilişkin rakamların son dönemde sürekli geriye dönük revize edilmesi bu dönemde çeşitli soru işaretlerinin oluşmasına yol açmaktadır. Merkez Bankası TÜİK'in dış ticaret verilerini revize edilmesi

paralelinde cari işlemler rakamlarını sürekli geriye dönük revize etmeye başlamıştır. Yapılan revizyonlar esas itibarıyla cari işlemler açığını özellikle ithalat rakamlarının artırılması suretiyle yükseltilmesi şeklinde olmaktadır.

Nitekim, geçen yıl sürekli 2006 Aralık ayına ilişkin dış ticaret ve cari işlemler verilerinin doğru olmadığını özellikle ithalde alınan KDV ile ilişkini kurmak suretiyle gündeme getirmiştik. Bugün yapılan revizyonlar sonucunda tespitlerimizin ne kadar doğru olduğu ortaya çıkmıştır. Merkez Bankası 2007 yılı içinde cari işlemler dengesinde yaptığı revizyonla 2006 yılı açığını 31,3 milyar dolardan 32,9 milyar dolara çıkarmıştır.

Benzer şekilde 2007 yılı Ocak ayı açığını ise 2,2 milyar dolardan 2,97 milyar dolara çıkarmıştır. Bu iki revizyonun esas olarak Aralık 2006 ve Ocak 2007 aylarına ilişkin olduğu dikkate alındığında bu iki ayda Merkez bankası (TÜİK ile birlikte) cari açığı ithalat rakamlarını revize etmek suretiyle toplam 2,3 milyar dolar düzeyinde artırmıştır.

Tablo 3. 2006 Yılı Ocak-Aralık Cari İşlemler Dengesi Üzerinde Yapılan Revizyonlar  
(milyon \$)



Rapor Dönemi			
Aylar	Ara.06	Ağu.07	Fark
Oca.06	-2.242	-2.255	13
Şub.06	-3.270	-3.277	7
Mar.06	-3.171	-3.175	4
Nis.06	-3.932	-3.928	-4
May.06	-3.997	-4.099	102
Haz.06	-2.733	-2.866	133
Tem.06	-1.776	-1.773	-3
Ağu.06	-1.537	-1.587	50
Eyl.06	-1.572	-1.562	-10
Eki.06	-2.353	-2.247	-106
Kas.06	-2.961	-3.052	91
Ara.06	-1.772	-3.045	1.273
<b>Toplam</b>	<b>-31.316</b>	<b>-32.866</b>	<b>1.550</b>

Bu anlamda, istatistiklerin kalitesi ve güvenilirliği önemli bir sorun alanı haline gelmektedir. Buna en iyi örnek cari işlemler açığındaki revizyona birlikte ithalat rakamları üzerinde yapılan revizyonlardır. Örneğin 2006 Aralık ayı ithalatı 11 milyar dolar olarak açıklanmış iken bu tutar yedi ay, yani seçimlerden sonraki döneme gelene kadar çok büyük bir revizyon yapılmadı, ondan sonra bu tutar 13 milyar dolara revize edildi.

Ülke ekonomisinin dışarıya bağımlılığını gösteren göstergelerden bir tanesi de, ihracatın gayri safi yurt içi hâsılaya oranı ile ithalatın gayri safi yurt içi hâsılaya oranındaki gelişmedir. Bu rakamlara bakıldığı zaman ortaya şöyle bir resim çıkıyor: 2002 yılında ihracatın gayri safi yurt içi hâsılaya oranı % 19,6 iken bu oran 2006'da % 21,2 oluyor. Yani artış 1,6 puan. Buna karşılık ithalatın gayri safi yurt içi hâsılaya oranına baktığımızda, 2002 yılında bu oran yüzde 28, 2006'ya geldiğimizde yüzde 34,7 olmuş. Yani artış 6,7 puan oluyor. Sonuçta da dış ticaret hacminin gayri safi yurt içi hâsılaya oranı 8,4 puan artıyor, yüzde 47,5'ten aynı dönemde yüzde 55,9'a çıkıyor. Ekonominin ithalat ihtiyacı bu dönemde çok daha hızlı bir şekilde artmıştır.

### Fiyat Gelişmeleri

Fiyatların gelişimi son iki yıl deneyiminde sistematik olarak belirlenen hedeflerden sapma göstermektedir. 2006 yılında 4,6 puan olan sapmanın, 2007 yılında programa göre 2.5 puan düzeyinde olması beklenmektedir. Bununla birlikte, Merkez bankasının Enflasyon Raporunda (Ekim 2007) TCMB yıl sonu TÜFE gerçekleşmesinin % 70 gibi bir olasılıkla orta noktası % 7.3 olan bir bant içinde oluşacağını kamuoyuyla paylaşmıştır. Bu projeksiyon, % 6.0 olarak ilan edilen yıl sonu belirsizlik üst aralığının üzerinde bir değeri göstermesi yanında, bir diğer önemli noktada bütçenin hesaplanmasında esas alınan % 6,5'lik TÜFE enflasyonun Merkez bankasının son raporu ile % 7,3'e çıkarılmış olmasıdır.

KİT ürünlerine yapılacak olan zamlar ve vergi oranlarındaki yükselme ile enerji başta olmak üzere girdilerde yaşanacak olan fiyat artışları daha bu aşamada 2008 yılı

hedefi olan % 4 oranındaki TÜFE enflasyonunu son iki yıl örneğinde olduğu gibi daha şimdiden geçersiz hale getirmektedir.

### **Uluslararası Piyasalarda Gelişmeler: Türkiye'nin Gelecek Dönemde Artan Riskleri**

Cumhuriyet Halk Partisinin "uluslararası piyasalardaki olumlu gidiş sonsuza dek süremez" diyerek dikkat çektiği riskler gelişmeye başlamıştır.

- 2006 yılından itibaren yatırımcıların, varlıkların fiyatlarını değerlendirmesi hususunda değişiklikler olmaya başlamıştır.
- Bu varlık yeniden değerlemelerin sonucunda ilki 2006 yılının Mart-Haziran döneminde, sonrakisi 2007 yılının Şubat-Mart döneminde ve sonuncusu da 2007 Ağustos-Eylül döneminde olmak üzere uluslararası mali piyasalarda 3 önemli dalgalanma olmuştur.
- ABD'deki konut fiyatları ve satışlarındaki düşüş ile tutsat piyasasının alt-kalite pazarındaki varlıklarının oluşturmaya başladığı zararlar uluslar arası piyasalarda bazı endişelere neden olmaktadır.
- Avrupa Merkez Bankası ve İngiltere Merkez Bankası bu piyasadan olumsuz etkilenen bankacılık sistemini fonlamak için piyasaya likidite enjekte etmişlerdir. Likidite desteğine rağmen sorun yapısal bir sorun haline gelmeye başladığı için piyasadaki sorunlar giderilememiştir.
- Bu şekilde uluslararası mali piyasalarda bozulmaya başlayan beklentilerin olumluya dönebilmesi ve istikrarın temini için FED 18 Eylül 2007 tarihinde ffr oranlarını 50 baz puan birden indirerek politika faiz oranını yüzde 4.75 seviyesine çekmiştir.
- Yapılan likidite desteğine ve FED faiz oranındaki önemli miktarda yapılan indirimle rağmen alınan bu tedbirlerin konut piyasasında kalıcı bir iyiliğe neden olamayacağı anlaşılmaya başlanmıştır.

Bu kapsamda Türkiye'yi İlgilendiren Riskler:

- FED tarafından son dönemde yapılan faiz indirimleri sonrasında gelişmeler olumlu görünmesine rağmen uluslararası piyasalarda başlayan dalgalanmalar nedeniyle Türkiye de bunların yansımaları yaşayacaktır.
- Üstelik bu denli yüksek cari işlemler açığının yavaş yavaş gündeme getirilmesinden de anlaşılacağı gibi yine yükselen piyasalar içinde olumsuz gelişmelerden en yoğun etkilenen ülkenin Türkiye olmasını beklemek yanlış olmayacaktır.
- Global enflasyona ait endişeler daha tam olarak dağılmamışken mali istikrarın sağlanması amacıyla, fiyat istikrarının FED ve diğer gelişmiş ülke merkez bankaları tarafından gözardı ediliyor olması, orta vadede merkez bankalarına olan güvenin azalmasına ve bu kurumların enflasyonu önlemede atacağı adımların etkinliğinin gerilemesine neden olma potansiyeli taşımaktadır.
- Piyasanın TCMB'den beklentisi, faiz oranlarını yıl sonuna kadar belli bir miktarda indirmesidir. Oysa eğer dünyadaki dalgalanmalar devam eder ve aynı anda global enflasyonda da bir yükselme ihtimali belirirse bu şartlarda TCMB'nin faiz oranlarını indirmeye devam etmesi zorlaşabilir. Bu ise, bir yandan Türk mali piyasasında bir dalgalanma yaşanırken diğer yandan faiz düzeyinin yüksek kalmasına neden olabilir.
- Elinde rezerv fazlası olan ülkelerin portföylerindeki \$ oranını azaltmaları halinde \$ değerindeki gerilemenin daha da hızlanması ve uluslararası piyasalardaki dengelerin daha da bozulması kaçınılmaz olacaktır.

- Böyle bir durumda ihracatının büyük bir bölümü Euro alanına olan Türkiye'nin bir avantajı olacağı düşünülebilecek olsa da sonuçta uluslararası mali piyasalarda yaşanacak her türlü çalkantının Türkiye'deki dengeleri olumsuz etkileyecek olması önemli bir noktadır.
- ABD piyasasında yaşanmakta olan gelişmeler özellikle inşaat piyasasında yoğunlaşan bir biçimde bir durgunluk tehlikesinin gelişmekte olduğunu göstermektedir. Bu şartlar altında, ABD ekonomisinin bir durgunluğa girmesi dünya ekonomisinin de yavaşlamasına ve Türkiye için dış talebin kısılmasına, diğer bir deyişle ihracatının azalmasına ve cari işlemler açığının daha da riskli bir konuma ulaşmasına, neden olabilecektir.

Sonuç olarak uluslararası mali piyasalarda başlayan dalgalanmalar Türkiye'de ekonomi yönetiminin önceki dönemden çok daha dikkatli davranmasını zorunlu kılacaktır.

### **III. 2008 Mali Yılı Bütçe Tasarısının Değerlendirilmesi**

#### **Bütçe Büyüklükleri**

2008 yılı merkezi yönetim bütçesi 17 Ekim tarihinde 222,3 milyar YTL bütçe ödeneği ve 204,6 milyar YTL gelir ve 17,75 milyar YTL bütçe açığı hedefi ile TBMM'ne sunulmuştur. Plan Bütçe komisyonunda eklenen ödeneklerle bütçe ödenekleri 222,6 milyar YTL'ye, bütçe açığı ise 18 milyar YTL'ye çıkarılmıştır. 2006 yılında bütçe açığının 4,6 milyar YTL düzeyinde gerçekleştiği dikkate alındığında, bütçe dengesindeki bozulma çok daha çarpıcı hale gelmektedir.

Bütçe tasarısı ile 2008 yılında bütçe harcamalarının % 9,7, bütçe gelirlerinin ise % 8,8 oranında artması beklenmektedir. Harcamaların son iki yıldır gelirlerin üzerinde artması bütçe açığının artmasına yol açmaktadır.

2007 yılında ise bütçe açığı Maliye Bakanlığının tahminlerine göre 14,9 milyar YTL gerçekleşecektir. Bütçe tahminleri arasında yer almayan özelleştirme gelirleri ayıklandığında düzeltilmiş bütçe açığı 2007 yılı için 19,6 milyar YTL'ye çıkmaktadır. Bir diğer ifadeyle 2007 yılında bütçe açığının çok daha artmasına yaklaşık 5 milyar YTL tutarındaki ilave özelleştirme gelirleri engel olmuştur.

Enflasyon rakamlarının bütçe sonrasında revize edilmesi, 2007 yılı beklentilerinin yatırım, ve cari transfer gibi bazı harcama kalemlerinde gerçekçi görülmemesi, 2008 yılı vergi hedeflerinin gerek daha önce çıkan vergi düzenlemeleri ve 2007 performansı ile karşılaştırıldığında oldukça iyimser görünmesi 2008 yılı bütçe hedeflerini daha riskli hale getirmektedir.

2008 yılı hedeflerinin tutması ancak hükümetin öngördüğü harcama ve gelir tedbirlerini etkin bir şekilde uygulamaya koymasıyla mümkün görülmektedir. Özellikle tahakkuk ettirilmek suretiyle kamu yükümlülüklerine tam yansıtılmayan başta yatırım harcamaları ile KİT görev zararları buradaki riski çok daha artırmaktadır.

Tablo 4. Merkezi Yönetim Bütçe Büyüklükleri

	(milyon YTL)				Artış Oranları (%)			GSMH'ya Oranları			
	2006	2007		2008	2007			2006	2007		2008
		Bütçe	Tahmin	Bütçe	2007(B)/ 2006	2007(T) /2006	2008 /2007(T)	Gerç.	Bütçe	Gerç. Tah.	Bütçe
<b>Bütçe Harcamaları</b>	<b>178.126</b>	<b>204.989</b>	<b>202.853</b>	<b>222.553</b>	<b>15,1</b>	<b>13,9</b>	<b>9,7</b>	30,9	32,9	32,1	31,1
<b>Faiz Hariç Harcamalar</b>	<b>132.163</b>	<b>152.043</b>	<b>153.853</b>	<b>166.553</b>	<b>15,0</b>	<b>16,4</b>	<b>8,3</b>	23,0	24,4	24,4	23,2
Personel Harcamaları	37.812	43.670	44.112	48.672	15,5	16,7	10,3	6,6	7,0	7,0	6,8
Sosyal Gv. Kur. Devlet Primi	5.075	10.102	5.880	6.405	99,0	15,9	8,9	0,9	1,6	0,9	0,9
Mal ve Hizmet Alımları	19.001	15.587	21.862	22.905	-18,0	15,1	4,8	3,3	2,5	3,5	3,2
Faiz Harcamaları	45.963	52.946	49.000	56.000	15,2	6,6	14,3	8,0	8,5	7,8	7,8
Cari Transferler	49.851	60.863	63.121	69.207	22,1	26,6	9,6	8,7	9,8	10,0	9,7
Sermaye Giderleri	12.098	12.104	11.688	11.775	0,1	-3,4	0,7	2,1	1,9	1,9	1,6
Sermaye Transferleri	2.637	3.647	3.580	2.084	38,3	35,8	-41,8	0,5	0,6	0,6	0,3
Borç Verme	5.689	3.695	3.612	3.933	-35,1	-36,5	8,9	1,0	0,6	0,6	0,5
Yedek Ödenekler		2.375		1.571					0,4		0,2
<b>Bütçe Gelirleri</b>	<b>173.483</b>	<b>188.159</b>	<b>187.970</b>	<b>204.556</b>	<b>8,5</b>	<b>8,4</b>	<b>8,8</b>	30,1	30,2	29,8	28,5
<b>Genel Bütçe Gelirleri</b>	<b>168.547</b>	<b>183.460</b>	<b>182.687</b>	<b>199.411</b>	<b>8,8</b>	<b>8,4</b>	<b>9,2</b>	29,3	29,5	28,9	27,8
Vergi Gelirleri	137.480	158.153	151.056	171.206	15,0	9,9	13,3	23,9	25,4	23,9	23,9
Vergi Dışı Gelirler	31.066	25.307	31.631	28.205	-18,5	1,8	-10,8	5,4	4,1	5,0	3,9
<b>Özel Bütçeli İd. Öz Gel.</b>	<b>3.530</b>	<b>3.264</b>	<b>3.669</b>	<b>3.417</b>	<b>-7,5</b>	<b>3,9</b>	<b>-6,9</b>	0,6	0,5	0,6	0,5
<b>Düzen. ve Denet. Kur. Gel.</b>	<b>1.407</b>	<b>1.435</b>	<b>1.613</b>	<b>1.728</b>	<b>2,0</b>	<b>14,6</b>	<b>7,1</b>	0,2	0,2	0,3	0,2
<b>Bütçe Dengesi</b>	<b>-4.643</b>	<b>-16.829</b>	<b>-14.883</b>	<b>-17.997</b>	<b>262,5</b>	<b>220,6</b>	<b>20,9</b>	-0,8	-2,7	-2,4	-2,5
Faiz Dışı Denge (Maliye)	41.320	36.117	34.117	38.003	-12,6	-17,4	11,4	7,2	5,8	5,4	5,3
Program Tanımlı Denge	33.466	31.565	21.283	31.982	-5,7	-36,4	50,3	5,8	5,1	3,4	4,5

Top.Faiz Öd./Toplam Gelirler	26,49	28,14	26,07	27,38
Top. Faiz Öd./Top. Vergi Gel.	33,43	33,48	32,44	32,71
<b>Toplam Vergiler/Faiz Dışı Gid.</b>	<b>104,0</b>	<b>104,0</b>	<b>98,2</b>	<b>102,8</b>
Toplam Gelirler/Toplam Giderler	97,4	91,8	92,7	91,9
Toplam Gelirler/Faiz Dışı Giderler	131,3	123,8	122,2	122,8
Top. Vergi Gel./ Top. Gel.	79,2	84,1	80,4	83,7

## Bütçe Gelirleri

2007 yılında bütçe toplam gelirlerinde hedefin çok daha altına düşülmesine ilave özelleştirme gelirleri tahsilatı engel olmuştur. Bununla birlikte, vergi gelirleri tahsilatının ise yıl sonunda toplam hedefin 7,1 milyar YTL altında kalması öngörülmektedir. Bu gelişmeye sebep olan temel faktörler aşağıdaki şekilde sıralanabilir;

- Özel sektör harcamalarında yaşanan daralma,
- Kurun YTL lehine değerlemesi çerçevesinde ithalde alınan KDV tahsilatının düşmesi,
- 2007 yılı için KDV ve ÖTV'ye yönelik olarak programlanan bazı yeni düzenlemelerin uygulamaya konamaması

2007 yılına ilişkin rakamlara yansıyan bir diğer önemli gelişme; bütçe vergi gelirlerinin uzun bir aradan sonra tekrar faiz dışı giderlerin altında kalması beklentisidir. 2007 yılı Maliye Bakanlığı tahminlerine göre vergi gelirlerinin faiz dışı giderleri karşılama oranı uzun bir süreden sonra tekrar % 100'ün altına düşerek % 98'e inmektedir.

2008 yılında toplam gelirlerin % 8,8, vergi gelirlerinin ise % 13,3 oranında gerçekleşmesi programlanmıştır. Vergi kalemlerine bakıldığında; 2007 yılı gerçekleşme tahminine göre en önemli artışların OTV, ithalde alınan KDV, BSMV ve damga vergisi ile harçlar gibi kalemlerden kaynaklandığı görülmektedir. Bu ise hükümetin dört temel politika değişkenini gelecek yıl içinde uygulamaya çalışacağını göstermektedir;

- Bunlardan ilki vergi gelirlerini artırmaya yönelik politika kararları (ÖTV, BSMV, damga vergisi ve harçlara yönelik),
- İkincisi ise başta enerji olmak üzere çeşitli KİT ürünlerine yapılacak enflasyon üzerindeki zamların getireceği ilave gelir tahsilatı
- Öngörülen bazı vergi veya vergi benzeri taahhütlerin ertelenmesi ile
- Gelir idaresinin performansının artırılması

Bu tedbirlerin beklenen etkiyi göstermesi öngörülen politikaların hangi etkinlik düzeyinde uygulamaya konduğuna bağlı olarak değişecektir.

Maliye Bakanlığı öngörülerini çerçevesinde 2007 yıl sonu vergi gelirleri tahsilatında 7,097 milyon YTL düzeyinde bir düşüş öngörülmektedir. Vergi gelirleri alt kalemleri itibariyle bu düşüş, dahilde alınan KDV'de 3.700 milyon YTL., ithalde alınan KDV'de 3,583 milyon YTL, ÖTV'de ise 1.599 milyon YTL. şeklindedir.

KDV oranlarındaki indirimlerden sonra vergi tahsilatında düşüş görülmesi beklenen bir durumdur; ancak 2004 yılında GSMH'ya oran olarak yüzde 3,1 lik KDV tahsilatının 2007 yılında yüzde 2,6'ya inmesi vergi tahsilatında ciddi bir düşüş olduğu anlamına gelmektedir. Bu kayıtdışı ekonominin varlığına da işaret etmektedir.

İthalde alınan KDV'de de hedeflenenin altında gerçekleşme tahmini yapılmıştır. İthalatta 2007 yılı program hedefi 149,7 milyar dolar iken gerçekleşme tahmini 166 milyar dolardır. Görüldüğü üzere ithalat hedefin üzerinde gerçekleşmesine rağmen kurdaki düşüş nedeniyle ithalde alınan KDV tahsilatında

3,583 milyon YTL. lik düşüş beklenmektedir. (Kur düşüklüğünün 2008 yılında da yaşanması durumunda 2008 hedeflerinde de sapma olacağı söylenebilir)

Toplam bütçe gelirlerinin GSYİH'ya oranı 2005 yılında yüzde 31,4 iken bu oran 2008 hedefinde yüzde 28,5 olarak görülmektedir. Hükümetin kurumlar vergisi oranındaki ve KDV oranındaki indirimi, vergi gelirlerinde azalış olarak bütçeye yansımıştır.

Kurumlar vergisi hasılatının GSYİH'na oranı 2005 yılında yüzde 2,5 iken çok ciddi bir düşüşle 2006 yılında bu oran yüzde 1,9 olarak gerçekleşmiştir. 2007 gerçekleşme tahmini ve 2008 hedefi ise yüzde 2'dir. Dahilde alınan KDV'nin GSYİH'ya oranı 2004 yılında yüzde 3,1 ve 2005'te yüzde 2,9 iken bu oran 2008'de yüzde 2,5 olarak hedeflenmiştir.

Hükümet vergi oranlarına indirim uygularken bu indirimlerin tahsilatta yaratacağı düşüşü telafi edecek önlemleri ihmal etmiştir. Bu durum 2008 yılı bütçesinin de 2007 yılı bütçesi gibi gerçekçi bir bütçe olmadığını göstermektedir. Hükümet vergi indirimindeki önceliğini iyi kullanmamıştır. Vergi indirimindeki öncelik, istihdam üzerindeki vergi yükünün aşağıya indirilmesinde olmalıdır. İstihdam üzerindeki vergi yükü, ki bunun içerisine Gelir Vergisi, sigorta primleri ve diğer her türlü yükler dahildir, toplamına bakıldığında OECD istatistiklerine göre Türkiye yüzde 42,7 ile OECD ülkeleri içerisinde birinci sıradadır. OECD ortalaması ise yüzde 27,7'dir.

Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı'nın web sayfasında da yer alan OECD'nin son istatistiklerine göre 2004 yılında sigorta prim hasılatının GSYİH'ya oranı Türkiye'de yüzde 7,5'tir. Avrupa Birliği, AB 19 ortalaması yüzde 11,7'dir. AB 15 ortalaması da yüzde 11,3'tür. Yani çok yüksek prim oranlarıyla topladığımız prim hasılatı Avrupa Birliğinin son derece altındadır. Bu da kayıtdışılığın önemli bir göstergesidir.

### **Bütçe Harcamaları**

2007 yılında bütçe harcamalarının bir önceki yıla göre toplamda % 13,9, faiz dışında ise % 16,4 oranında olması beklenmektedir. Geçmiş yıllardan farklı olarak Maliye Bakanlığı 2007 yılı için özellikle ikinci düzeyde harcama tahminleri konusunda parlamentoya ve kamuoyuna ayrıntı bilgi vermemiş, sadece birinci düzey tahminleri vermekle yetinmiştir.

Başta yatırım giderleri ve tam tahakkuk ettirilmeyen KİT görev zararları dikkate alındığında aslında bütçe giderlerindeki artış çok daha yüksek oranlara çıkmaktadır. Ayrıntılı değerlendirme için geçen yılın karşı oyuna bakılabilir, ama sadece yatırım harcamalarında biriken tutarlar eklendiğinde 2007 yılında faiz dışı harcamaların bir önceki yıla göre artış oranı % 18'e ulaşmaktadır.

Dolayısıyla 2006 yılında olduğu gibi 2007 yılında çeşitli harcama gizlemesi ve ertelemelerine konu olacağını bütçe hedeflerinden görmek mümkündür. Geçen yıldan farklı olarak KİT görev zararları ve yatırımların yanında sosyal güvenlik kurumlarının da bu yıl önemli düzeyde yükümlülük biriktireceği görülmektedir.

Tablo 5. 2006 Bütçe Sonuçlarına Bakış

	2006	
	(milyon YTL)	GSMH (%)
<b>Açıklanan Bütçe Dengesi</b>	<b>-3.995</b>	<b>-0,71</b>
Yerel Yönetim Fon Payı Düzeltmesi	1.210	0,22
<b>Düzeltilmiş Denge (I)</b>	<b>-5.205</b>	<b>-0,93</b>
Özelleştirme Gelirleri	2.881	0,51
Telekom Nakit Fazlası	1.365	0,24
Telekom Özelleştirme Geliri	1.517	0,27
<b>Düzeltilmiş Denge (II)</b>	<b>-8.086</b>	<b>-1,44</b>
Özelleştirme Kurumlarının Vergi, Harç, Gecikme Faizi ve Ceza Ödemeleri	4.312	0,77
<b>Düzeltilmiş Denge (III)</b>	<b>-12.398</b>	<b>-2,21</b>
Emeklilere Vergi İadesi	1.408	0,25
<b>Düzeltilmiş Denge (IV)</b>	<b>-13.806</b>	<b>-2,46</b>
Ertelenmiş Harcamalar	3.452	0,61
Yatırım	1.652	0,29
Diğer Cari	550	0,10
İlaç	700	0,12
Tarımsal Destekleme	550	0,10
<b>Olmaması Gereken Bütçe Dengesi</b>	<b>-15.850</b>	<b>-2,82</b>

Kaynak: CHP Gr. Ek. Dan.

2008 yılında bütçenin toplam harcamalarının % 9,7, faiz dışı harcamaların ise % 8,1 oranında artması beklenmektedir. Özellikle mal ve hizmet alımları, sermaye giderleri ile cari transferlerdeki artış oranlarının enflasyon ve büyümenin altında kalması yanında sermaye transferlerinin nominal olarak düşmesi bu durumda belirleyici olmuştur.

Merkez Bankasının enflasyon hedefini bütçe tasarısı sunulduktan sonra yaptığı açıklama ile yukarı çekmesi yanında, sosyal güvenlik kurumlarının prim tahsilatlarında öngörülen artışın gerçekleşmemesi ile mal ve hizmet alımlarındaki harcama riski bütçe hedeflerini oldukça riskli hale getirmektedir.

Bütçe harcamalarının mali disiplinin en sıkı uygulandığı dönemlerde bile en az büyüme artı enflasyon kadar arttığı bir durumda 2008 yılında hangi tedbirlerle faiz dışı harcamalardaki artışın % 8,1 oranında tutulacağı önemli bir soru işaretidir. Ayrıca, yatırım harcamalarında yapılacağı iddia edilen tasarrufun aslında fiili olarak söz konusu olmaması bütçeyi bu yönüyle de inandırıcılıktan uzaklaştırmaktadır.

Hükümet tarafından yapılan açıklamalarda "Hükümetimiz önceki yılların bütçe uygulamalarında olduğu gibi 2007 bütçesinde de tam bir kararlılık ve mali disiplin anlayışı içinde uygulamaya devam edecektir" denmektedir. Gerek 2007 yılının ilk 10 aylık gerçekleştirmeleri gerekse Maliye Bakanlığı tarafından açıklanan 2007 yılı tahminleri bu durumun aslında böyle olmadığını göstermektedir. 2006 yılının ilk 10 ayında 37 milyar YTL olan faiz dışı fazlanın, bu yılın aynı döneminde 32 milyar YTL'ye düştüğünü, yani çok da büyük bozulma olmadığını görüyoruz, ama program

tanımla faiz dışı fazla diye baktığımız zaman, 30 milyardan 20 milyara düşen bir faiz dışı fazlayla karşı karşıyayız. 2007 bütçesinde yüzde 5 olarak hedeflenen faiz dışı fazlanın yıl sonunda yüzde 3,3'e düşeceği tahmin edilmektedir. Yani, bütçenin faiz dışı fazlasında 2,5 puan bir düşme öngörülmüyor. 2008'de de bunu 4,5'e çıkaracağız diyoruz. Toplam faiz dışı fazlaya baktığımız zaman da, 6,5'miş gerçekleşme tahmini ise yüzde 4,1. Yani, kamunun verdiği faiz dışı fazlada toplam 2,4 puanlık bir düşme var. Bu sonuçlar mali disiplin açısından aslında hükümetin söylediklerinin tam tersinin gerçekleştiğini bize göstermektedir.

Bu arada Uluslararası Para Fonuyla ilgili olarak ilginç bir tespitte bulunmak gerekmektedir. Seçime kadar yayınlanan verilerde hükümetin yaptığı gibi oldukça iyimser rakamlar ortaya kondu. Sonra birdenbire rakamlar değişmeye başladı. Bu çerçevede gözden uzak tutulmaması gereken nokta 2007 yılında % 4,1 oranında beklenen faiz dışı fazla krizden bu yana gerçekleştirilen en düşük faiz dışı fazla olmasıdır.

Yedek ödeneğin azaltılması da bütçenin esnekliğini dolayısı ile hareket yeteneğini bu dönemde kısıtlamaktadır.

### **Kamu Yatırımları**

Kamu yatırımları tarihin en düşük noktasına AKP döneminde gelmiştir. 2002 yılında toplam kamu yatırımlarının GSMH'ya oranı % 5,8 iken bu oran 2008 yılında öngörülen program ile % 4,3'e düşürülmektedir. Kamu yatırımları nüfusun arttığı, kentleşme hızının yükseldiği, alt yapı ihtiyaçlarının arttığı bir dönemde reel olarak (GSMH'ya oranı) % 26 oranında azalırken, en hissedilir azalma % 47 ile bütçede yaşanmıştır.

Uygulanan istikrar programı ardından AKP hükümetinin harcamaları azaltmak için gördüğü en önemli harcama alanı olmasıyla birlikte 2002 yılından beri bu düşmenin sürekli nitelikte olduğu dikkate alındığında ülkenin varlık yapısındaki aşınmanın boyutu çok daha iyi anlaşılacaktır.

Bu ise Türkiye'nin orta vadede büyümesini en olumsuz etkileyecek unsurlarından başında gelmektedir. Bizim gibi istikrar programı uygulamış olan özellikle Latin Amerika ülkelerinde bu sorun açık bir şekilde yaşanmıştır.



Tablo 6. Kamu Yatırımlarının Gelişimi

	milyon YTL				GSMH'ya Oranları			
	2002	2006	2007 (GT)	2008 (B)	2002	2006	2007 (GT)	2008 (B)
BÜTÇE	8.434	11.476	11.509	11.622	3,07	1,99	1,78	1,62
KİT	3.185	3.672	4.054	4.000	1,16	0,64	0,63	0,56
İLLER BANKASI	328	540	660	740	0,12	0,09	0,10	0,10
DÖNER SERMAYE	141	283	597	583	0,05	0,05	0,09	0,08
SOSYAL GÜV. KUR.	130	17	74	178	0,05	0,00	0,01	0,02
FONLAR	4	5	0	0	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOPLAM</b>	<b>12.222</b>	<b>15.994</b>	<b>16.894</b>	<b>17.123</b>	<b>4,44</b>	<b>2,78</b>	<b>2,61</b>	<b>2,39</b>
YEREL YÖNETİMLER	3.659	11.940	13.841	13.401	1,33	2,07	2,14	1,87
<b>GENEL TOPLAM</b>	<b>15.880</b>	<b>27.934</b>	<b>30.735</b>	<b>30.524</b>	<b>5,77</b>	<b>4,85</b>	<b>4,75</b>	<b>4,26</b>

\*Yatırım işçiliği hariçtir

2008 yılında kamu yatırımları hem reel hem de nominal olarak azalmaktadır. İstikrar programları uygulamasında kasap tipi kesim denen harcamalardaki azalma 2008 yılı için kamu yatırımlarında söz konusu olmuştur.

Kamu yatırımlarındaki düşme özellikle adaletin, savunma ve güvenliğin, eğitimin, sağlığın, temel alt yapı yatırımlarının yapıldığı bütçede daha belirgin hale gelmiştir. 2008 yılında bütçe yatırımları nominal olarak 2006 yılı yatırımların altında kalmakta, GSMH'ya oran olarak ise % 1,6 gibi bir oranla, kriz yılı olan 1994-1995 yılları hariç, tarihin en düşük düzeyine indirilmektedir. Sermaye transferleri altında yer alan Beldes ve KöyDes yatırım ödenekleri dikkate alındığında bu oran ancak % 1,8'e çıkmaktadır. Bu ise bütçe yatırımlarının en düşük düzeylere düşme gerçeğini değiştirmemektedir.

Sektörel olarak bakıldığında, imalat sektörü ile madencilik hariç (bu sektörlerinde payı toplam içinde % 4'dür) diğer tüm sektörlerde reel bir azalma olduğu görülmektedir. Enerji, tarım, eğitim ve sağlık bu azalmadan en fazla etkilenen sektörlerdir. Bu sektörlerde 2008 yılında bir önceki yıla göre yaşanan reel düşme % 10'un üzerindedir. 2002 yılına göre reel düşmeye bakıldığında ise en hissedilir reel düşmenin % 68,6 oranı ile enerji sektöründe olduğu görülmektedir.

Tablo 7. Kamu Yatırımlarının Sektörel Gelişimi

	milyon YTL				GSMH'ya Oranları				Değişme	
	2002	2006	2007 (GT)	2008 (B)	2002	2006	2007 (GT)	2008 (B)	2008/2002	2008/2007
TARIM	1.385	1.821	2.504	2.195	0,50	0,32	0,39	0,31	-39,19	-20,87
MADENCİLİK	117	551	666	814	0,04	0,10	0,10	0,11	166,57	10,33
İMALAT	556	614	426	511	0,20	0,11	0,07	0,07	-64,75	8,29
ENERJİ	3.388	2.657	3.097	2.769	1,23	0,46	0,48	0,39	-68,63	-19,29
ULAŞTIRMA	4.329	9.724	9.579	9.586	1,57	1,69	1,48	1,34	-15,01	-9,66
TURİZM	121	107	129	127	0,04	0,02	0,02	0,02	-59,59	-11,13
KONUT	131	436	517	545	0,05	0,08	0,08	0,08	60,11	-4,84
EĞİTİM	1.836	2.752	3.052	2.912	0,67	0,48	0,47	0,41	-39,14	-13,86
SAĞLIK	788	1.530	1.871	1.855	0,29	0,27	0,29	0,26	-9,64	-10,51
DİĞER HİZMETLER	3.229	7.743	8.893	9.209	1,17	1,34	1,37	1,29	9,45	-6,52
İKTİSADİ	776	1.978	2.166	2.336	0,28	0,34	0,33	0,33	15,58	-2,64
SOSYAL	2.436	5.765	6.738	6.873	0,89	1,00	1,04	0,96	8,30	-7,92
<b>TOPLAM</b>	<b>15.881</b>	<b>27.934</b>	<b>30.735</b>	<b>30.524</b>	<b>5,77</b>	<b>4,85</b>	<b>4,75</b>	<b>4,26</b>	<b>-26,23</b>	<b>-10,35</b>

\*Yatırım işçiliği hariçtir

Kamu yatırım harcamalarındaki düşmeyle birlikte yatırım kompozisyonundaki değişimde ekonominin orta vadeli büyümesini tehdit etmeye başlamıştır. 2002 yılında enerji sektörünün yatırımlarının GSMH'ya oranı %1,23 iken bu oran izleyen yıllarda % 0,39'lara kadar düşmüştür. Toplam kamu yatırımları içindeki payı ise % 20'lerden % 9'lara gerilemiştir.

Orta vadede önceliği tartışmalı olan ulaştırma sektörü yatırımları bu dönemde GSMH'ya oran olarak ortalama % 1,4, toplam kamu yatırımlarının içindeki payı ise % 30'lar oranında gerçekleşmiştir.

2002-2008 döneminde kamu yatırımları düşerken bu düşme kurumsal olarak aynı düzeyde olmadığı gibi yerel yönetimlerde olduğu gibi bazı kurumsal yapıların yatırım harcamaları aksine artmıştır. Bu çerçevede, bütçenin toplam kamu yatırımları içindeki payı % 53'den bütçenin kapsamının genişlemesine rağmen % 38'lere düşerken bu oran yerel yönetimlerde ise aksine artarak %23'lerden % 45'lere çıkmıştır.

### Memur Maaş Artışları

Özellikle son üç yıldır memur maaş artışlarında yaşanan aşınma 2008 yılı bütçesiyle de devam etmektedir. 2008 yılı bütçesinde öngörülen yılın ilk altı ayı için % 2 ve yılın ikinci altı ayı için % 2 oranındaki artışlarla birlikte öngörülen 10 ve 20 YTL tutarındaki ilave artışlar çalışanların ve emeklilerin geçmiş dönem kayıplarını giderecek nitelikten oldukça uzaktır. Çalışanların ve emeklilerin mağduriyeti devam etmektedir.

Özellikle çalışanların tüketimine konu olan mal ve hizmetlerin fiyatlarının artış oranının en az 1-2 puan genel fiyat endeksinin üzerinde olduğu dikkate alındığında çalışan ve emeklilerinin kaybının büyüklüğü çok daha iyi anlaşılacaktır.

2008 yılında enflasyon oranlarında yaşanacak olan olası fiyat artışları ile çalışanların ve emeklilerin reel kaybı çok daha yüksek noktalara çıkacaktır.

## Sanayi ve Ticaret

AKP hükümetinin uyguladığı son beş yıllık ekonomik programın temel eksenini enflasyonu düşürmek ve bunu desteklemeye yönelik olarak da düşük kur ve yüksek faiz tercihidir. Ülkeye yüksek faiz ve düşük kur politikasıyla giren yabancı kaynaklar kurun daha da düşmesine dolayısı ile faiz kazancı yanında sermayenin kur kazancı da elde etmesine yol açmıştır.

Ekim sonu itibarıyla yurt dışı yerleşiklerin portföy yatırımı 90 milyar doları aşmıştır. Sıcak para olarak da adlandırılacak olan bu sermayenin Türkiye’de bulunması tamamen ekonominin diğer ülkelere göre çok daha yüksek düzeyde ödediği reel faizdir (kur kazancıyla birleşen).

Son dört yıl çerçevesinde bu şekilde gelen sıcak paranın kazancı kümülatif borsada yüzde 400’ün, Hazine kağıtlarında ve mevduatta ise yüzde 200’ün üzerinde olmuştur. Dünyanın hiç bir ülkesinde sermaye bu oranlara ulaşan kazancı elde edememiştir.

Uygulanan ekonomi politikasının bir diğer ve uzun süreli kalıcı etkileri olması açısından tehlikeli sonucu da faiz ve kur politikasıyla birlikte ülkenin rekabet gücünün azalması ve sanayi üretiminin ara ve girdi kullanımını yönünden dışarıya bağımlılığının artmasıdır.

Nitekim, toplam ithalat içinde ara mallarının tutarı 2002 yılında 37,4 milyar dolar düzeyindeyken bu tutarın 2006 yılı sonunda % 165 oranında artarak 99,6 milyar dolara çıkmıştır. Beş yıl içinde ara malı ithalatı toplam ihracatı aşmış hatta % 116 üzerine çıkmıştır.

Tablo 8. Ara Malı İthalatı ve İhracı (2002-2006)

	(milyar \$)				Yüzde (%)		
	Ara Malı İthalatı	Ara Malı İhracatı	Toplam İthalat	Toplam İhracat	Ara Malı it./ Ara Malı İhr.	Ara Malı it./ Top. İthalat	Ara Malı it./ Top. İhracat
2000	36,0	11,6	54,5	27,8	3,1	66,1	129,6
2001	30,3	13,4	41,4	31,3	2,3	73,2	96,7
2002	37,7	14,7	51,6	36,1	2,6	73,0	104,4
2003	49,7	18,5	69,3	47,3	2,7	71,7	105,3
2004	67,5	25,9	97,5	63,2	2,6	69,3	106,9
2005	81,9	30,3	116,8	73,5	2,7	70,1	111,4
2006	99,6	37,8	139,6	85,5	2,6	71,4	116,4

2007 Eylül sonu itibarıyla ara malı ithalatı 89,1 milyar dolar düzeyine çıkmıştır, yıl sonunda geçmiş eğilimlere bakarak bu tutarın yaklaşık 135 milyar dolar düzeyinde olacağını söyleyebiliriz. Bunun anlamı, AKP döneminde ara malı ithalatının dönemselsel olarak yüzde 229 oranında artmasıdır (Ocak-Eylül). Bu ise ülke içindeki ara malı üretimine talep yerine kaynakların yurt dışı üretim alanlarına kaymasından başka bir şey değildir. Bu yüzden de ekonomi büyürken istihdam genişlemesi yaşanmamaktadır.

Bugün gelinen noktada her sene artan oranda sanayi üretimi firmaların rekabet gücünü korumaları çerçevesinde dışarıya bağımlı hale gelmektedir.

Türk imalat sanayinin maliyet yönlü ithalata bağımlılığının arttığını gösteren göstergelerin başında, ithalat/toplam maliyet rasyosu gelmektedir. İmalat sanayinin toplam maliyetleri içinde ithalatın payı (İMKB’de işlem gören firmalar bazında) son üç yılın ortalamasında yüzde 62,3’dür. Enerji dışı imalat sanayinde bu oran yüzde 52,2’dir. Enerji dışı imalat sanayinde maliyetin ithalata bağımlılığı 2003-2005 dönemimde yüzde 12 oranında artmış ve yüzde 48,5’den yüzde 54,4’e çıkmıştır. 2006 yılında bu oranın diğer ifadeyle bir birim üretim yapmak için gerekli olan ithalatın oranı hızla artmaktadır (ekteki notta ayrıntılı değerlendirme yer almaktadır). 2006 ve 2007 yılı verileri henüz açıklanmamış olmamakla birlikte özellikle vergi iadesindeki gelişmeye baktığımızda yukarıdaki oranların daha da arttığını rahatlıkla söyleyebiliriz.

Türkiye ithalata olan bağımlılığını azaltan, üretim içinde ihracatın payını artıran ve buna yönelik sektörel gelişim stratejilerini çizen bir program içinde olması gerekirken, yukarıda çerçevesi çizildiği şekilde hem maliyette, hem satışlarda, hem de üretimde ekonomisini ithalata bağımlı bir noktaya taşınmıştır.

Bankacılık dışı özel sektörün dış borcunun 2002 yılındaki 33 milyar dolar düzeyinden 2006 yılının ikinci yarısı sonunda 69 milyar dolara sığradığı dikkate alındığında finansal kırılganlıkla birlikte imalat sanayi üretimi bir master plan ve strateji yokluğunda hızla bağımlılaştırılmaktadır.

Sanayi ve Ticaret Bakanlığı bu dönemde yoğun bir şekilde DPT ile bir sanayi stratejisi çeşitli sektörlerle ilişkin master plan çalışmaları yapması gereken bir noktadadır. Bütçesinde araştırma ve geliştirme ile politika oluşturulmasına yönelik ciddi kaynaklar ayırması zorunluluğuyla karşı karşıyayken, hükümetin tercihi 2008 yılında bakanlığın bütçesinin yüzde 5,2 oranında artırmaktadır. 2007 yılındaki 1,8 oranındaki artışla birlikte düşünüldüğünde, bakanlığın kullandığı kaynağın büyüklüğündeki reel düşme daha iyi anlaşılacaktır.

Kurumun bütçesine bakıldığında, kullandığı kaynakların reel olarak 2007 ve 2008 yıllarında azaldığı görülmektedir. 2007 yılında bakanlığın bütçesi yüzde 1,8 oranında nominal olarak artmış GSMH’ya oran olarak ise yüzde 0,06’dan yüzde 0,05’e düşmüştür. 2008 yılında ise bu oran % 0,046, 2010 yılına ise % 0,043 oranında öngörülmüştür.

Tablo 9. Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Bütçe Büyüklüklerinin Gelişimi

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (1)	2007 (1)	2008	2009	2010
milyon YTL	24	40	67	76	126	125	219	283	311	316	333	350	368
GSMH'ya Oranları (%)	0,045	0,052	0,054	0,043	0,046	0,035	0,051	0,058	0,058	0,050	0,046	0,044	0,043
Artış Oranları (%)		69,29	66,10	13,51	65,69	-1,00	74,59	29,58	9,68	1,84	5,21	5,15	5,20

Bakanlık bütçesinde düşme kendisini esas olarak Organize Sanayi Bölgeleri ve Küçük Sanayi Siteleri Yapım işinde göstermiştir. Nitekim yatırım ödenekleri 2008 yılında bir önceki yıla göre düşmektedir.

Yatırımla ilgili bir diğer önemli nokta da ödeneklerin kullanım düzeyidir. Ağustos sonu itibarıyla toplam yatırım ödeneklerinin % 5,8’i, toplam bütçenin ise Eylül sonu itibarıyla ancak % 40’ı kullanılmıştır.

Geçmiş yıllarda olduğu gibi KOSGEB için konulan 90 milyon YTL tutarındaki cari transfer kalemindeki ödenek Ağustos sonu itibarıyla hiç kullanılmamıştır. 2006 yılında konulan ödeneğin yarısından azının harcandığı (40 milyon YTL) dikkate alındığında Maliye Bakanlığı ve Sanayi bakanlığı bütçede tasarruf diye en önemli sayılabilecek alandaki harcamaları kendilerine konu olarak seçmişlerdir. Bu transferin yapılmaması orta ve küçük ölçekli sanayiciler açısından düşünülenin çok üzerinde bir maliyet ortaya çıkarmaktadır.

Burada önemli olan alınan karar sonucu kullanılmasından vazgeçilen kaynağın kurumun politika geliştirme kapasitesi başta olmak ve veya özellikle küçük ve orta ölçekli sanayinin teşvik edilmesi etkin bir şekilde yatırımların uygulama geçirilmesi amaçlarına yönelik aktarılmamasıdır.

Kamu Bankaları son iki yıl boyunca 2,9 milyar YTL tutarındaki miktarı temettü ödemesi başlığı altında Hazineye aktarmıştır. Ödemiş oldukları Kurumlar vergisi ile Hazineye aktarılan tutar 4 milyar YTL'yi aşmaktadır.

Kamu bankaları zarar etmemeli ama bu düzeyde karlı olup Hazineye para aktarmak yerine özellikle küçük ve orta ölçekli sanayinin desteklenmesine yönelik uygulamalar içinde olmalıdır.

Hükümetin kamu politikası araçlarının başında gelen bütçe politikalarıyla küçük ve orta ölçekli kurumları desteklemeye yönelik kaynak aktarması gerekirken tam tersi var olan bütçe kaynağını kullandırmayan, ve gelecek dönemler için azaltan bir politika öngördüğü 2008 yılı ve takip eden iki yıl 2009-2010 içinde görülmektedir.

2006 yılında kurumun toplam bütçe ödeneğinin ancak % 38'i kullanılabilmiştir. En büyük kesinti küçük ve orta ölçekli firmalara yönelik destek harcamalarını yansıtan cari transferler kaleminde olmuştur. Bu yapı 2007 yılında da devam etmektedir. 2007 yılında Eylül sonu itibarıyla kurum bütçesinin ancak % 2'si kullanılabilmiştir. Geçen yıl toplam bütçe ödeneğinin % 20'si, yıl sonu gerçekleşmenin ise yaklaşık % 592sinin Eylül sonu itibarıyla gerçekleştiği dikkate alındığında kurum bütçesinin 2007 yılında tam bir tasarrufa konu olduğu görülmektedir (!).

Tablo 10. KOSGEB Bütçesinin 2006-2010 Döneminde Gelişimi

<i>bin YTL</i>	2006	2007	2008	2009	2010
Kurum Bütçesi	209,9	222,0	222,4	232,6	243,5
Harcama*	80,2	4,4			
Artış Oranı (%)		5,7	0,2	4,6	4,7
Toplam Bütçe Ödenekleri İçindeki Payı (% 00)	0,01178	0,01094	0,01000	0,01016	0,01028

\* 2007 Eylül sonu

Kullanılmayan kaynaklar ise işletmelere yönelik olarak yapılan destek ödemeleridir. Bütçe kaynaklarından tasarruf zor durumda bulunan işletmelere KOSGEB aracılığı ile yapılacak olan destek ödemeleri olmuştur. Bu açıklanabilecek bir politika tercihi olamaz.

KOSGEB küçük ve orta ölçekli sanayi işletmelerinin teknolojik yeniliklere süratle uyumlarını sağlamak, rekabet güçlerini yükseltmek ve ekonomiye katkılarını ve etkinliklerini artırmak amacıyla kurulmuştur. Gerek KOSGEB bütçesi ile öngörülen kaynağın büyüklüğü ve yapısı gerekse yine bu bütçe ile Sanayi ve Ticaret Bakanlığı için oldukça düşük düzeyde öngörülen bütçe kaynaklarıyla hedeflenen amaçların yerine getirilmesi mümkün değildir.

Ülkenin uygulanan kur politikası nedeniyle rekabet gücünün azaldığı bir dönemde hükümetin bütçe kaynaklarını ve veya bütçe dışı kalan diğer olası kaynakları bu olumsuz gelişmeyi giderecek yönde somut politikalarla uygulamaya koymaması son derece tehlikeli bir zaafiyet olarak görülmelidir.

Yine küçük ve orta ölçekli işletmelerin bu dönemde doğru desteklenmemesi gelecek dönemde ülke ekonomisinin karşı karşıya kalacağı başta kur olmak üzere olası ekonomik risklere karşı da ülkenin hazırlıksız bir noktaya taşınmasına yol açmaktadır.

### **Tarımsal Destekleme**

Bütçe ve orta vadeli plan çerçevesinde tarımsal destekleme ödemelerinin reel olarak 2008 yılından itibaren düşmesi öngörülmektedir. Hükümet tarım sektörünün ekonomik açıdan içinde bulunduğu olumsuz tabloyu izleyen yıllarda da aslında seyretmeyi planlamıştır. U kapsamında, 2006 yılında GSYİH'ya oran olarak % 0,87'ye çıkan bütçe kaynaklı tarımsal destekleme ödemelerinin 2008 yılında % 0,74'e düşmesi öngörülmürken, 2010 yılında ise % 0,67'ye gerilemesi planlanmıştır.

Hükümet hemen seçim öncesinde almış olduğu kararlarla tarıma yönelik destekleri artırmıştır. Aşağıdaki tabloda tahmini olarak bu politika kararlarının getirdiği ilave maliyetler verilmektedir. Buna göre, seçim öncesi alınan kararların toplam olarak 1,4 milyar YTL tutarında (% 0,2 GSYİH'ya oran olarak) bir ilave maliyete yol açtığı tahmin edilmektedir.

Bu tutarın 2007 yılı tahmininde ve 2008 yılı bütçe teklifinde bu düzeyde yer almadığı düşünülmektedir. 2007 yılı bütçe tahmini konusunda Maliye Bakanlığı harcama kalemi detayı bazında bir tablo vermemiştir. Bu yüzden tarımsal destekleme tutarının detayını bilemiyoruz. Ama DPT'nin hazırladığı yıllık programda kuraklık desteği için 300 milyon YTL öngörüldüğünü tespit ettik. Bir diğer ifadeyle bütçelerde öngörülen ödeneklerin üstlenilen tarımsal destekleri karşılama konusunda yetersiz kalacaktır.

Tarımsal ürünleri desteklemeye yönelik fiyatların TMO bilançosunda bir kamusal politikayı uygulamaktan dolayı ortaya çıkan görev zararı alacağının bütçeye yansıtılmadığı düşünülmektedir. Bu ise bütçe harcamalarının daha düşük görünmesine yol açmaktadır.

### **Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesi**

## **Kamu eğitim harcamaları reel olarak azalmaktadır.**

Eğitim harcamaları ile ekonomideki verimlilik arasındaki ilişki bugüne kadar yapılan bir çok ampirik çalışmayla ortaya konmuştur. Eğitim harcamalarındaki artış ekonomideki insan gücünün verimliliğini artırmakta dolayısıyla ülkenin üretim gücünü ve büyümeyi özellikle orta vadede olumlu etkilemektedir.

1998 yılında sekiz yıllık zorunlu eğitim ile birlikte kaynak yapısı reel artışlarla güçlenen eğitim sektörünün kullandığı kamu kaynağı özellikle 2003-2006 döneminde önceki yıllara göre öğrenci sayısındaki artmaya rağmen hissedilir düzeyde düşmüştür. 1999 yılında GSYİH'ya oran olarak % 4,7, 2002 yılında ise % 4,3 oranında olan kamu eğitim harcamaları 2004-2006 yıllarında yüzde 4 oranına düşmüştür. Bu dönemde MEB bünyesindeki okullarda örgün eğitim alan öğrencilerin sayısının yaklaşık 1,1 milyona yakın arttığı dikkate alındığında, düşmenin gerek reel etkisi gerekse öğrenci başına reel düşüş daha iyi anlaşılacaktır.

Hükümetin orta vadeli mali planda çerçevesini çizdiği 2008 bütçe tasarısı ile şekillendirdiği 2008-2010 yılı harcama tahminlerine bakıldığında ise eğitime ayrılan kaynağın tekrar reel olarak düşüşe geçtiği ve 2010 yılında bir anlamda 1998 öncesi düzey olan yüzde 4'lerin altına çekildiği görülmektedir.

Özellikle 2009-2010 yılları için harcamaların GSYİH'ya oranının yüzde 4,03 olması gerçekçi görülmemektedir. 2009 yılında ortaöğretimin dört yıla çıkarılmasının etkisinin görüleceği ilk yıl olması nedeniyle öğrenci sayısının yaklaşık 1 milyon artacak olması nedeniyle , ilave harcama ihtiyacı dikkate alındığında eğitimin bu kaynak düzeyine sığması olasılıktan bile uzaktır.

Sonuç olarak, Türkiye'de kamu eğitim harcamaları GSYİH'ya oran olarak düşmüştür. 1998-2002 dönemini kapsayan dört yılda kamu eğitim harcamaları ortalama yüzde 4,35 oranında gerçekleşmişken bu oran AKP döneminde 2003-2006 arasında yüzde 4,1 oranında çıkmış, izleyen 2008-2010 yılları için ise % 4 olarak programlanmıştır.

## **Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesi Reel Olarak Düşmektedir.**

Eğitim harcamalarında bu dönemde yaşanan düşmeden en çok etkilenen kurum eğitim harcamaları toplamının ortalama yüzde 65'ini yapan Milli Eğitim Bakanlığı ile Üniversiteler olmuştur. Milli Eğitim Bakanlığı bütçesinde yaşanan reel düşmeyi bu dönemde gizleyen gelişme 2002 öncesinde fon hesaplarında görülen (bütçe dışında hesapları tutulan) 3418 sayılı Eğitim, Sağlık fonu gelir ve harcamalarının 2002 yılından itibaren bütçe içinde gösterilmesi ile Kredi ve Yurtlar Kurumuna yapılan bütçe transferinin 2004 yılından itibaren Maliye Bakanlığı bütçesinden Milli Eğitim Bakanlığı bütçesine alınmasıdır.

Bu düzeltme yapılmadan MEB bütçesinin gelişimine bakıldığında:

Tablo 11. Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin Gelişimi (Bütçe Bazında)

	1997	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (B)	2008 (B)	2009 (P)	2010 (P)
<i>GSYİH'ya Oranları</i>												
<b>Toplam</b>	<b>2,4</b>	<b>3,2</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,4</b>	<b>3,2</b>	<b>3,1</b>	<b>2,8</b>
Personel	1,9	2,5	2,4	2,4	2,4	2,2	2,2	2,3	2,6	2,4	2,3	2,1
Mal ve Hizmet Alımları	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Sermaye Giderleri	0,3	0,5	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Transfer Harcamaları	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
<i>Yüzde Dağılımları</i>												
<b>Toplam</b>	<b>100,00</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Personel	79,82	79,0	81,9	81,8	82,5	73,9	72,5	73,7	78,0	75,1	75,9	75,5
Mal ve Hizmet Alımları	3,94	2,9	3,2	3,7	4,8	10,1	9,5	10,5	5,6	9,7	9,4	9,8
Sermaye Giderleri	13,20	15,1	12,1	11,8	10,4	7,4	8,2	6,3	7,0	5,5	6,5	7,1
Transfer Harcamaları	3,04	3,0	2,8	2,7	2,4	8,6	9,8	9,5	9,4	9,7	8,2	7,7

Kaynak: Yılmaz (2007)

Bu tabloya göre MEB bütçesi GSYİH'ya oran olarak artmakla birlikte 2007 yılı hariç hala 1999 yılı düzeyinin altındadır.

Bakanlık bütçesi geçiş yıllarla aynı baza getirildiğinde (fon harcamalarının 1997-2001 arasında ilave edildiği, Kredi Yurtlar Kurumuna yapılan transferin ise 2004 ve sonrasında çıkarıldığında ise MEB'in kullandığı kaynakların gelişimi aşağıdaki şekilde çıkmaktadır.

Tablo 12. Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin Gelişimi (Aynı Baza Getirilmiş)

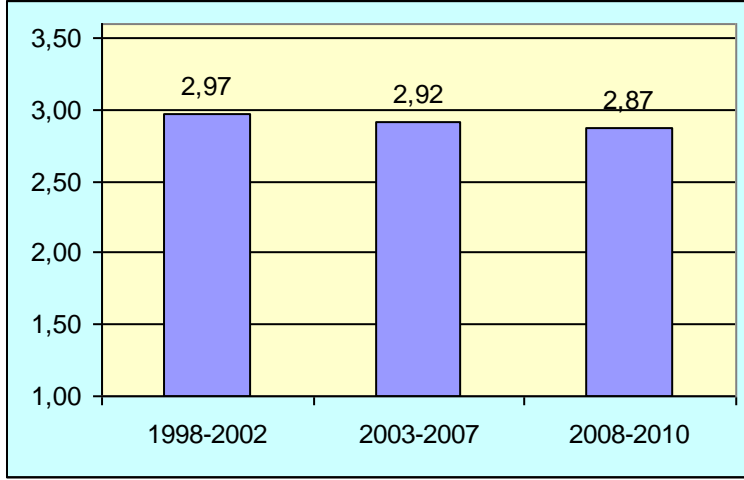
	1997	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (B)	2008 (B)	2009 (P)	2010 (P)
<i>GSYİH'ya Oranları</i>												
<b>Toplam</b>	<b>2,5</b>	<b>3,3</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2,8</b>	<b>2,8</b>	<b>2,9</b>	<b>3,2</b>	<b>3,0</b>	<b>2,9</b>	<b>2,7</b>
Personel	1,9	2,5	2,4	2,4	2,4	2,2	2,2	2,3	2,6	2,4	2,3	2,1
Mal ve Hizmet Alımları	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,3	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
Sermaye Giderleri	0,5	0,5	0,4	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Transfer Harcamaları	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Yüzde Dağılımları</i>												
<b>Toplam</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
Personel	74,3	77,8	80,2	81,8	82,5	79,0	78,4	79,0	83,4	80,5	80,2	79,3
Mal ve Hizmet Alımları	3,7	2,9	3,1	3,7	4,8	10,8	10,2	11,3	6,0	10,4	10,0	10,3
Sermaye Giderleri	19,2	16,4	13,9	11,8	10,4	7,9	8,9	6,8	7,5	5,9	6,9	7,4
Transfer Harcamaları	2,8	3,0	2,7	2,7	2,4	2,3	2,5	3,0	3,1	3,2	3,0	3,0

Kaynak: Yılmaz (2007)

Bu düzeltme sonrasında öğrenci sayısının 1 milyonun biraz üzerinde arttığı bir ortamda kurumun kullandığı kaynakların reel olarak artmadığı hatta ortalama da biraz düştüğü görülmektedir.



Grafik 2. MEB Düzeltilmiş Harcamalarının GSYİH'ya Oranlarının İki Dönem Karşılaştırılması



2007 yılı bütçesinde GSMH'ya oran olarak kamu eğitim harcamalarının artması esas olarak personel ödeneklerinde öngörülen yükselmeden kaynaklanmıştır.

Hükümetin orta vadeli mali planda çerçevesini çizdiği 2008 bütçe tasarısı ile şekillendirdiği 2008-2010 yılı harcama tahminlerine bakıldığında ise eğitime ayrılan kaynağın tekrar reel olarak düşüşe geçtiği ve 2009 yılında bir anlamda 1998 öncesi düzey olan yüzde 4'lere çekildiği görülmektedir.

Özellikle 2009 yılı için harcamaların GSMH'ya oranının yüzde 4 olması gerçekçi görülmemektedir. 2009 yılında öğrenci sayısının artacağı, yeni okul ve dersanelerin başta işletme ve donatım harcamaları olmak üzere operasyonel harcamaları yukarı çekeceği ve ortaöğretimin dört yıla çıkması nedeniyle ortaöğretimde öğrenci sayısının artması nedeniyle ilave harcama ihtiyacı dikkate alındığında eğitimin bu kaynak düzeyine sığması olasılıktan bile uzaktır.

### **MEB Bütçesinin Artış Oranı Düşmektedir**

2008 yılında MEB bütçesinin %7,3 oranında artması öngörülürken, bu oranın izleyen iki yıl boyunca düşerek % 1,3'e gerilemesi programlanmıştır. KYGMD'ne yapılan transfer ayıklandığında bu oran % 1,9 olmaktadır.

2008 yılında faiz dışı bütçe harcamalarının % 9,4, 2009 yılında % 8, 2010 yılında ise % 6,1 oranında arttığı dikkate alındığında aslında hükümetin eğitime ayrılan kaynağı düşürmeyi planladığı görülmektedir

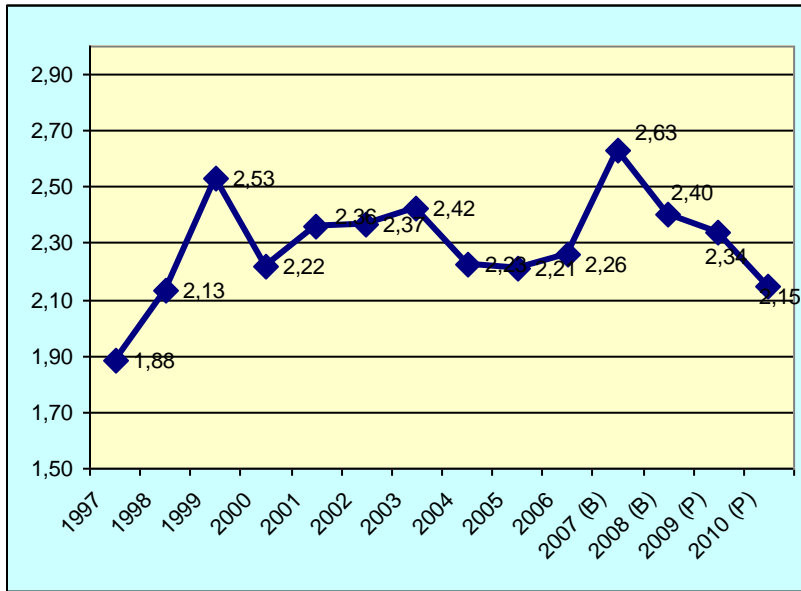
Tablo 13. MEB Bütçe Harcamalarının Artış Oranı

	2005	2006	2007 (B)	2008 (B)	2009 (P)	2010 (P)
<b>Toplam</b>	14,57	18,94	20,81	7,31	6,27	1,33
Personel	12,37	20,92	27,86	3,40	7,30	0,77
Mal ve Hizmet Alımları	7,57	32,00	-35,54	84,87	3,58	4,87
Sermaye Giderleri	26,94	-8,84	33,48	-15,32	25,52	9,85
Transfer Harcamaları	31,01	15,06	20,04	10,18	-9,96	-4,37
<b>Kr. Yurt. Gn. Md. Ayıklanmış</b>						
<b>Toplam</b>	13,26	19,96	21,06	7,12	7,71	1,89
Personel	12,37	20,92	27,86	3,40	7,30	0,77
Mal ve Hizmet Alımları	7,57	32,00	-35,54	84,87	3,58	4,87
Sermaye Giderleri	26,94	-8,84	33,48	-15,32	25,52	9,85
Transfer Harcamaları	23,26	43,23	26,64	10,65	-1,33	3,87

Parlametoya sunulan bütçe büyükleri açısından bir diğer ilginç nokta da 2010 yılında bakanlığın toplam personel giderlerinin diğer kurumların bütçeleri aksine hiç artış göstermemesidir. Eğer personele yönelik 2010 yılı için kurumun bir politika değişikliği yoksa bu şekilde kurumun ve genel olarak ise bütçenin harcamaları aslında düşük gösterilmektedir. Maliye Bakanlığı ve MEB'in bunu açıklaması gerekmektedir.

Nitekim izleyen grafik personel harcamalarında izleyen dönemdeki reel düşmeyi açık bir şekilde göstermektedir.

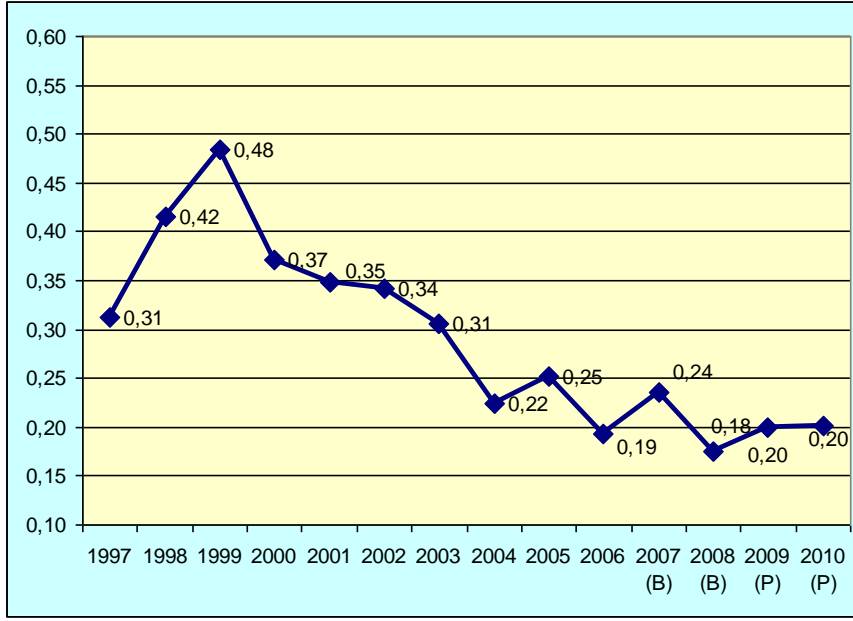
**Grafik 3. MEB Personel Harcamalarının GSYİH'ya Oranının Gelişimi**



### **MEB Yatırım Ödeneklerindeki Azalma Devam Etmektedir**

MEB bütçesine harcamaların ekonomik ayırımına göre bakıldığında en dikkati çeken gelişme yatırım harcamalarının reel olarak düşmesi gelmektedir. Derslik sayısındaki rekor artış söylemlerine rağmen GSYİH'ya oran olarak yatırım harcamaları izleyen grafikten de görüleceği üzere % 0,5'lerden % 20'lere gerilemiştir.

**Grafik 4. MEB Yatırım Harcamalarının Gelişimi**



### **MEB Diğer Cari Harcamaların Gelişimi**

MEB bütçesine bakıldığında ilk anda mal ve hizmet alımlarının arttığı dolayısıyla eğitimin kalitesinin bundan olumlu etkilendiği düşünülecektir. Bununla birlikte aslında detaya inildiğinde bu artışı esas olarak tedavi harcamalarının yerinin değişmesinden kaynaklandığı görülecektir. Nitekim, GSYİH'ya oran olarak mal ve hizmet alımlarına tedavi hariç bakıldığında artış oranının oldukça sınırlı olduğu görülecektir. Fon rakamları dikkate alındığında ise aslında artış oranının ihmal edilecek düzeyde olduğu görülecektir.

Bir diğer önemli konu da, yeni okullar yaptırmak veya var olan okulların kapasitesinin genişletmek suretiyle artan dersane stokunun MEB'nin özellikle iki nedenden dolayı kaynak ihtiyacını artırmasıdır:

- Bunlardan ilki mevcut okulların ve yeni biten dersliklerin donatım ihtiyacıdır. MEB'in sahip olduğu özellikle orta eğitime ilişkin okulların önemli bir kısmının 20 seneyi aşan okullar 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 inşaatı tamamlanan yatırımların hizmete açılması için ciddi bir donatım ihtiyacını gündeme getirmektedir.
- İkinci olarak ise donatımı yapılabildiğince hizmete açılan dersanelerin gerektirdiği ilave işletme maliyetleri ve başta öğretmen olmak üzere ilave personel ihtiyacıdır.

Uygulanan ekonomik programın hedeflediği faiz dışı fazlaya ulaşmak için özellikle 2003-2006 döneminde Bakanlığın yatırım bütçesinin reel olarak azalması yeni dersliklerin gerektirdiği eğitim donanımının yapılamaması, var olan dersanelerin yenilenememesi nedeniyle eğitimin kalitesini oldukça olumsuz yönde etkilemektedir.

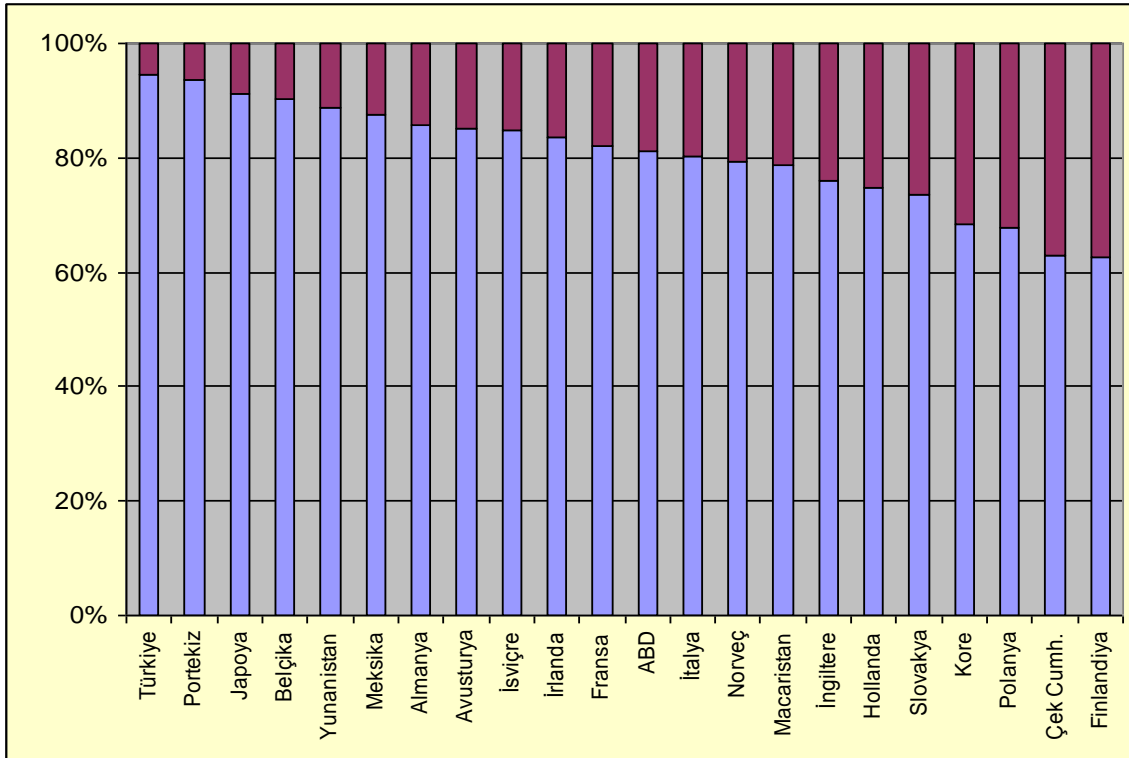
Donatım harcamalarının yetersizliği yanında eğitim sektöründe öne çıkan bir diğer problemde bakım onarım türündeki idame ve tamamlama yatırımlarının harcama tedbirlerinden kaynaklı olarak sürekli azaltılmasıdır. Bu duruma, mevcut sermaye stokunun ne düzeyde olduğu konusundaki bilgisizlik ve bu konuya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

### MEB Diğer Cari Harcamaları ve Eğitimde Kalite Sorunu

Eğitimin kalitesini belirleyen göstergelerin başında cari harcamaların kendi içinde yüzde dağılımı gelmektedir. Harcamaların girdilere göre sınıflandırılmasında cari harcamaların personel ve diğer cari ayrımına bakıldığında, Türkiye OECD ülkeleri içinde personel harcamalarının oransal olarak en yüksek olduğu ülke konumundadır. Bir diğer ifadeyle mal ve hizmet alımları diye tanımlayacağımız diğer cari harcamaların en düşük olduğu ülke Türkiye'dir.

Türkiye'de personel harcamaları diğer cari harcamaların 17 kat üstünde iken, seçilmiş OECD ülkelerinde bu oran ortalama beş kattır. Bu durum, Türkiye'de eğitim harcamalarının oransal dağılımının kalite ve etkinlik açısından ne düzeyde sorunlu olduğunu göstermesi açısından önemlidir. Diğer cari harcamaların oransal dağılımda uluslararası ortalamanın yaklaşık dört kat altında olması, eğitimin kalitesini olumsuz etkilemektedir.

**Grafik 5.** OECD Ülkelerinde Ortaöğretim Okullarında Cari Harcamaların Personel ve Diğer Cari Yüzde Dağılımı



Kaynak: OECD, Education at a Glance, 2006, Yılmaz (2007)

Eğitim sisteminin sorunları ana başlıklar itibarıyla erişim ve kalite olarak ayrılabilir. Türkiye’de gelinen nokta özellikle yakın geleceğe yönelik olarak temel sorun kalite sorunu haline gelmeye başlamıştır. Bu aynı zamanda eğitime ayrılan ve GSYİH’nın % 4’leri civarında olan kamu kaynağının hangi etkinlik düzeyinde de kullanıldığına sorgulanmasına yol açmaktadır. Özel kesim harcamaları da dahil edildiğinde bu oran % 7’lere yaklaşmaktadır.

Eğitimde kalitenin bir çok göstergesi vardır. ÖSYM sınavına giren çocukların çözdüğü matematik, fen gibi sorunların ortalaması ya da OECD PISA testi gibi girilen uluslararası ölçme sınavlarında Türk öğrencilerinin düzeyi gibi. Bu iki oranda da Türkiye olabilecek en olumsuz noktadadır. OECD PISA testleri sonuçlarına bakıldığında Türkiye Meksika ile birlikte ortalama sonunculuğu paylaşmaktadır.

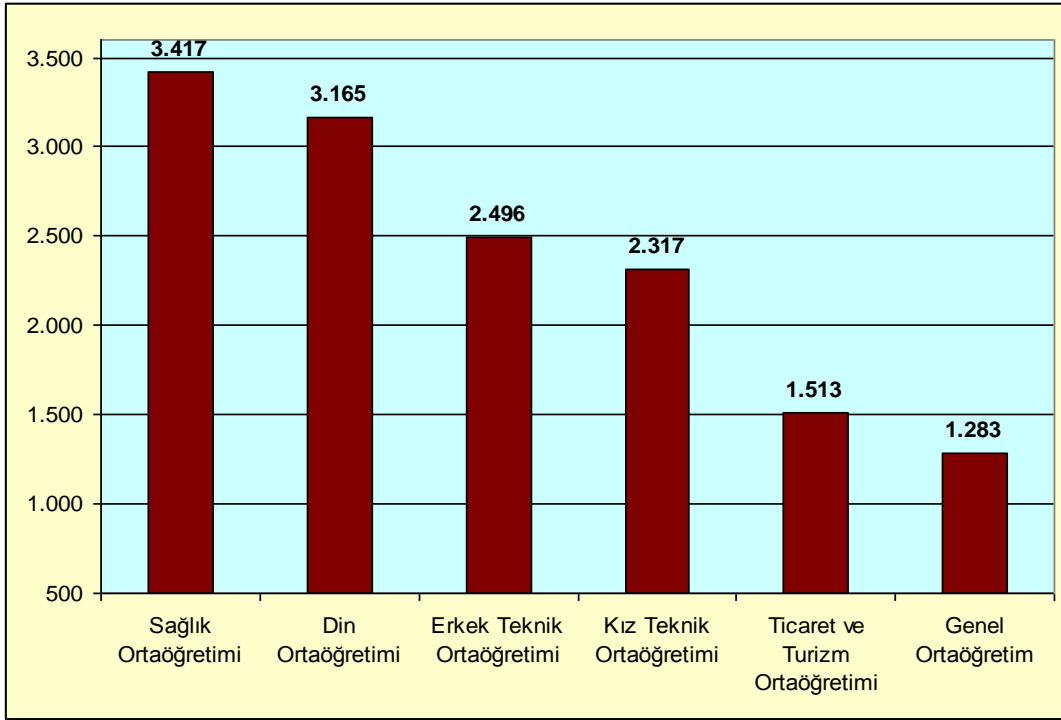
Bu başarısızlığa yol açan faktörlerin başında eğitimin kalitesini artırmaya yönelik politikaların etkin bir şekilde uygulanamaması gelmektedir. Bu konuya en iyi örnek dersliklerin donatımının ve eğitim materyallerinin standartların çok altında kalması ve öğretmen yetiştirmeye yönelik politikaların kaynak yönlü desteklenmemesidir.

### **Ortaöğretimde Öğrenci Başına Harcamalarının Dağılımında Kurumlar Arasında Önemli Farklılıklar Bulunmaktadır**

Öğrenci başına harcamalar açısından bakıldığında, öğretim kurumları arasında önemli farklılıklar olduğu görölmektedir. Meslek liselerinde ortalama olarak öğrenci başına harcama (2002-2006 arası) 2006 yılı fiyatlarıyla 2.279 YTL’dir. Bu düzey genel orta öğretimde 1.657 YTL tutarındadır. Meslek liseleri açısından bakıldığında, kurumlar arasında da önemli farklılıklar olduğu görölmektedir.

Bu farklılığa yol açan faktör Sağlık Liseleri için öğrenci sayındaki azalma olurken, İmam Hatip Liseleri açısından ise kaynakların bu kuruma daha çok aktarılmasıdır. Özellikle genel orta öğretim ile din eğitimi veren liseler arasındaki öğrenci başına harcama düzeyindeki farklılık dikkat çekicidir.

**Grafik 6. Ortaöğretimde Öğrenci Başına Düşen Harcama (2002-2006 Ortalaması, 2006 Yılı Fiyatlarıyla)**

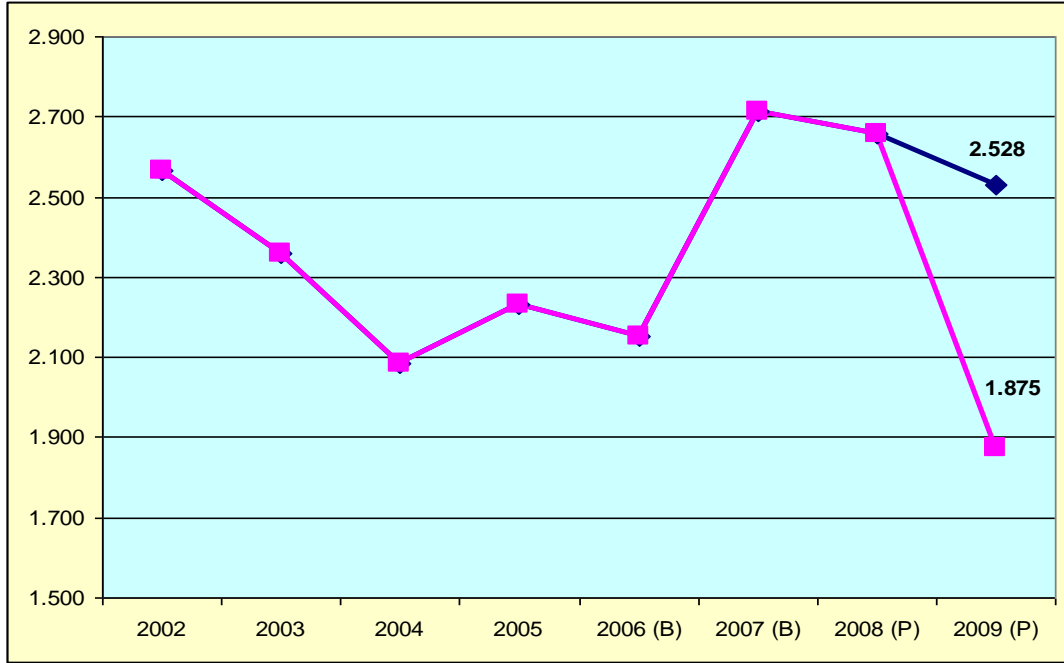


H. Yılmaz (2007)

Öğrenci başına harcamada ilk sırayı öğrenci başına 3.334 YTL ile sağlık liseleri almıştır. Sağlık liselerinin öğrenci başına harcamalarının yüksek oluşu, bu okullara yönelik eğitim harcamasının bu dönemde artmasından ziyade, öğrenci sayısının dönem içinde düşmesinden kaynaklanmıştır. Nitekim, bu okullarda 2002 yılına göre öğrenci sayısı 2006 yılında % 8 azalmıştır. Bu durum bakanlığın öğrenci sayılarındaki değişmeye karşın harcama esnekliğinin (harcama kaydırmasının) düşük olduğunu göstermektedir. Sağlık liselerini öğrenci başına 3.037 YTL harcama ile imam hatip liseleri izlemiştir. En düşük öğrenci başına harcama ise 1.434 YTL ile ticaret ve turizm liselerinde olmuştur.

2006 sonrası dönemde bütçe ve orta vadeli mali plan öngörülerine göre öğrenci başına ödenek tutarı artıyor görünmekle birlikte, 2009 yılında eğitim süresinin dört yıla uzatılmasından dolayı öğrenci başına harcamalar bir anda % 26 oranında azalma riskiyle karşı karşıya kalacaktır. Örneğin izleyen tabloda meslek liseleri için sabit fiyatlarla öğrenci başına harcamadaki düşme çok çarpıcı görülmektedir.

**Grafik 7. Mesleki Ortaöğretim Kurumlarında Öğrenci Başına Harcamanın Gelişimi (2002-2006, 2006 Yılı Fiyatlarıyla)**



Kaynak: Yılmaz (2007)

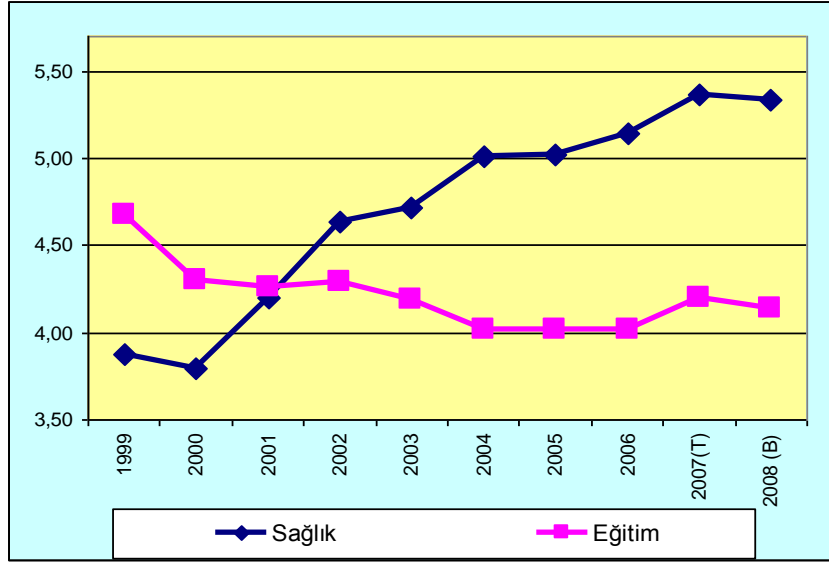
### **Sağlık Harcamaları**

Sağlık, insanın en yaşamsal ihtiyacı ve sosyal ve ekonomik politikaların en temel bir unsurudur. Çağdaş sosyal demokrasi sağlığı temel bir hak olarak görür ve bilgi ekonomisinin gelişmesiyle birlikte yeni boyutlar kazanıp pahalılaştan sağlık hizmetlerini hem kalite ve sürdürülebilirlik hem de hakkaniyete uygun bir biçimde sağlamayı amaçlar. Sağlıkta temel sorumluluk devletindir ve sağlık kamununun terkedemeyeceği bir alandır.

Sağlık harcamaları özellikle dışsallıklar nedeniyle ekonomide büyüme ve verimliliği doğrudan etkileyen harcamalardır. Sağlık harcamalarının sunum düzeyi ve kalitesi insan yaşamının süresini uzatması yanında özellikle koruyucu sağlık hizmetleri yoluyla negatif dışsallıkları azaltması nedeniyle de büyümeyi olumlu yönde etkilemektedir.

İstikrar programı döneminde Sağlık Harcamaları başta eğitim harcamaları olmak üzere diğer harcamaların aksine azalmamış reel olarak 2000-2007 döneminde artmıştır. 1990'ların sonunda GSYİH'nın yüzde 3,9'u düzeyinde olan kamu sağlık harcamaları toplamı 2002 yılında yüzde 4,7'ye yükselmiştir. 2004 yılından itibaren özellikle sosyal güvenlik kurumlarındaki harcamaların ve yeşil kart harcamalarındaki artışı etkisiyle oran 2007 yılında yüzde 5,5'e kadar yaklaşmıştır.

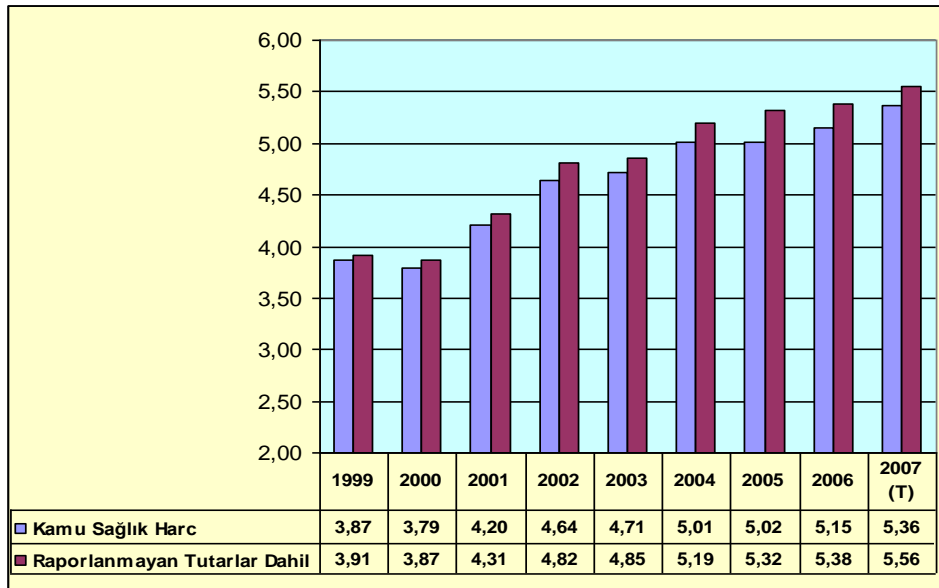
Grafik 8. Kamu Sağlık ve Eğitim Harcamalarının GSYİH'ya Oranlarının Gelişimi



Kaynak: Yılmaz 2007

Herne kadar bu oran resmi rakamlarda yüzde 5'lerin biraz üzerinde görünse de başta sosyal güvenlik kurumları olmak üzere kamu kurumlarının sağlık harcamalarının bir kısmının eksik raporlanması nedeniyle harcamaların bir kısmı aslında gizlenmektedir. Sağlıkla ilgili döner sermayelerin bilançolarındaki alacak toplamının 6 milyar YTL'yi aşması bu durumun somut göstergesidir. Kamu Sağlık harcamaları bu gelişmeler çerçevesinde 1990'lı yılların sonuna göre GSYİH'ya oran açısından yüzde 40 oranda artmıştır.

Grafik 9. Kamu Sağlık Harcamalarının GSYİH'ya Oranlarının Gelişimi



Kaynak: Yılmaz 2007

Döner sermaye bilançolarında alacak olan görünen ama başta sosyal güvenlik kurumları ile diğer kamu kurumlarının hesaplarında gider olarak



görünmeyen tutarların eklenmesiyle birlikte kamu sağlık harcamalarının toplamının 2007 sonunda 34-35 milyar YTL düzeyinde gerçekleşeceği tahmine dilmektedir. GSYİH'ya oran olarak yüzde 5,3 gibi yüksek sayılabilecek bir oranda kaynağı kamu sağlık harcaması olarak kullanmaktadır.

Türkiye'de kamu sağlık harcamalarının bu dönemde bu oranda hızla artması kamu sağlık hizmetlerinin gerçekten ihtiyaç duyan kesimlere daha etkin sunulmasından kaynaklanmamaktadır. Bunu en iyi göstergesi Sağlık Bakanlığı bütçesinin toplam sağlık harcamaları içindeki payının ve koruyucu sağlık hizmetlerine aktarılan kamu kaynağının reel olarak düşmesidir. Aksine tedavi hizmetleri ve ilaç giderleri ise özellikle bu dönemde uygulanan çok çeşitli politikalarla artmıştır.

Sağlık harcamalarının kaynak kullanımında etkinlik gözetilmeden özellikle tedavi hizmetlerine yönelik artması orta ve uzun vadede sağlık hizmetine çok daha fazla ihtiyaç duyacak olan yoksul kesimleri doğrudan olumsuz etkileyecektir.

### **Sağlık Bakanlığı 2008 Bütçesi ve 2009-2010 Program Öngörülleri**

Sağlık Bakanlığının bütçesi fonlar eklenmiş ve yeşil kart harcamaları düşülmüş olarak ele alındığında, 1997-2006 arasında kurum bütçesinin reel olarak bir düşme eğilimi içinde olduğu görülmektedir.

2002 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 0,99 olan bakanlık bütçe harcamaları izleyen iki yıl düşerek yüzde 0,86'ya inmiştir. 2005 ve sonrası bakanlığın bütçesi yüzde 1'in üzerine çıkmakla birlikte bu artışta belirleyici olan esas olarak 5283 sayılı yasa ile SSK hastanelerinin bakanlığa devredilmesiyle ortaya çıkan ilave harcama genişlemesidir. Belli varsayımlarla bu ilave harcama ayıklandığında, bakanlık harcamalarının 1997 yılı düzeyinin altına düştüğü tahmin edilmektedir.

Tablo 14. Sağlık Bakanlığının Bütçe Büyüklüklerinin GSYİH'ya Oranlarının Gelişimi (Yeşil Kart Harcamaları Ayıklanmış)

	Cari Harcamalar			Yatırım	Transfer	Toplam	SSK Hast. Düzeltilmiş	
	Personel	Diğ.Cari	Toplam				Tah. 1	Tah. 2
1997	0,70	0,06	0,76	0,08	0,01	0,85		
1998	0,70	0,06	0,76	0,09	0,01	0,86		
1999	0,81	0,05	0,86	0,04	0,01	0,92		
2000	0,68	0,05	0,73	0,12	0,01	0,86		
2001	0,74	0,08	0,81	0,16	0,01	0,98		
2002	0,73	0,06	0,79	0,17	0,01	0,97		
2003	0,69	0,05	0,75	0,10	0,01	0,85		
2004	0,69	0,10	0,80	0,06	0,00	0,86		
2005	0,84	0,10	0,95	0,07	0,00	1,02	0,87	0,82
2006 (G)	0,79	0,10	0,89	0,08	0,00	0,98	0,83	0,79
2007 (B)	0,86	0,07	0,93	0,11	0,00	1,04	0,90	0,84
2008 (B)	0,76	0,13	0,89	0,08	0,00	0,97	0,82	0,78

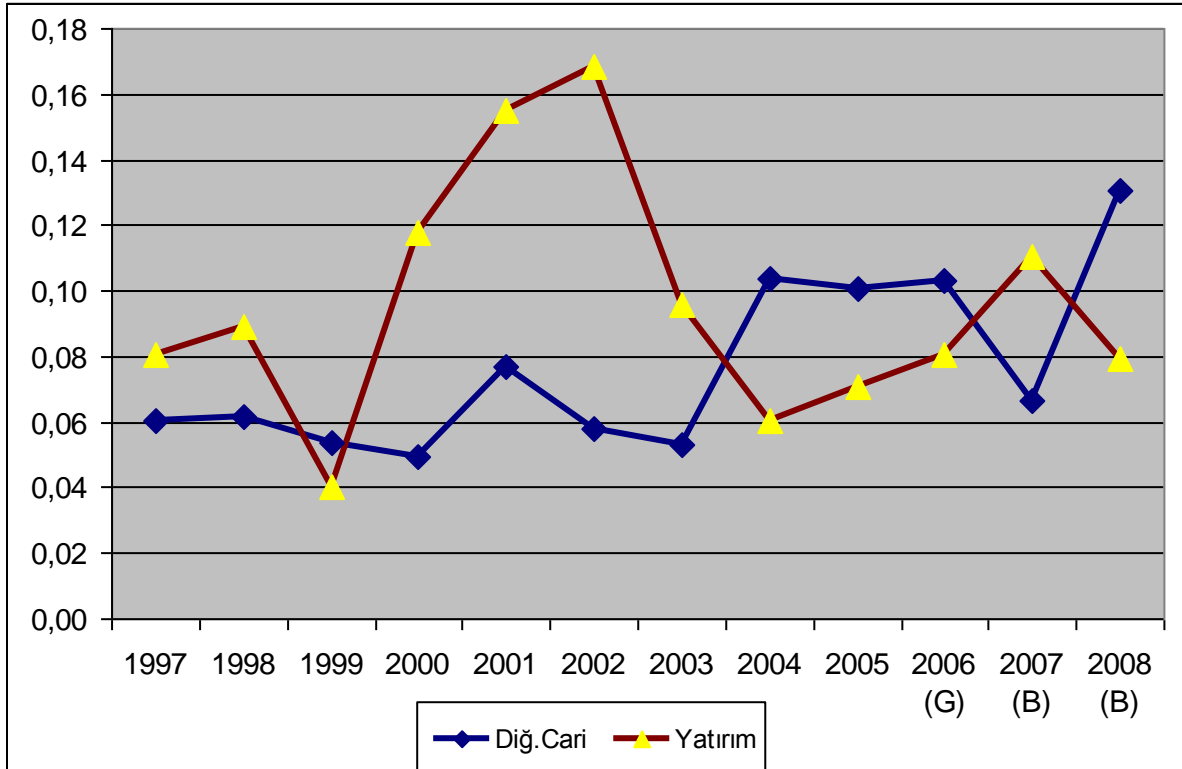
2002 yılında GSYİH'ya oran olarak yüzde 0,97 olan bakanlık bütçe harcamaları izleyen iki yıl önemli oranda düşerek yüzde 0,86'ya inmiştir. 2005 yılında bakanlığın bütçesi yüzde 1'in üzerine çıkmakla birlikte bu artışta belirleyici olan esas

olarak 5283 sayılı yasa ile SSK hastanelerinin bakanlığa devredilmesiyle ortaya çıkan ilave harcama genişlemesidir. Belli varsayımlarla bu ilave harcama ayıklandığında, bakanlık harcamalarının 1997 yılı düzeyinin bile altına düştüğü görülmektedir. Nitekim Sağlık Bakanlığının toplam sağlık harcamaları içindeki payı 1990'lı yılların sonundaki yüzde 30 düzeyinden 2004 yılında yüzde 15'e, 2006 yılı sonunda ise SSK hastanelerinin devri ile yüzde 18'e çıkmıştır. SSK ayıklandığında bu oran tekrar yüzde 15'lere düşmektedir. Sağlık harcamaları reel olarak yüzde 40'a yakın oranda artarken Sağlık Bakanlığının kullandığı (döner sermaye hariç) kaynakların azalması sağlık hizmetlerinin kalitesini ve etkinliğini doğrudan olumsuz etkilemektedir.

2008 yılı bütçe tasarısında bakanlığın personel giderleri ödeneğindeki düşme dikkat çekicidir. Bakanlığın bu düşmeyi açıklaması gerekmektedir. Öngörülen bütçe personel giderlerini karşılamaktan uzaktır. Personel giderlerini başta döner sermaye olmak üzere başka kaynaklarla karşılanmaya çalışılması mı söz konusudur? Bu ise kalıcı yapısal bir önlem olmaktan uzak görünmesinin yanında sağlık hizmetlerinin sunum düzeyini ve kalitesini öngörülen modelin uygulamasına göre olumsuz etkileyebilecektir. Olumsuz etkilemenin sonuçlarından bir tanesi sağlık maliyetlerinin artmasıdır.

Sağlık Bakanlığı bütçesinde özellikle, yatırım harcamaları dalgalı bir yapı göstermekle birlikte esas itibarıyla reel olarak düşmektedir. Bu düşmenin 2008 yılında da devam etmesi öngörülmüştür. 2007 bütçesinde yatırım harcamalarında bir artış olmakla birlikte yıl sonunda bunun hedeflenen düzeyde gerçekleşmeyeceği görülmektedir.

Grafik 10. Sağlık Bakanlığı Mal Ve Hizmet Alımları ile Yatırım GSYİH'ya Oranlarının Gelişimi



Diğer cari harcamaların (mal ve hizmet alımlarının) 2008 bütçesinde artması esas olarak temel sağlık hizmetleri genel müdürlüğündeki hizmet alımlarının artmasından kaynaklanmaktadır. Bu hizmet alımının niteliğinin ve personel nitelikli olup olmadığının bakanlık tarafından açıklanması önemlidir.

Yatırımlarda bütçe kaynaklı desteğin azalması aslında bugünkü hükümetin geleceğe bumerang etkisi yaratacak bir harcama ertelemesi yapmaktan başka bir şey değildir.

Sağlık Bakanlığın farklı kurumsal yapılar tarafından sunulan sağlık hizmetlerini ne düzeyde koordine ettiği önemli bir sorundur. GSYİH'nin yüzde 5'in aşan ulaşan bir mali büyüklüğün ekonomide kaynakların etkin kullanılması çerçevesinde Sağlık Bakanlığı tarafından nasıl yönlendirildiği, hizmetin gerçekten ihtiyacı olanlara sunulması konusunda ne tür stratejiler geliştirildiği, somut olarak neler yapıldığı açık değildir. Aslında bakanlık bu anlamda sektörün beyni olarak koordinasyon işlevini geliştirmek yerine özellikle döner sermayeler aracılığı ile sektörü kendisine kaynak sağlayan bir faaliyet alanı olarak görmektedir. Bakanlık hem kamu parasını hem de vatandaşın parasını kamunun sektöre müdahalesini açıklayan temel nedenlerin dışında kullanmakta, bir anlamda kendisine ve ilgili diğer taraflara rant aktarmak suretiyle etkinsiz kullanmaktadır.

Hükümet önce 2006 mali yılı merkezi yönetim bütçe kanununa, sonra ise başka bir kanuni düzenleme ile Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayelerin (devredilen SSK hastaneleri dahil) yaklaşık 1 milyar YTL düzeyindeki alacağını silmiştir. Yine 2007 yılında çıkarmış olduğu başka bir düzenleme ile de döner sermayeli işletmelerin bilançolarında biriken alacakların aşamalı olarak silinmesine yönelik bir yasal düzenleme yapmıştır. Bu şekilde başta sosyal güvenlik kurumları olmak üzere kamu kurumlarının döner sermayelere olan borcunun bir kısmı silinmiş ve silinmesi planlanmaktadır. Bu işlem ile özellikle faiz dışı fazla hedefine ulaşmak amacıyla kamu harcamalarının olması gerekenden düşük gösterilmesi de sağlanmıştır.

Sağlık harcamaları aslında GSMH'ya oran olarak yüzde 5'in üzerindeyken, Sağlık Bakanlığına bağlı döner sermayelerin alacaklarının silinmesi dolayısı ile borçlu olan kurumların gider göstermemesi nedeniyle bu oran yüzde 5'in altına indirilmeye çalışılmıştır. Üniversitelere bağlı sağlık döner sermayelerinin alacakları için henüz silme işlemi yapılmamakla birlikte bu kurumların alacaklarının karşılığının yüzde 80'den fazlası kurumların giderleri arasında hala gösterilmemektedir.

Tablo 15. Sağlıkla İlgili Döner Sermaye Bilançolarındaki Ticari Alacak Tutarları

(milyon YTL)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Ticari Alacaklar Toplamı</b>	<b>164</b>	<b>260</b>	<b>452</b>	<b>911</b>	<b>1.402</b>	<b>2.218</b>	<b>4.840</b>	<b>6.200</b>
Sağlık Bakanlığı						1.542	3.932	5.037
<b>Brüt Satışlar</b>	<b>588</b>	<b>1.031</b>	<b>1.678</b>	<b>3.182</b>	<b>4.365</b>	<b>7.295</b>	<b>10.492</b>	<b>12.716</b>
Tic. Alacak./ Brüt Satış. (%)	27,9	25,2	26,9	28,6	32,1	30,4	46,1	48,8
Tic. Alacak./GSMH (%)	0,21	0,21	0,26	0,33	0,39	0,52	1,00	1,10

Kaynak: Yılmaz (2007)

Yukarıdaki tablodan görüleceği şekilde sağlıkla ilgili döner sermayelerin kamudan alacakları toplamı son üç yılda hızla artarak 6 milyar YTL düzeyini aşmıştır (2005 ve 2006 rakamlarına SSK hastaneleri dahildir). Sağlıkla ilgili döner sermayelerin kurumlardan olan alacaklarının brüt satışlarına oranı yüzde 20'lerden 2005 yılında yüzde 40'a, 2006 yılında ise yaklaşık yüzde 50'ye sıçramıştır. GSMH'ya oran olarak ise alacaklar yüzde 0,2'lerden yüzde 1'lere çıkmıştır.

Tüm bunların anlamı hastanelerin cari giderlerini, yatırım giderlerinin, bakım onarım giderlerinin yapıldığı personel ek ödemelerin döner sermayelerdeki kaynakla sağlandığı bir ortamda döner sermayelerin hızla ödeme güçlüğü bir süre sonra ödeme imkansızlığına çekilmesi sağlık sisteminin de çökmesine yol açacaktır. Sağlık hizmetlerinin kalitesindeki düşme ve aşınma bunun günümüze yansıyan görüntüsüdür.

### **Koruyucu Sağlık Hizmetlerinin Düzeyindeki Düşme**

Sağlık Bakanlığının özellikle SSK hastanelerinin devri yoluyla görev tanımı tedavi hizmetlerinde artmakla birlikte bütçeden aldığı kaynak yukarıdaki tablodan açık bir şekilde görüldüğü üzere reel olarak azalmaktadır. Kaynakların azalması bakanlık karar alma sürecinde daha az etkin olan koruyucu sağlık birimlerinin kullandığı kaynağın azalmasına dolayısı ile halk sağlığına kaçınılmaz olarak daha düşük öncelik verilmesine yol açmaktadır.

Yukarıdaki tespitin, sağlık politikası geliştirme ve uygulama konusundaki yetersizliği en somut göstergesi koruyucu nitelikteki sağlık harcamalarının toplam sağlık harcamaları içindeki payının sürekli düşmesi ve sağlık harcamaları artarken koruyucu sağlık harcamalarının reel olarak azalmasıdır.

Koruyucu sağlık harcamalarındaki gelişmeyi gösteren tabloların başında bütçeden yapılan halk sağlığı harcamalarının gelişimi gelmektedir. Halk sağlığına ayrılan bütçe kaynaklarının sağlık harcamaları içindeki payı yüzde 1,2'lere kadar düşmüştür.

Burada iki temel faktör belirleyici olmuştur; birincisi, Sağlık Bakanlığının bütçesindeki reel gerileme, ikincisi kamu harcamalardan yapılan tasarrufların doğrudan bu harcamaları olumsuz etkilemesi. Bakanlık tedavi harcamaları başta olmak üzere diğer harcama kalemlerinde ödeneğin çok üstünde harcamakta halk sağlığından ise tasarruf etmeye çalışmaktadır.

Halk sağlığına yönelik olarak başta Ana çocuk sağlığı, verem, sıtma olmak üzere bir çok daire bütçe ödeneklerini tam olarak kullanamamaktadır.

Tablo 16. Koruyucu Sağlık Harcamalarının Gelişimi

(milyon YTL)	2004	2005			2006		
		Bütçe	Gerçek.	Sapma	Bütçe	Gerçek.	Sapma
<b>Bütçe Halk Sağlığı Harcamaları</b>	<b>251</b>	<b>386</b>	<b>287</b>	<b>-25,7</b>	<b>525</b>	<b>404</b>	<b>-23,1</b>
Sağlık Bakanlığı	240	327	254	-22,3	430	304	-29,5
<b>Bütçe Sağlık Harcamaları</b>	<b>4.962</b>	<b>5.988</b>	<b>7.334</b>	<b>22,5</b>	<b>8.135</b>	<b>9.274</b>	<b>14,0</b>
Kamu Sağlık Harcamaları	21.563	22.000	24.445	11,1	25.707	29.661	15,4
<b>Çeşitli Rasyolar</b>							
GSMH'ya Oranı (%)	0,056	0,068	0,052	-23,2	0,097	0,070	-27,9
Bütçe Sağlık Harcamaları İçindeki Payı (%)	5,05	6,45	3,92	-39,30	6,45	4,35	-32,5
Kamu Sağlık Harcamaları İçindeki Payı (%)	1,16	1,76	1,17	-33,09	2,04	1,36	-33,4

Kaynak: Yılmaz (2007)

OECD verilerine (2005) göre kişi başına koruyucu nitelikte halk sağlığına 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. İzleyen tablodaki ülke ortalamalarının yaklaşık onbeşte biri düzeyinde kişi başına koruyucu sağlık harcamasını Türkiye yapıyor gözükmektedir.

Tablo 17. 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 2005 ve H. Hakan Yılmaz (2006)

Sağlık Bakanlığının bu konuda hesap vermesi gerekmektedir. Vergi mükellefinin parasıyla karşılanması gereken sağlık hizmetlerinin başında koruyucu sağlık hizmetleri gelmektedir. Özellikle yoksulluğun arttığı, alt yapı problemlerinin

hala sorun olduğu bir ÷lkede bu tespit daha doğru olmaktadır. T÷rkiye kişi başına koruyucu sağlık harcaması bakımından aslında gelişmiş ÷lkelerden çok daha fazla harcaması yapması gerekirken daha az harcama yapmaktadır.

Koruyucu sağlık hizmetlerine y÷nelik olarak ayrılan kaynağın yetersizliği ve reel olarak d÷şmesi, özellikle aşılama konusundaki problemler, gelecek dönemde yaşanacak bir çok bulaşıcı nitelikteki hastalığa karşı ÷lkeyi aslında bir anlamda hazırlıksız bir noktaya taşımaktadır.

### **S÷zde Kalan şeffaflık**

AKP sözc÷leri, kamu mali y÷netimini yeniden yapılandırma çalışmaları sonucunda mali y÷netimde saydamlığın g÷çlendirildiğini, sağlıklı bir hesap verme mekanizması ve etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulduğunu, hesap verme sorumluluğuna dayalı bir y÷netim anlayışının sonucu olarak kamu kurumlarının faaliyetlerini performanslarının izlenmesine imkan verecek şekilde raporlamaya başladıklarını ileri s÷rmektedir. Oysa gerçek, hiç s÷ylenenler gibi değildir. şeffaflık ilkesi ile bağdaşmayan uygulamalara devam edilmekte, stratejik planlar, hesap verme sorumluluğunu yerine getirecek nitelikte hazırlanmamaktadır.

Stratejik planların g÷stermelik değil işlevsel olması zorunludur. Stratejik plan dokümanlarını, s÷s malzemesi gibi kullanılma eğilimi giderek artmaktadır. Görünüşte stratejik plan vardır. Ama bunlar, istenilen iyi sonuçlara varılmasını sağlayacak niteliğe haiz değildir. Sorunların önemli bir bölümü hesap verme sorumluluğuna uygun bir idari ve mali yapının oluşturulmaması yüzünden ortaya çıkmaktadır.

Öte yandan, şeffaflığı sağlamanın başta gelen koşulu, stratejik planlardaki amaç ve hedeflere ne ölçüde ulaşıldığını doğru bir şekilde ölçmektir. Performans esaslı bütçede kaynak tahsislerinin belirlenen hedeflere ve ulaşılan sonuçlara dayalı olarak yapılması gerekir. İşlevselliği olan iyi bir stratejik plana ve bu planın yönlendireceği performans esaslı bütçe sistemine sahip olunmadıkça şeffaflık konusu tüm iyi niyetli çabalara rağmen sorun olmaya devam edecektir. Nitekim, buna benzer bir tespit Sayıştay tarafından genel uygunluk bildiriminde de yapılmıştır.

“a) Kurumların 2006 Malî Yılı Bütçe Tasarılarının hizmet gerekçesi ve hedeflerine ilişkin bölümlerinin incelenmesinde, -genel olarak- her bir hizmet biriminin faaliyet alanlarına ilişkin genel açıklamalarda bulunulduğu; ancak, öngör÷len ve gerçekleştirilmesi planlanan hedeflere ilişkin (Bütçe Hazırlama Rehberi-Hizmet Gerekçesi ve Hedefleri maddesi çerçevesinde) açıklamalara yeterince yer verilmediği;

b) Kurumların 2006 Malî Yılı Kesin Hesap Cetvelleri gider açıklamalarının incelenmesinde ise; –genel olarak- her bir hizmet birimi itibariyle düzenlenmesi gerekli olan Kurumlar Bütçe Tasarılarında öngör÷lmüş olması gereken hizmet gerekçesi ve hedeflerinin ne ölçüde gerçekleştirildiği yönüyle açıklamalardan çok, gider tertipleri itibariyle ekonomik sınıflandırmanın birinci ve ikinci düzeyinde ödenek, gider, ödenek iptali vb. verilerle ilgili açıklamalarda bulunulduğu;

Görülmektedir.

Bu durum ise, Bütçe hizmet gerekçesi ve hedefleri ile kesin hesap gider açıklamasının

hedefler ve gerçekleşen değerler açısından karşılaştırılmasını güçleştirmektedir.

Diğer taraftan, Kurum kesin hesap gider açıklamalarında, ekli tablolarda (Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler, Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar itibarıyla ayrı ayrı) gösterilen gider tertiplerine ilişkin açıklamalar; ödenek iptal edilme oranları yüksek olduğu halde, iptal edilme gerekçelerinin yeterince açıklanmaması nedeniyle yetersiz bulunmuştur”

Kaynak: Sayıştay Başkanlığı 2006 yılı Genel Uygunluk Bildirimi, s.46

AKP, iktidar olduğundan bu yana bütçe kanunları ile şeffaflığa aykırı uygulamalar yapmaktadır. Fazla gerilere gitmeden örnek vermek gerekirse; 2006 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu, Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu tarafından yönetim ve denetimi devralınan kuruluşların kesinleşmiş vergi, harç, ceza, gecikme zammı ve faizi ile GSM Hazine payı borçlarına karşılık tahsil edilecek gelir tahminini aşan kısmın; Maliye Bakanlığı bütçesinin çeşitli tertiplerine ve Yusufeli HES projesi ile Temel Eğitim II. Faz projesine ödenek kaydı için Maliye Bakanını yetkili kılmıştı.

Maliye Bakanına verilen bu yetki ile 2.5 milyar Yeni Türk Lirası tutarındaki gelir ve ödenek, yıl başında bütçe gelir ve gider rakamları içinde görünmedi. Yıl sonunda bunların gelir ve ödenek kayıtları yapılırsa bile çok büyük miktardaki bir ödenek bütçe yılının başında bütçe içinde görünmedi.

Benzer uygulama 2007 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununda devam ettirildi. 2007 Bütçesinde; sağlık kurum ve kuruluşlarından alınmış olan tedavi hizmeti faturaları ve serbest eczanelerden alınmış olan ilaçlara ilişkin faturalar ile mevzuatı uyarınca doğrudan hak sahiplerine ödenmesi gereken tedavi yardımına ilişkin faturalardan, 31/12/2006 tarihine kadar düzenlenmiş olmakla birlikte 2006 yılı sonuna kadar ödenememiş olanlara ilişkin giderleri karşılamak üzere Maliye Bakanlığı bütçesinde yer alan ödenekten ilgili idarelerin bütçelerinde yeni açılacak tertiplere aktarma yapmaya ve öngörülen ödeneğin bir katını aşmamak üzere karşılanamayan kısım kadar ilgili tertiplere ödenek eklemeye Maliye Bakanı yetkili kılınmıştı. Bu düzenleme ile de 2006 yılında yapılmış olan sağlık giderlerine ilişkin yüklü bir tutarın 2006 yılı bütçesi içinde gösterilmemesine olanak sağlandı. Böylece 2006 yılı bütçe gerçekleşme rakamı gizlenen rakam kadar düşük gösterilmiş oldu.

2007 yılında şeffaflık ilkesine aykırı olan uygulamalara verilebilecek örneklerden bir diğeri, taşınmaz satışlarından elde edilecek gelirlerin bütçeye gelir ve Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesine ödenek kaydedilmesi için Maliye Bakanını yetkili kılan düzenleme idi. Taşınmazların satışından elde edilecek gelirler, bölünmüş

yol veya Devlet ve il yolları yapım, bakım ve kamulaştırma hizmetlerinde kullanılacaktı.

Bu hüküm dolayısı ile satılan hazine arazilerinden elde edilecek gelirler ve bu gelirlerin bölünmüş yol veya Devlet ve il yolları yapım, bakımında kullanılması dolayısı ile yapılacak harcamalar gizlenmiş olmaktadır. Yıl sonunda bunların gelir ve ödenek kayıtları yapılsa bile çok büyük miktardaki bir tutar, bütçe yılının başında bütçe içinde görünmemektedir. Karayolları Genel Müdürlüğü bütçesine geçen sene yatırımlar için 3.250 milyon YTL ödenek verilmişti. Bu sene yatırım rakamı 2,100 milyon YTL'ye indirilmişti.

2.100 milyon YTL, Karayolları Genel Müdürlüğü'ne iş yapan müteahhitlerin 2006 yılında yaptıkları ancak parasını alamadıkları tutardaki alacaklarını bile karşılamaktan uzaktır. Yapılan açıklamalara göre müteahhitler 2006 yılında 2.5 milyon YTL tutarındaki yapılmış işlerin parasını hala alamamışlardı. 2007 yılı bütçe tartışmaları sırasında, arazi satışından gelecek tahmini 4-5 milyon YTL'nin bütçe yılı başında bütçe giderleri içinde gösterilmediği tahmin edilmişti.

Maliye Bakanı bütçenin şeffaflığı ile bağdaşmayan bir başka uygulamayı Bütçenin (E) Cetvelinde yer alan bazı düzenlemeler nedeniyle yaptı. 2006 ve 2007 yılında bazı gelir ve giderlerin özel hesaplarda takibi , ödenek aktarma ve ekleme işlemleri ve uygulanmayacak kanun hükümleri için (E) cetveline hüküm konuldu.

Örneğin, 2007 Bütçesinin 11. maddesinin başlığı "Aktarma ve ekleme işlemleri" olmasına karşın, ödenek aktarma ve ekleme konusunda Maliye Bakanına yetki veren bazı düzenlemelere 11. maddede değil, bütçe kanununa bağlı (E) cetvelinde yer verildi.

Benzer şekilde, Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı hizmetlerinde kullanılacak binaların inşaatı, bakım ve onarımı ile tefriş ve donanımına ilişkin alımlarda 180 sayılı KHK'nin 32. madde hükmünün uygulanmayacağına dair hüküm bütçenin maddeleri arasında değil, bütçe kanununa bağlı (E) cetvelinde yer aldı. Bu hüküm, Maliye Bakanlığı ile Gelir İdaresi Başkanlığı'nı Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın tüzük, yönetmelik, tip sözleşme, şartname, rayiç, fiyat analizleri ve birim fiyatlarına uyma zorunluluğundan kurtarıyordu.

Ödenek aktarma ve ekleme işlemlerinin, olması gereken yerde, yani bütçenin maddeleri arasında değil de, olmaması gereken yerde, yani dikkatlerden kaçma olasılığı daha yüksek olan ve üzerinde konuşma yapılmayan bağlı cetveller arasında gösterilmesi bütçede şeffaflık ilkesi ile açıklanabilir mi? 2008 Yılı Bütçesinde bu hükümlerin olmamasının nedeni, şeffaflık kaygısı değil, 2007 yılında CHP'nin (E) Cetvelinde yer alan bu düzenlemelerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurusudur.

Bütçenin şeffaflığı açısından önemli olan, bazı gelir ve giderlerin bütçenin gelir ve gider kalemleriyle ilişkilendirilmeksizin özel hesaplarda takibine ilişkin hükümleri artık bütçe kanunlarında görmüyoruz. 2005 yılından itibaren Bütçe Kanunlarında bu tür düzenlemeler yok ama, böyle bir sonuç büyük ölçüde 17.9.2004 tarihinde kabul edilen 5234 sayılı kanundaki düzenlemeler yüzünden ortaya çıktı.



Çünkü 5234 sayılı Kanunun çeşitli maddelerinde, bütçenin gelir ve gider kalemleriyle ilişkilendirilmeksizin muhasebeleştirmeyle ilgili düzenlemelere yer verildi. Bu yüzden, örneğin, KİT'ler, kamu bankaları, büyükşehir belediyeleri, belediyeler, il özel idareleri ve bunlara ait tüzel kişilerin Devlete ait olan ve bu Kanun kapsamına giren borçlarına karşılık, mülkiyeti bu idarelere ait ve üzerinde herhangi bir takyidat bulunmayan taşınmazlarından genel bütçeye dahil daireler ve katma bütçeli idarelerce ihtiyaç duyulanlar oluşturulacak komisyon tarafından takdir edilecek değeri üzerinden, borçlu kurumun da uygun görüşü alınarak Maliye Bakanlığınca bütçenin gelir ve gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin satın alınabilmektedir.

Sayıştay'ın 2006 yılı Hazine İşlemleri Raporunda da silinen alacaklar nedeniyle şeffaflığa aykırı uygulamalara dikkat çekilmiştir. Rapora göre 2006 yılında; T. Halk Bankası'ndan 2,1 milyon YTL, Destekleme Fiyat İstikrar Fonu'ndan 61,2 milyon YTL, deprem, altyapı, sosyal riskin azaltılması, endüstriyel teknoloji alanlarındaki proje kredilerinden kaynaklanan alacaklardan 1.171 milyon YTL, belediyelerle yapılan uzlaşmalar sonucunda 325 milyon YTL olmak üzere toplam 1.559 milyon YTL tutarında alacak bütçe gideri ile ilişkilendirilmeksizin terkin edilmiştir.

Bütçenin gelir/gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin bazı hazine alacaklarının silinmesi, bütçe giderlerinin daha düşük görünmesine yol açarak mali saydamlık ilkesine aykırı uygulamalara sebebiyet vermektedir. Ayrıca silinen bu tutarlar bütçe dışına çıkarıldığından kesin hesap sürecinin dışında kalmaktadır.

Raporda yer alan açıklamalara göre: "Alacak hesaplarında izlenen tutarlar, tahsil edilemeyeceği anlaşıldığında bütçe kanununa konulan hükümlerle terkin edilmekte veya getirilen mevzuat değişiklikleri ile silinerek hazine hesaplarından çıkartılmaktadır. Silinen tutarlar, alacak kayıtlarının yapıldığı yıllara ilişkin bütçe gideri yapılması gereken tutarları ifade etmektedir. Zira, bütçe ile bütçe dışı kurumlar arasındaki ilişki, bütçeden yapılacak transfer ödemeleriyle kurulmalıdır. Ancak, bu ilişki kurulmamakta, ilgili alacaklar, silindiği yıllarda da bütçe gideri yapılmamaktadır. Diğer bir deyişle, finansman kaynakları bütçe dışında kullanılmakta, ilgili kurumlara "transfer gideri" niteliğindeki ödemeler ise bütçe dışında gerçekleştirilmektedir. Bu durum, bütçe uygulaması açısından değerlendirildiğinde: Alacak kayıtlarının yapıldığı yıllarda gider bütçesi olması gerekenden daha az görünmekte; Bütçe, merkezi yönetimin bütün faaliyetlerini kapsayan bir belge olmaktan çıkmakta, yapılan işlemler kesin hesap sürecinin dışında kalmakta; borç ve alacak yönetiminde zaafılara yol açılmakta ve uygulama, mali disiplin ve kamu harcamalarında saydamlık ilkeleri ile çelişmektedir."

### **Faaliyet Raporlarının Etkinlikten Uzak Hazırlanması**

5018 sayılı Kanunda makul, gerçekçi ve uygulanabilirliği olmayan çok sayıda düzenleme vardır. Bunlardan biri de, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 42 inci maddesindeki düzenlemedir. Bu maddenin 5 inci fıkrasında, idarelerin faaliyet raporlarının, genel faaliyet raporunun, dış denetim genel değerlendirme raporunun,

kesin hesap kanun tasarısının merkezi yönetim bütçe kanunu tasarısı ile birlikte görüşüleceği yazılıdır.

5018 sayılı Kanununun 41. maddesine göre, üst yöneticiler ve bütçeyle kendisine ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri tarafından her yıl faaliyet raporu düzenleyecektir. Düzenlemeye göre, harcama yetkilisi, Birim Faaliyet Raporunu üst yöneticiye verecek. Üst yönetici, faaliyet sonuçlarını gösteren İdari Faaliyet Raporunu Sayıştay'a ve Maliye Bakanlığı'na verecektir. Mahalli idareler de faaliyet raporlarını düzenleyerek İçişleri Bakanlığına gönderecektir. İçişleri Bakanlığı tarafından mahalli idareler değerlendirme raporu hazırlanarak Mayıs ayı sonuna kadar Sayıştay Başkanlığına gönderilir ve kamuoyuna açıklanır. Maliye Bakanlığı, merkezi yönetim kapsamındaki idarelerin yıllık faaliyet sonuçlarını Genel Faaliyet Raporunda gösterecek ve Sayıştay'a verecektir. Sayıştay, İdari Faaliyet Raporunu, Genel Faaliyet Raporunu, Mahalli İdareler Değerlendirme Raporunu ve Dış Denetim Raporlarını dikkate alarak TBMM'ne görüş bildirecektir.

Her şeyden önce belirtmek gerekir ki, 5018 Sayılı Kanunla stratejik planlama, performans bütçe, iç kontrol, iç denetim vb. gibi alanlarda eskiye oranla önemli değişiklikler ve yenilikler getirilmiş olmakla birlikte, hesap (sayman hesabı) konusunda 1050 sayılı Kanundakinden farklı yepyeni bir düzenleme yapılması yoluna gidilmemiştir.

5018 sayılı Kanun ve bu Kanuna dayalı olarak yürürlüğe konulan "Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği"nin yaptığı değişiklik "sayman" ünvanının "muhasebe yetkilisi", "saymanlık" teriminin ise "muhasebe birimi" terimlerine dönüştürülmesinden ibarettir.

Sayman hesaplarının, Sayıştay'ca denetlenmesinde 5018 sayılı Kanundan sonra herhangi bir değişiklik söz konusu değildir. Genel bütçeli idareler bakımından il ve ilçe bazındaki muhasebe birimlerine göre tutulmuş sayman hesabı bir bütün olduğundan, kamu idareleri baz alınarak sayman hesabının tahakkuk dairelerine göre parçalı olarak incelenmesi mümkün değildir.

5018 sayılı yasanın değişik 41'inci maddesinde sözü edilen "Faaliyet raporları"nın sayman hesapları ve bunların ayrılmaz parçasını oluşturan mali tablolarla hiçbir ilişkisi bulunmamaktadır. Mali tablolar muhasebe sistemi içinde muhasebe birimlerinde tutulan kayıtlara ve muhasebe verilerine dayanılarak hazırlanan tablolardır. Muhasebe birimlerince düzenlenecek olan mali tabloların isimleri ve sayıları "Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği"nde belirtilmiştir. 41'inci maddede sözü geçen faaliyet raporları bu Yönetmelikte sayılan tablolar arasında bulunmamaktadır. 5018 sayılı kanunun anılan maddesinde: " Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerince, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlanır" denilmek suretiyle, faaliyet raporlarının hesaptan ve hesabın ayrılmaz parçası olan mali tablolardan farklı olduğu dolaylı olarak vurgulanmıştır.

Faaliyet raporları stratejik planları ve yıllık performans programları ile bağlantılı olup sayman hesaplarından ayrıdır. Bu raporlar mali hesap denetiminin bir

parçası olmadığı gibi her yıl yayınlandığından performans denetiminin de konusu değildir.

Başka ülke Sayıştaylarının denetlemediği ve uluslar arası denetim standartlarına göre denetlenmesi gereken bir belge olmayan “faaliyet raporlarının” denetiminin neden Sayıştay’a verildiği cevaplanması gereken bir sorudur. Kaldı ki, stratejik planlama ve buna dayalı yıllık performans programları bütünüyle uygulamaya konulmadıkça yıllık faaliyet raporlarından söz etmenin mümkün olmaması gerekir.

Faaliyet raporu, stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumunu ve meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan rapordur.

Faaliyet raporlarının hazırlanmasına ilişkin usul ve esaslar 2006 yılında yürürlüğe giren “Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik” ile belirlenmiştir. Kamu idareleri anılan Yönetmelikte belirlenen usul ve esaslara göre ilk faaliyet raporlarını 2006 mali yılı faaliyet sonuçlarını içerecek şekilde 2007 yılından itibaren hazırlamaya başlamışlardır.

2007 yılı itibarıyla kamu idareleri İdari Faaliyet Raporunu, Maliye Bakanlığı Genel Faaliyet Raporu’nu, İçişleri Bakanlığı da Mahalli İdareler Değerlendirme Raporunu yayınlamıştır. Sayıştay, bu yıl İdari Faaliyet Raporunu, Genel Faaliyet Raporunu, Mahalli İdareler Değerlendirme Raporunu ve Dış Denetim Raporlarını dikkate alarak TBMM’ne görüş bildirmemiştir. Maliye Bakanlığı’nın Genel Faaliyet Raporu incelenirse, orada bilgi olarak verilenlerin, “bütçe”, “kamu borç yönetimi” “orta vadeli plan ve orta vadeli mali plan” “iç kontrol” , “iç denetim” “stratejik planlama” ve “performans bütçe” ile ilgili bilgilerden ibaret olduğu görülecektir.

Görüldüğü gibi bu bilgilerin yer aldığı rapor, stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve gerçekleşme durumunu ve meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan rapor değildir. Maliye Bakanlığı aynı bilgileri “Bütçe Gerekçesi” ve “Yıllık Ekonomik Rapor” benzeri dokümanlarda zaten vermekte idi.

İçişleri Bakanlığı’nın hazırladığı, Mahalli İdareler Değerlendirme Raporu da aynı nitelikte hazırlanmış rapordur. Raporda yer alan bilgilere göre İçişleri Bakanlığı bu raporu: 81 adet il özel idaresi, 3225 adet belediye ve 19 adet belediye bağlı idaresinin hesap bilgilerini say 2000 i otomasyon sistemi kapsamında üçer aylık periyotlarda ve yıl sonlarında derleyerek ve kümülatif olarak toplayarak hazırlamıştır.

İçişleri Bakanlığı’nın hazırladığı raporda: Mahalli idarelerin yetki, görev ve sorumluluklarına; mevzuat çalışmalarına; mahalli idarelerin insan ve fiziki kaynaklarına; bütçe gelir ve giderlerine; iç ve dış borçlara; yardımlara; sosyal hizmet harcamalarına; stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamalarına; denetim sonuçlarına ve köydes projesine ilişkin bilgilere yer verilmiştir. Görüldüğü gibi İçişleri Bakanlığı’nın hazırladığı rapor da, stratejik plan ve performans programları uyarınca yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans göstergelerine göre hedef ve

gerçekleşme durumunu ve meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan rapor değildir.

Kısacası, faaliyet raporları istenilen sonuçları verecek şekilde hazırlanmamıştır. Zaten işlevselliği olan ve gerçekten stratejik plan olarak adlandırabileceğimiz bir dokümana sahip olmadan faaliyet raporu düzenlemek çok anlamlı değildir. Faaliyet raporlarının mali denetim yapar gibi her yıl incelenmesi ve değerlendirilmesi doğru bir yaklaşım tarzı değildir. Birbiri ile hiçbir organik ilişkisi olmayan idarelerin veri ve bilgilerinin kümülatif olarak toplanması da çok anlamlı değildir.

### **Anayasaya Aykırılık Taşıyan Bütçe Hükümleri**

2008 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun“Kısmen ve tamamen uygulanmayacak hükümler” Başlıklı 28 inci Maddesinde Anayasa’ya aykırı düşen hükümlere yer verilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin birçok kararında yinelenip vurgulandığı gibi, başlıca ereği, bütçe yasalarını yapısına ve amacına aykırı kurallardan ayıklamak ve bir sıkı düzene bağlayarak yalnızca bütçeye ilişkin bütçeyle ilgili konuları içermesini sağlamak olan Anayasanın 161 nci maddesi, öbür yasa kurallarını değiştiren, onların alanına ve konularına el atan bütçe yasası kurallarına açık ve kesin engeldir. (Anayasa Mahkemesi’nin 02.07.1991 gün ve E.1991/16, K.1991/19 sayılı Kararı, R.G. 02.07.1991, sa.27).

Diğer yasa kurallarını değiştiren, onların alanına ve konularına el atan düzenlemeler:

- 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 46 ncı maddesinin 7.fıkrasının 2008 yılında uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Anayasaya aykırı olan bu fıkra şöyledir: “Bu hesabın sarf, muhasebesi ve denetimi döner sermaye mevzuatına tabi olup, işlemleri üniversitece görevlendirilecek sayman tarafından yürütülür.”

- 5018 sayılı Kanununun 42 nci maddesinin üçüncü fıkrasının (g) fıkrasının uygulanmayacağı hükme bağlanarak kesin hesap kanunu tasarısı ekinde “Mal yönetim hesabı icmal cetvelleri” nin yer almayacağı öngörülmüştür.

5018 sayılı Kamu Yönetimi ve Mali Kontrol Kanunu Anayasa’nın 161 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca çıkarılan bütçenin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünü düzenleyen bir kanun olup bu Kanunda yılı bütçe kanunu ile değişiklik yapılabileceğine ilişkin bir yetki de verilmemiştir. Bu nedenle yapılan düzenleme Anayasa’ya aykırıdır.

- 4733 sayılı Tütün, Tütün Mamulleri, Tuz ve Alkol İşletmeleri Genel Müdürlüğü’nün yeniden yapılandırılması ile Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumunun kurulmasına ilişkin Kanunun “Tarımsal destekleme” başlıklı 7 nci maddesinin 2008 yılında uygulanmayacağı hükme bağlanmıştır. Bu madde şöyledir:

“Madde 7 — Tarımsal destekleme politikaları çerçevesinde doğrudan bütçeden veya uluslar arası kuruluşlardan sağlanan kaynaklardan, doğrudan ve/veya

dolaylı olarak yapılacak her türlü ödemelere ilişkin usul ve esasları belirlemeye Bakanlar Kurulu yetkilidir.”

Böyle bir düzenleme de “ diğer yasa kurallarını değiştiren, onların alanına ve konularına el atan” bir düzenleme olduğundan Anayasa’ya aykırı düşmektedir.

Aynı maddenin 14 numaralı fıkrasında yer alan “1479 sayılı Kanunun 69 uncu maddesi, ‘Bu Kanun gereğince yapılacak bildirimler hakkında 7201 sayılı Tebligat Kanunu hükümleri uygulanır. Ancak, beş yıl ve daha fazla süreye ilişkin prim borcu olan sigortalılara ilişkin olarak ek 19 uncu madde gereğince yapılacak bildirimler ilan en tebliğ suretiyle geręekleřtirilir.’ şeklinde uygulanır.” hükmü de belirtilen gerekçelerle Anayasa’ya aykırıdır.

Yukarıda yapmış olduğumuz açıklamalar çerçevesinde 2008 mali yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ülkenin biriken sorunlarına ve Türk halkının ihtiyaçlarına çare olmaktan uzaktır.

**M. Akif HAMZAÇEBİ**  
Trabzon Milletvekili

**Mustafa ÖZYÜREK**  
İstanbul Milletvekili

**Esfender KORKMAZ**  
İstanbul Milletvekili

**Bülent BARATALI**  
İzmir Milletvekili

**F. Mevlüt ASLANOĞLU**  
Malatya Milletvekili

**Gürol ERGİN**  
Muğla Milletvekili

**Faik ÖZTRAK**  
Tekirdağ Milletvekili