

Mali İzleme Raporu

2005 Yıl Sonu Değerlendirmeleri

Yönetişim Etütleri Programı

TEPAV | EPRI

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı | Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü

Uğur Mumcu Cad. 80/3
06700 G.O.P. Ankara
Tel : +90 312 446 0409
Faks : +90 312 446 3006
www.tepav.org.tr
tepav@tepav.org.tr

Matsa Basımevi 2006
Ankara, Türkiye
Tel : +90 312 395 2054

© 2006 TEPAV | EPRI

Bu rapordaki bilgiler kaynak gösterilmesi kaydıyla kullanılabilir.

ISBN 9944-927-09-0

Mali İzleme Raporu

2005 Yıl Sonu Değerlendirmeleri

2005 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları

*

2005 Yılı Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazlası Gerçeği
Yansıtıyor mu?

(Bütçe Hesaplarına Yansıtılmayan Harcamalar)

*

Hükümetlerin Kendilerine Dayatılan Bir Kamu Açığı
Hedefine Ulaştıkları İzlenimini Vermek İçin
İzleyecekleri Çeşitli Yollar

*

Türkiye’de Kamu Eğitim Harcamalarının Durumu

İÇİNDEKİLER

I. 2005 Yılı Geçici Sonuçları	
A. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı:	
A.1 Genel Görünüm	7
A.2 2005 Yılı Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazlası Gerçeği Yansıtıyor mu? (Bütçe Hesaplarına Yansıtılmayan Harcamalar)	9
B. Bütçe Giderleri	
B.1. Faiz Dışı Harcamaların Gelişimi	14
B.2.Faiz Dışı Harcamaların Fonksiyonel Dağılımı	17
B.3. Faiz Harcamalarındaki Gelişmeler	19
C. Bütçe Gelirleri	23
II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler	26
EK İNCELEMELER	
Ek 1: Hükümetlerin Kendilerine Dayatılan Bir Kamu Açığı Hedefine Ulaştıkları İzlenimini Vermek İçin İzleyecekleri Çeşitli Yollar	28
Ek 2. Kamu Eğitim Harcamalarının Durumu	31

Özet

2005 yılı konsolide bütçe verileri, ilk bakışta toplam kamu sektörü açısından program tanımlı faiz dışı fazla¹ hedefinin tutturulduğunu göstermektedir.

Ancak bütçe dışı harcamaların varlığı bu konuda tereddüt oluşturmaktadır. Bu harcamalar aşağıdaki tabloda gösterildiği şekilde tahmin edilmiştir:

	<i>Milyar YTL</i>	<i>GSMH'ye Oranı</i>
Devlet Hastanelerine Olan Birikmiş Borçlar	3,5	0,7
Eczanelere, Medikal Firmalara, Üniversite Hastanelerine ve Diğer Sağlık Kurumlarına Olan Birikmiş Tahmini Borçlar	1,0	0,2
Emeklilere Vergi İadesi Avanslarından Bütçeleştirilmeyen Tutarlar	1,1	0,2
TMO'ne Aktarılan Kredi Tutarı	0,9	0,2
Toplam	6,5	1,3

Normal şartlar altında tipik bütçe harcaması niteliğindeki bu harcamaların bütçe gideri olarak tahakkuk ettirilmesi; ödendiye bütçede gider olarak gösterilmesi, ödenmediye emanet hesaplarında izlenebilmesi gerekmektedir. Görüleceği üzere GSMH'nın 1,3'üne ulaşmış olduğu tahmin edilen bu tür giderlerin program tanımlı faiz dışı fazlanın hesaplanmasında dikkate alınması, dolayısıyla faiz dışı fazlanın bu kadar az ilan edilmesi gerekir.

Yıl bazında bütçe ödenekleri toplamının içinde kalınmış olsa da ödeneklerden bazıları aşılmış, bazıının ise altında kalınmıştır. Bu durum bir yere kadar normal olsa da 2005 yılı bütçe sonuçları bu durumun normal sınırlarını aştığını göstermektedir. (Bkz. Tablo 4) Bu durum bütçe harcamalarının planlanmasında ciddi bir probleme delalet etmektedir: bazı harcamalar düşük programlanmış, yıl içinde ihtiyaç dolayısıyla ödenek aşımı zorunluluğu ortaya çıkmıştır. Bunu telafi etmek için “boomerang tipi harcama kesintileri”ne gidilmiştir.

¹ Mali İzleme Haziran Raporu'nda program tanımlı faiz dışı fazla hesaplamasının açıklaması yapılmıştır.

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

Bütçe açığındaki olumlu performansın sağlanmasında en önemli faktör, faiz ödemelerinin başlangıç bütçe ödeneklerinin, yaklaşık olarak % 20 altında gerçekleşmesidir. Bu durum, döviz kurunun beklenenin altında gerçekleşmesi, iç borçlanmanın ortalama vadesinin yükselmesi ve faiz hadlerinde yıl boyunca görülen düşüşten kaynaklanmaktadır.

2005 yılında konsolide bütçe gelirleri bütçe hedefinin üstünde gerçekleşmiştir. Bu durum vergi dışı gelirlerin başlangıç hedefleri üstünde çıkması sonucu mümkün olmuştur. Dolaylı vergiler toplam vergi gelirleri içerisinde %70 oranında gerçekleşmiştir.

Raporumuzun ek incelemeler kısmında; bütçe dışı harcama yöntemlerine ilişkin açıklayıcı bir çalışmaya yer verilmiştir. Ayrıca, Ek:2’de kamu eğitim harcamalarının analizi yapılmıştır.

Kümülatif olarak değerlendirildiğinde 2005 yılı mali disiplin açısından çok önemli bir bozulmanın gözlemlenmediği ancak yapısal reformların ertelendiği, kriz sonrası geçici nitelikteki tedbirlerin hala uygulandığı, bütçe saydamlığının zorlandığı bir yıl olmuştur.

I. 2005 Yılı Geçici Sonuçları

A. Bütçe Dengesi ve Faiz Dışı Fazla Performansı:

A.1 Genel Görünüm

2005 yılı geçici sonuçlarına göre konsolide bütçe 9,7 milyar YTL düzeyinde açık vermiştir. Bütçe dengesi hem program hedefine, hem de bir önceki yıl bütçe açığına göre yaklaşık % 70'e yakın bir iyileşme içinde olmuştur.

Bütçe dengesinde yaşanan oldukça olumlu performansın devamında, program tanımlı faiz dışı fazla hedefine de açıklanan veriler çerçevesinde ulaşılmıştır. Burada dikkat çekilmesi gereken nokta, bütçe dengesi ve maliye tanımlı faiz dışı fazla dengesinde yaşanan oldukça olumlu performansın program tanımlı faiz dışı fazlada aynı oranda görülmemesidir. Program tanımlı faiz dışı fazlaya hedeflenen tutar düzeyinde ulaşılabilmektedir.

Program tanımlı faiz dışı fazlaya hedeflenen tutar düzeyinde ulaşılabilmektedir.

Tablo 1. 2005 Yılı Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri

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

Kaynak: Maliye Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı

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

Bütçe dengesinde yaşanan olumlu performansı, faiz giderlerinin program tahmini altında kalması belirlemiştir.

Program tanımlı faiz dışı fazla bir önceki yıla göre %9,8 oranında artış göstermiştir.

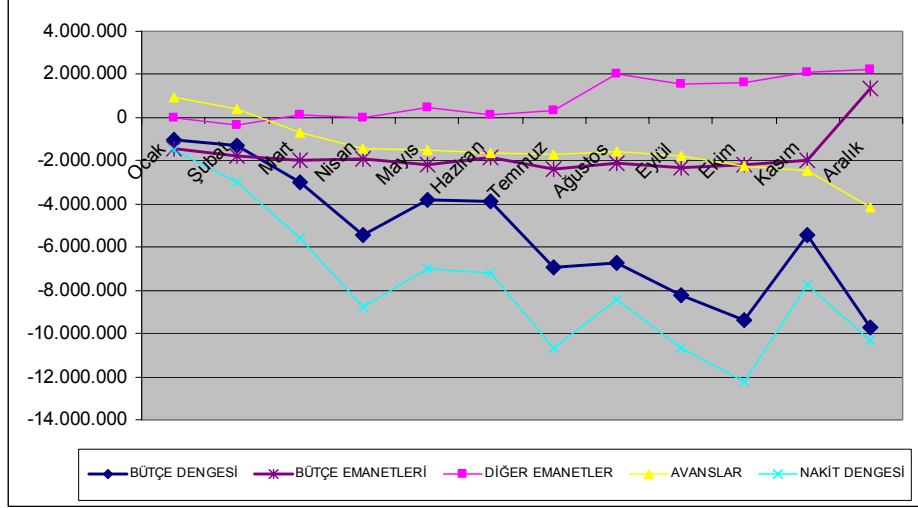
Bütçe dengesinde yaşanan olumlu performansı belirleyen temel kalemler; faiz giderlerinin program tahminin altında kalması, faiz dışı harcamaların toplam ödenek tavanı içinde kalması, vergi dışı gelirlerde program hedefinin üstünde yaşanan önemli artış ve özelleştirmeler sonucu elde edilen ilave hasılattır.

2005 yılı konsolide bütçe gelir ve giderlerindeki gelişmelere, daha analitik bir çerçeveden; program tanımlı (IMF tanımlı) bütçe gelir ve giderleri olarak baktığımızda, program tanımlı bütçe harcamalarındaki artış Aralık ayında hız keserek % 18,7 oranında, program tanımlı gelirlerdeki artış oranını ise % 16,9 oranında gerçekleştirmiştir. Aralık ayında program tanımlı harcamalar, dönemsel olarak beklenen artış oranın altında kalarak dönem içinde % 20'leri aşan harcama düzeyinin altında gerçekleşmiştir. Bütçe gelirleri ise Aralık ayında beklenen düzeyde çıkmıştır. Bu çerçevede, program tanımlı faiz dışı fazla bir önceki yıla göre % 9,8 oranında artış göstererek faiz dışı fazla hedefine ulaşmıştır.

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

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

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



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

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

Mali saydamlıktaki olumsuzluklar ciddi boyutlara ulaşmaktadır.

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

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

Bu işlemleri kısaca tekrarlamak istiyoruz.

1. Devlet Hastanelerine Borçlar (Kasım sonuçlarının ele alındığı Aralık raporunda ek olarak, yer Sağlık Harcamalarında Neler Oluyor bölümüne daha fazla bilgi için bakılabilir): Başta sosyal güvenlik kurumları olmak üzere kamu kurumlarının, Sağlık Bakanlığı'na bağlı devlet hastanelerinden satın aldıkları sağlık hizmetlerinin karşılığında oluşan yükümlülüğü biriktirmesidir. Toplam 3,5 milyar YTL düzeyinde olduğu açıklanan bu tutarın 2 milyar YTL'sinin 2005 öncesinden geldiği ve ağırlıklı olarak SSK'dan kaynaklandığı tahmin edilmektedir. Burada ilginç olan nokta, bu şekilde oluşan yükümlülük kısmen döner sermaye hesaplarına yansıtılırken, borçlu olan kamu kurumlarının mali raporlarında ise yükümlülük olarak görülmemesidir.
2. İlaç, Medikal Firma ve Diğer Sağlık Kurumlarına Olan Borçlar: Benzer şekilde, çeşitli kamu kurumlarının eczanelere, medikal firmalara, üniversite hastanelerine ve 2005 yılından itibaren artmaya başlayan özel sağlık kurumlarından almış oldukları hizmetin karşılığında biriken yükümlülükleri artmaya başlamıştır. Nitekim Maliye Bakanlığı yaptığı son açıklamayla sadece konsolide bütçe açısından bu şekilde biriken yükümlülüklerini "323 nolu Bütçeleştirilmiş Borçlar Hesabı" kullanmak suretiyle tahakkuk ettireceğini ve 2006 Şubat ayı içinde ödeyeceğini açıklamıştır. Bunun anlamı, aslında 2004 yılında doğan ve tahakkuk eden yükümlülüklerin ödenmesinin 2006 yılına ertelenmesi ve 323 nolu hesabın işleyişi çerçevesinde harcama olarak 2006 yılında gösterilmesidir.
3. Emeklilere vergi iadesi ödemelerinden kaynaklanan bütçeleştirilmemiş tutarlar: 8 Şubat 2006 tarihinde kanunlaşan 5454 sayılı Emeklilere Vergi İadesi yapılmasıyla ilgili yasanın geçici 1. maddesine eklenen bir hükümle 2004 ve 2005 yıllarında vergi iadeleri için avans olarak yapılan ödemelerin

“bütçe ile ilişkilendirmeksizin mahsuplaşılacağı” na dair bir düzenleme getirilmiştir. Normalde Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur’a bütçeden vergi iadeleri ödeneği yolu ile bu ödemelerin yapılması gerekmektedir. Ancak, yıl içinde henüz vadesi gelmeyen vergi iadesi ödemeleri için bu kuruluşlara avans mahiyetinde ödemeler yapılmaktadır. Vergi iadesinin zamanı geldiğinde bu ödemelerin bütçe gideri olarak yazılarak (bütçe açığını etkilemek üzere) avansların mahsup edilmesi gerekmektedir. 5454 sayılı yasaya Meclis Plan Bütçe Komisyonu’nda eklenen bu maddeyle bu mahsuplaşma işinin bütçe dışında (dolayısıyla bütçe açığını etkilemeksizin) yapılmasına olanak sağlanmıştır. İki yıl için bu tür mahsup edilmeyen dolayısıyla bütçeye gider yazılmayan tutarların asgari 1,1 milyar YTL olacağını hesaplamaktayız.

*Asgari 1,1 milyar
YTL’lik vergi iadesi
avansları bütçe
dışında ödenmiştir.*

4. Tahakkuk Ettirilmemiş KİT Görev Zararları: (Daha fazla bilgi için TMO ‘ya Açılan Krediler Ne Anlama Geliyor Politika Notu’na bakılabilir): Görev zararları bir kamu politikasının uygulanması sonucu ortaya çıkan maliyetin Hazine tarafından karşılanmasıdır.² Bu çerçevede, ilgili kamu işletmesinin ve/veya kamu bankasının üstlendiği kamusal görevin uygulanması sonucunda ortaya çıkan ilave maliyet, kamu işletmesi tarafından ilk aşamada ödenmekte daha sonra ise bu tutar Hazine tarafından kontrol edildikte sonra tahakkuk ettirilmek suretiyle kesinleştirilmektedir. Son 2-3 yıl içinde kamu işletmelerinin bilançolarında Hazine borcu olarak tahakkuk eden görev zararı alacaklarının Hazine tarafından bütçeye yükümlülük oluşturmak amacıyla tahakkuk ettirilmediği görülmektedir. Öneğin 2004 yıl sonu itibarıyla sadece TMO’sinin alacağı brüt olarak 1,6 katrilyon liraya ulaşmış, çıkarılan torba

² Görev zararları ve 1990’ların ikinci yarısından sonraki dönemde mali yapıya etkileri konusunda ayrıntılı bilgi için aşağıdaki iki çalışmaya bakılabilir :

- Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT 8 inci Beş Yıllık Kalkınma Planı Çalışması, 2000
- Emil, Yılmaz, Kamu Borcu Nasıl Oluşturdu Bu Noktaya Nasıl Gelindi, TESEV Yayını 2004

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

yasa ile bu borcun yaklaşık 500 trilyon lirası Hazine'nin alacağına mahsuben düşülmüştür. Sonuç olarak TMO'nin hesaplarında 2004 sonu itibarıyla toplam 1,1 katrilyon lira birikmiş görev zararı alacağı bulunmakta, bu tutar kontrol süreci tamamlanmadığı gerekçesiyle, tahakkuk ettirilerek Hazine hesaplarına yansıtılmamaktadır. Kurumlar ortaya çıkan finansman açığını karşılamak için genellikle yurt dışından finansman temini yoluna gitmektedirler, bu ise bu kurumların finansman harcamalarının artmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla bu rakamların da normalde hızla incelenerek ödenmek üzere bütçeye gider kaydedilmesi beklenmekteyse de, çoğu kez yılı içinde görev zararlarının tahakkuk ettirilerek ödenmesi mümkün olmamaktadır. Bu türden YDK raporlarına göre birikmiş görev zararlarının (toplam) 2,5 milyar YTL olduğu anlaşılmaktadır. Aşağıdaki tabloda gösterilen tahmin çalışması bu tür görev zararlarının bütçe açığına dahil edilmeseler dahi 2005 yılında bütçe harcamalarına yansıtılmayan toplam 6,5 milyar YTL'lik (GSMH'nın %1,3'ü) bir büyüklüğe ulaştığını göstermektedir.

Bütçe raporlarının ve yapılan beyanların, güvenilirliğinin ve saydamlığının ciddi bir biçimde sorgulanması gerektiğini düşünmekteyiz.

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

Sonuç olarak; bu durum ışığında açıklanan bütçe raporlarının ve yapılan beyanların güvenilirliğinin ve saydamlığının ciddi bir biçimde sorgulanması gerektiğini düşünmekteyiz.

³ Bu konuda 21.02.2005 tarihinde, TEPAV olarak Maliye Bakanlığı'na bu tür yükümlülüklerle ilgili olarak Bilgi Edinme Kanunu çerçevesinde başvuru yapılmıştır. Raporumuzun yayınlandığı tarih itibarı ile henüz bir yanıt alınamamıştır.

Tablo 3. Bütçe Harcamalarına Yansıtılmayan Harcamalar: Tahmini Bir Hesaplama Çalışması

	<i>Milyar YTL</i>	<i>GSMH'ye Oranı</i>
Devlet Hastenelerine Olan Birikmiş Borçlar	3,5	0,7
Eczanelere, Medikal Firmalara, Üniversite Hastanelerine ve Diğer Sağlık Kurumlarına Olan Birikmiş Tahmini Borçlar	1,0	0,2
Emeklilere Vergi İadesi Avanslarından Bütçeleştirilmeyen Tutarlar	1,1	0,2
TMO'ne Aktarılan Kredi Tutarı**	0,9	0,2
Toplam***	6,5	1,3

* Geçmiş dönemlerde ortaya çıkan trendler ve ilgili kurumların önceki açıklamış olduğu çeşitli çalışmalara dayanılarak hesaplanmıştır

** Bütçe gideri olarak kaydedilmeyip, bütçe dışında izlenmiştir.

*** Tahmin edilen bu tutarın faiz dışı fazla hesabında dikkate alınması, dolayısıyla FDF'nin bu kadar az açıklanması gerekir.

Bilgi için: 2004 yılı sonu itibarıyla seçilmiş bazı KİT'lerin bilançolarında görev zararı olarak tahakkuk edip Hazine hesaplarında görülmeyen görev zararı alacakları ve kurumsal dağılımı aşağıdaki şekildedir (İlgili kuruluşlara ait YDK raporlarından tespit edilen tutarlar).

	<i>Milyon YTL</i>
Toprak Mahsülleri Ofisi (TMO)	1.100
Türkiye Kömür İşletmeleri	97
Türkiye Şeker Fabrikaları AŞ	466
Türkiye Elektrik Ticaret ve Taahhüt AŞ	19
Demiryolları Genel Müdürlüğü	791
Çay-Kur	47
TTK	6

B. Bütçe Giderleri

B.1. Faiz Dışı Harcamaların Gelişimi

Faiz dışı harcamalar kontrol altında tutulmakla beraber, mali uyumun kalitesindeki bozukluklar devam etmektedir.

Aralık ayı bütçe giderleri, özellikle faiz dışı harcamalar, beklendiği şekilde toplam faiz dışı harcama ödeneklerinin altında kalarak program hedefinin saptasının önüne geçilmiştir. Aralık ayı sonu itibariyle bütçe ödeneklerinin % 92,9'unun, faiz dışı ödeneklerin ise % 99,7'si kullanılmış gözükmektedir. Faiz dışı harcamalar kontrol altında tutulmakla beraber mali uyumun kalitesindeki bozukluk devam etmektedir.

Bütçe ödeneklerinin kontrolü açısından olumlu gibi gözüken bu durumun, mali uyumun 2005 yılında kalitesinin bozukluğuna temel teşkil eden bazı yönleri bulunmaktadır. Aşağıdaki tabloda bütçenin başlangıç ödeneklerine göre ödenek aşımında bulunan harcama kalemleri yer almaktadır.

**Tablo 4: Yıl Sonu Ödeneği Aşılan Bazı
Bütçe Harcama Kalemleri (% Gerçekleşme)**

	Ocak-Aralık
Personel Harcamaları	99,8
Memur	101,8
Geçici ve Diğer Personel	107,6
Sosyal Güvenlik Kurum. Devlet Primi	104,6
Yeşil Kart Ödemeleri	157,3
Emekli Sandığı'na Transfer	100,0
BAĞ-KUR'a Transfer	114,5
SSK'ya Transfer	113,9
Tarımsal Destekleme	107,2
Doğrudan Gelir Desteği	91,3
Hayvancılığın Desteklenmesi	174,5
Diğer	159,6
KİT Görev Zararları	110,0
Emeklilere Vergi İadesi	100,0
Diğer Cari Transferler	140,8
Gayrimenkul Alımları ve Kamulaştırılması	159,2
Sermaye Transferleri	142,1

Dikkat edileceği gibi, ödenek aşımında bulunan harcama kalemleri ağırlıklı olarak transfer harcamaları ve özellikle sosyal güvenlik kurumlarına yapılan transferlerden kaynaklanmaktadır. Bu harcamalar ise 2005 yılında bir türlü önüne geçilemeyen sosyal güvenlik açıklarının bütçeye yansımaları olarak nitelendirilebilir. Bir başka ifade ile başlangıçta bu kalemler için konulan bütçe ödenekleri ya gerçekçi tahmin edilmemiş ya da yıl içinde sosyal güvenlik açıklarını ve harcamalarını kontrol etme konusunda yeterli çaba gösterilmemiştir.

Buna karşılık; 2005 yılı içinde toplam faiz dışı harcamaların tüm ödeneği aşmaması yedek ödeneklerin kullanılmasının yanı sıra başka kalemlerde kesinti yapmak sureti ile gerçekleştirilmiştir. Bu kesintilerin başlıca hangi kalemlerden yapıldığı aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

**Tablo 5: 2005 Yılı Konsolide
Bütçe Ödeneğinin Altında Kalan Temel Harcamalar**

	Bütçe Ödeneği (1)	Geçici Gerçekleşme (2)	Tasarruf Edilen Ödenek (1-2)
Faiz Giderleri	56.440	45.680	10.760
Faiz Dışı Giderler	16.946	13.490	3.456
İlaç Harcamaları	1.273	923	349
MSB (Sağlık Hariç)	5.947	5.058	889
Doğrudan Gelir Desteği	2.621	2.393	228
Kredi Yurtlar Kurumuna Transfer	1.175	1.114	61
Yurt Dışına Yapılan Transferler	506	371	135
Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri	755	577	178
Diğer Sermaye Giderleri	624	247	377
Doğrudan Gelir Desteği	2.621	2.393	228
Risk Hesabı	1.096	200	896
Kıbrıs (Borç Verme)	328	213	115

Bu tablonun en dikkat çeken yanı yapılan kesintilerin boomerang tipi kesintiler olma özelliğidir. (Bkz. Kutu 1) Mali uyumun kalitesi açısından bu tür kesintiler, ileride daha büyük maliyetler olarak geri dönmesi muhtemel harcamalardır. Bunların başında ilaç harcamaları gelmektedir. Daha önceki mali izleme raporlarımızda belirttiğimiz gibi ilaç ödenekleri birikmekte olan yükümlülöklere rağmen ödenmeyerek 2006 yılına devredilmekte, bunun sonucunda ise hem 2006 yılında devlet daha büyük bir yük altına girmekte hem de ödemelerin

Sosyal güvenlik açıklarını ve harcamalarını kontrol etme konusunda yeterli çaba gösterilmemiştir.

Yapılan kesintiler, genelde boomerang tipi kesintilerdir.

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

geciktirilmesi yolu ile sağlık sektörü ile kamu sağlık hizmetleri olumsuz yönde etkilenmektedir.

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

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

Boomerang etkisi taşıyan en önemli harcama kalemi kesintilerinden bir tanesi “Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri” kaleminde yapılmıştır.

Boomerang etkisi taşıyan en önemli harcama kalemi kesintilerinden bir tanesi “Gayrimenkul Büyük Onarım Giderleri” kaleminde yapılmıştır. Buradaki ödeneğin sadece % 76’sı kullanılmıştır. Bakım idame ve onarım gibi mevcut kamu sermaye stokunun devamını sağlayacak harcamalarda yapılan bu tür kesintiler ileride daha büyük maliyetler yaratacak niteliktedir.

Kutu 1

Harcama Kesintilerinin Türleri

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

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

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

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

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

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

B.2. Faiz Dışı Harcamaların Fonksiyonel Dağılımı

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

Tablo 6: 2005 Yılı Faiz Dışı Harcamaların Fonksiyonel Bazda Karşılaştırılması

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

Not: Faiz harcamaları dahil edilmemiştir.

Paydaki artış ağırlıklı olarak tedavi edici sağlık hizmetlerine gitmiştir.

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

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

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

Tablo 7: 2005 Yılı Sağlık Harcamaları Dağılımı

	Bütçe Hedefi	Gerçekleşen	Hedefften Sapma	Gerçekleşme Oranı
Sağlık Hizmetleri	5.988.167	7.342.130	1.353.963,00	123
Tıbbi Ürünler, Cihaz ve Ekipmanlara İlişkin İşler ve Hiz	6.434	4.243	-2.191,00	66
Ayakta Yürütülen Tedavi Hizmetleri	1.586.779	1.494.875	-91.904,00	94
Hastane İşleri ve Hizmetleri	3.862.762	5.390.400	1.527.638,00	140
Halk Sağlığı Hizmetleri	386.246	295.854	-90.392,00	77
Sağlık Hizmetlerine İlişkin Araştırma ve Geliştirme Hiz	41.241	33.436	-7.805,00	81
Sınıflandırmaya Girmeyen Sağlık Hizmetleri	104.705	123.322	18.617,00	118

B.3. Faiz Harcamalarındaki Gelişmeler

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

İkinci neden, iç borçlanmanın vadesinin yıl başına oranla Şubat ve Mart ayları ile yılın ikinci yarısından itibaren önemli ölçüde arttırılmasıdır. Bunun sonucunda, bono ağırlıklı borçlanmadan tahvile dönüşüm sağlanması ile yıl içine düşmesi tahmin edilen faiz harcamalarından önemli ölçüde tasarruf sağlandığı düşünülmektedir.

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

Faiz ödemelerinin öngörülenin altında gerçekleşmesinin bir nedeni döviz kurundaki değerlenmedir.

İkinci bir neden, iç borçlanmanın vadesinin yılbaşına oranla Şubat ve Mart ayları ile yılın ikinci yarısından itibaren önemli ölçüde arttırılmasıdır.

Üçüncü bir neden ise iç borç faizlerindeki düşmedir.

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

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

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

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

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

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

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

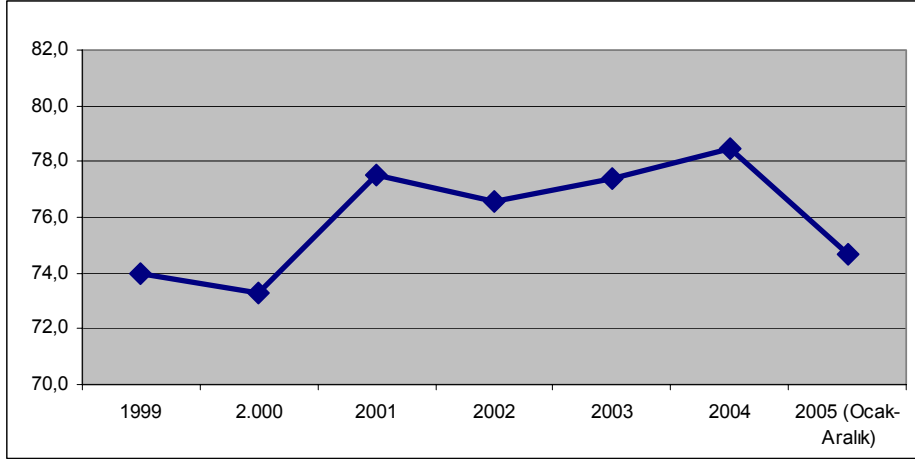
Tablo 9: Aralık Ayında Yüksek Oranda Harcama Artışı Gösteren Kalemler

(milyon YTL)	Kasım Sonu	Ara	Toplam	Aralık Ayında Harcama Oranı (%)
Harcamalar	126.705	17.857	144.562	12,4
Faiz Hariç Harcamalar	85.274	13.609	98.883	13,8
Mal ve Hizmet Alımları	10.147	4.143	14.290	29,0
MSB (Sağlık Hariç)	3.107	1.951	5.058	38,6
Jandarma (Sağlık Hariç)	544	294	838	35,0
Emniyet (Sağlık Hariç)	325	168	493	34,1
Diğer Kuruluşlar	2.891	1.005	3.897	25,8
Cari Transferler	32.183	3.008	35.190	8,5
Sosyal Güvenlik Kurumlarına	22.164	1.599	23.762	6,7
BAĞ-KUR'a Transfer	5.993	870	6.863	12,7
Tarımsal Destekleme Ödemeleri	3.313	394	3.707	10,6
Diğer Tarımsal Destekleme Ödemeleri	709	231	940	24,6
Özerk Kurumlara Transferler	1.308	267	1.576	17,0
Kredi ve Yurtlar Kurumuna Transfer	966	148	1.114	13,3
Yurtdışına Yapılan Transferler	306	65	371	17,5
Diğer Cari Transferler	2.391	464	2.855	16,2
Sermaye Giderleri	6.490	3.193	9.684	33,0
Sermaye Transferleri	1.354	192	1.546	12,4
Yurtdışı Sermaye Transferleri	41	88	129	68,1
Borç Verme	1.378	406	1.784	22,8
Kıbrıs	73	140	213	65,6

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

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

Grafik 2. Bütçe İçinde Esnekliği Olmayan Harcamaların Payı (%)



C. Bütçe Gelirleri

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

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

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

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

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

*Bu performansın
nedeni vergi dışı
gelirlerin başlangıç
hedefinin üstüne
çıkmasıdır.*

*Vergi gelirleri bütçe
hedefine uygun
gerçekleşme
göstermiştir.*

*Enflasyonun düştüğü
dönemlerde vergi
gelirleri tahsilatının
artması
beklenmektedir.
Nitekim dolaysız
vergi tahsilatı 2005
yılında hedefin
üstünde
gerçekleşmiştir.*

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

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

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

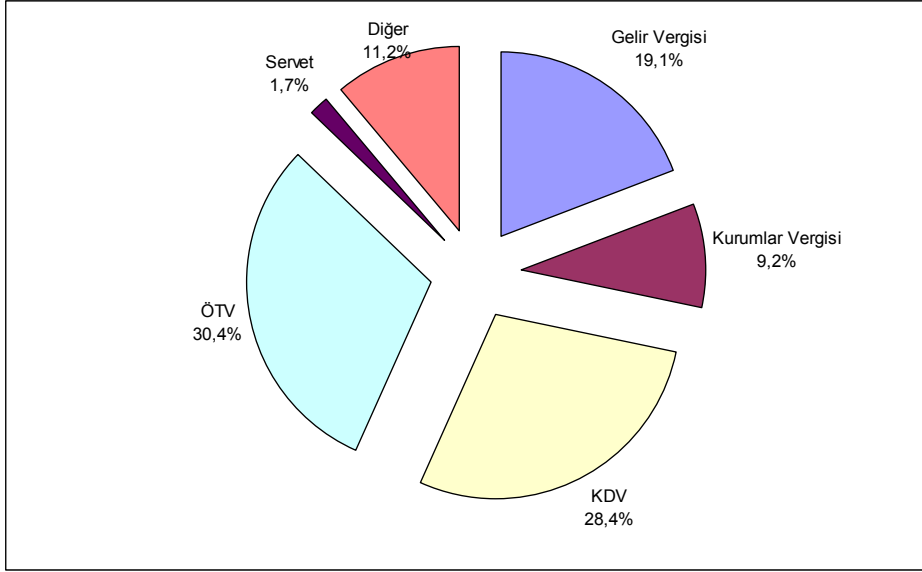
2005 yıl sonu itibarıyla vergi tahsilatının yapısına baktığımızda, KDV (ithalde alınan KDV dahil) ve ÖTV tahsilatlarının toplamının toplam vergi gelirleri içindeki payının % 59'a ulaştığı görülmektedir.

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

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

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

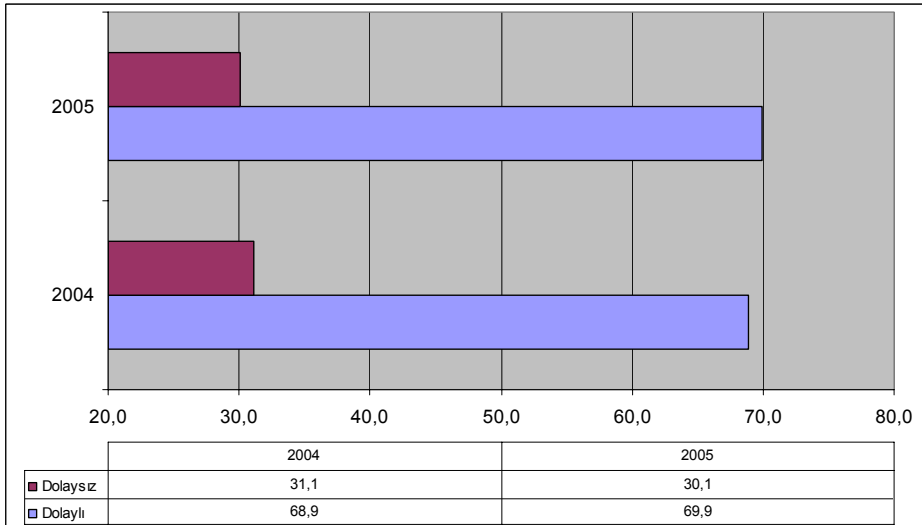
Grafik 3. Genel Bütçe Vergi Tahsilatlarının % Dağılımı (Ocak-Aralık)



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

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

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



II. Bütçe Finansmanı ve Borç Stokundaki Gelişmeler:

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

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

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

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

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

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

Yıl sonu itibariyle Hazine'nin 10 milyar YTL civarındaki nakit açığını finanse etmek için yaptığı net borçlanma⁴ 20 milyar YTL mertebesindedir. 4749 sayılı yasanın 5 inci maddesinde öngörülen borçlanma limitine esas olan mali yıl başlangıç bütçesi açığı ise yaklaşık 29,1 milyar YTL dir. Bu açıdan bakıldığında 4749 sayılı yasanın öngördüğü borçlanma limiti aşılmamış görülmekte tam tersine bunun 9,1 milyar YTL kadar altında kaldığı anlaşılmaktadır. Öte yandan nakit açığı 10 milyar YTL iken Hazinesinin bunun 10 milyar YTL üstünde bir borçlanma yapması dikkat çekmektedir. Yıl içinde de gözlenen ve yıl sonu itibariyle daha da dikkat çekici hale gelen nakit rezervlerinin diğer kaynak girişleri ile birlikte 12 milyar YTL civarında artması ise yıl sonu itibariyle sadece ileriye yönelik ödemeler için tampon oluşturmanın ötesinde bir durumu çağrıştırmaktadır. Bu da Hazine'nin borçlanma politikasının Merkez Bankası'nın para politikasına destek olması ve bu arada kura yapılan müdahaleler sonrası ortaya çıkan likiditenin Merkez Bankası yerine Hazine tarafından absorbe edilmesi şeklinde yorumlanabilir.

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

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

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

EK İNCELEMELER

Ek 1: Hükümetlerin Kendilerine Dayatılan Bir Kamu Açığı Hedefine Ulaştıkları İzlenimini Vermek İçin İzleyecekleri Çeşitli Yollar⁵

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

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

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

4. Klasik kamu açığına dayatılan hedeflerin tutturulmasının bir yolu gelir ve giderlerin zaman içinde kaydırılmasıdır. Örneğin; ABD’de 1987’de hedefi tutturmak için 1987’deki bir kısım ödemeler 1986’da yapılmıştır.

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

(Harcamayı öne çekip hedef yıl açığını küçültmek). Ya da harcamalar zamana öyle bir yayılır ki bu yayımların maliyeti büyük olsa da o yıla düşen miktar az olduğundan açık da küçük olur. Halbuki net değer anlamında ileride yükümlülükler daha da artmış ve net değer azalmıştır.

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

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

5. Klasik açık saptırma yollarından birisi gizli yükümlülük yaratmaktır.

- a) Bütçeden açıkça ödenek koyarak bir aktiviteyi sübvans etmek yerine, bu görevi örneğin bir kamu bankasına vererek ona finanse ettirmek ve borçların bir kısmını bu kamu bankasında gizlemek bu yolların ülkemizde de uygulanan bir çeşididir. Böylece mali disipline yönelik olduğunu sandığımız bir bütçenin bir takım yükümlülükleri başka alanlara saklanır. Dolayısı ile Net Değer o an için değişmemiş olur (T.C.Z.B. örneği). Bunun başka yolları da vardır.
- b) Bazı kamu hizmetlerinin özel kesime yaptırılması yine kamu açığını azalttığı düşünülen bir yöntemdir. Ama bunu yaparken hükümet bazı garantiler verir. (Yap-İşlet-Devret). Bunlar ileride daha büyük bir harcama potansiyeli olarak devlet bilançosunda yer alır. Ya da koşullu yükümlülük yaratılarak (contingent liabilities) verilen garantiler ile bu yıl bütçeye bir yük yaratılmasa da gelecek yıllara yükümlülük aktararak net değer azaltılmasına yol açılabilir. Klasik bütçe açığı hesaplamaları bunları da dikkate almaz.
- c) Devlet bazen piyasadan borçlanacağı faizin çok altında kamu bankaları veya özel bankalardan borçlanır. (Disponibilite zorunluluğu). Böylece faiz harcamasını azaltmış gibi görünür ama ileride bundan zarara uğrayan kamu veya özel bankaların yükünü çekmek durumunda kalabilir.
- d) Sosyal Güvenlik Kuruluşlarının ellerindeki fonları ucuz faizle kullanması (negatif reel faizlerle) sureti ile bütçe açığı bugün azalmış gibi olur. Ancak, bu suretle mali durumu bozulan sosyal güvenlik kuruluşlarının açıkları ileride daha büyük kamu harcamasına sebep olur. Olayda hep bugünü kurtarmak vardır.

- e) Sosyal güvenlik sistemi bunun dışında da gizli yükümlülük yaratır. Çalışırken öde sistemi (pay as you go) ilk başta fon fazlası yaratır. Bütçe açığı azalır. Ancak sisteme yeni giriş olmazken emekli olan sayısı artınca sistem açık vermeye başlar. İleriye yönelik bu durum da bugünkü bütçe açığı hesaplarında yer almaz.
- f) Bütçe dışı kurumlar aracılığı ile borçlanmak böylece bütçe açığını azaltmış gibi görünmek yükümlülük saklamanın bir başka yoludur. ABD’de federal hükümete borç limiti getirilmesi bazı işlerin bütçe dışı kuruluşlara yaptırılıp bu borç limitlerinden kaçınılması yollarını getirmiştir.

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

Bütün bu açıklamaların bize verdiği ipucu borç yükü altında olan ve mali disiplin uygulaması ile karşı karşıya kalan ülkelerde dikkatlerin yoğunlaştığı klasik bütçe açığının bir akım (flow) değişken olarak sadece görünür yükümlülüklerdeki değişikliği açıkladığıdır. Halbuki olaya ileriye yönelik (forward looking) bir devlet bilançosu kavramı olarak bakıldığında klasik açığın azaltılması için oluşturulmuş maliye politikası tedbirlerinin bazı yöntemler (fiscal tricks) nedeni ile etkisiz kaldığı, Net-Değerin değişmediği ve bir harcama kalıbının hep korunmaya çalışıldığı böylece bütçede şeffaflığın kalmadığı bir ortama gelindiği görülür. Ya kamusal varlıkların azaltılması ya da gizli yükümlülük yaratılması sureti ile IMF ve Dünya Bankası’na önerilen kamu açığı hedefinin tabiri caizse etrafından dolaşılmaya çalışılır.

Ek 2. Kamu Eğitim Harcamalarının Durumu⁶

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

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

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

⁶ Bu ek esas olarak izleyen çalışmalardan yararlanılarak hazırlanmıştır: EMİL, Ferhat, H. Hakan YILMAZ (2003), “Kamu Borçlanması İstikrar Programları ve Uygulanan Maliye Politikasının Kalitesi”, METU ERC Working Paper 03/07; EMİL, Ferhat, H. Hakan YILMAZ (2005, Taslak), Kamu Eğitim ve Sağlık Harcamaları: Maliye Politikasının Kalitesi Bağlamında Bir Değerlendirme; Yılmaz, H. Hakan (2006), Türkiye’de 2000 Sonrası Dönemde Uygulanan İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu, Doktora Tezi.

Ek 2 Tablo 1. Kamu Eğitim Harcamalarının Kurumsal Gelişimi

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

Kaynak: Emil, Yılmaz (2003); Emil, Yılmaz (2005); Yılmaz (2006)

Sekiz Yıllık Zorunlu Eğitime Geçiş (Temel Eğitim Programı & Eğitimde Çağı Yakalama 2000 Projesi) konusunda 1997 yılında alınan kararın uygulamaya konulmasıyla birlikte eğitim harcamalarının payı program öncesinde bir sıçrama göstermiştir. Eğitim harcamalarındaki artışta belirleyici olan, sekiz yıllık zorunlu öğretime yönelik harcamaların bu dönemde yükselmesidir. 1997 yılında başlanılan projelerin devam ettirilmesi çerçevesinde dönem boyunca eğitim harcamalarının payı inişli çıkışlı bir yapı gösterse de; GSMH'nın içindeki payı %4 düzeyinin üstünde gerçekleşmiştir. 2003 ve 2004 yılında uygulanan harcama yönlü mali tedbirlerin ağırlığının artmasıyla eğitime ayrılan payın oranı 2004 yılında %4'e düşmüştür.

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

Milli Eğitim Bakanlığı Bütçesinin %80'inin personel harcaması (personel harcamaları içinde yer alan sağlık harcamaları ayıklanmış), ancak %3-4'ünün diğer cari harcaması niteliğinde olduğu düşünülürse, aslında bütçenin çok fazla esnekliğinin olmadığı anlaşılmaktadır. Ama

buna rağmen gelişme, zaten düşük olan diğer cari harcamaların oransal payının dönem başı ve dönem sonu ortalamaları açısından yaklaşık 0,5 puan düzeyinde düşürülmesi şeklinde olmuştur. Okul ve öğrenci sayısının sürekli yükseldiği, özellikle sekiz yıllık eğitim projesi kapsamında yeni okulların açıldığı bir dönemde eğitimin kalitesinin artması anlamında beklenen diğer cari harcamaların payının yükselmesine rağmen bu gerçekleşmemiştir. Diğer hizmet üreten kuruluşlarda diğer cari harcamaların payının %4-5 düzeyinde olduğu dikkate alındığında, gerçekleşen düşmenin maliyeti daha net ortaya çıkmaktadır.

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

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

1999-2005 dönemi Milli Eğitim Bakanlığı'nın kullandığı kaynakların gelişimine baktığımızda; 1999 yılında GSMH'nin %3'üne kadar çıkan

⁷ Okullar diğer cari nitelikli harcamalarının bir kısmını karşılayabilmek için öğrenci velilerinden kaynak sağlama yoluna geçmişe göre daha fazla gitmeye başlamışlardır.

Bakanlık harcamasının (fon ve döner sermayeler dahil) 2004 yılında %2,60 oranına kadar gerilediği görülmektedir. Bu dönemde bakanlık kaynaklarındaki reel gerileme %13 oranında gerçekleşmiştir. Bu düşmede belirleyici olan faktörlerden bir tanesi de fon kaynaklarının bütçeleştirilmesi sürecinde bütçeden yeterli kaynağın bakanlığa aktarılmamasıdır.

Ek 2 Tablo 2. Milli Eğitim Bakanlığının Kullandığı Kaynakların 1997-2005 Arası Gelişimi

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

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

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

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

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

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

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

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

- 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 2003-2005 döneminde Bakanlığın yatırım bütçesinin reel olarak azalması, yeni dersanelerin gerektirdiği eğitim donanımının yapılamaması, var olan dersanelerin yenilenememesi nedeniyle eğitimin kalitesini oldukça olumsuz yönde etkilemiştir.

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

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

Nitekim, bu durum kendisini MEB'in okulların donatımına program süresince ayırdığı kaynağın reel olarak düşmesinde somut bir şekilde göstermektedir. Yapımı tamamlanan okulların tam kapasite ile öğretime açılmaları gerekli olan donatım ihtiyacının yeterli düzeyde

sağlanamaması nedeniyle mümkün olamamaktadır. Bu nedenle her sene inşaatı tamamlanan okulların kimi yıl ancak yarıya yakını eğitime açılabilir.

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

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

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

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

Öğrenci başına işletme giderleri 2004 yılında 41 milyon liraya, dersane başına işletme harcamaları ise yıllık düzeyde 1,5 milyar liraya düşmüştür (2004 fiyatlarıyla). Reel düşme, yine kendisini esas olarak ilköğretimde göstermiştir. Bununla birlikte dersane başına işletme giderlerindeki düşme 2004 yılında 2003 yılına göre bütün eğitim düzeyleri için söz

konusu olmuştur. Isınma, yakıt, kira, taşınmalı eğitim gibi giderler dışında kitap, kırtasiye, çeşitli eğitim araçları bu düşmeden en fazla etkilenen harcama grubu olmuştur.

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

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

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

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

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

Türkiye sahip olduğu katma değer (GSYİH) ve bunun içinde kamu hizmetlerinin dağılımı açısından eğitime aktarmaya çalıştığı kaynak açısından gelişmiş ülkelerin sahip olduğu oranların altında yer almamaktadır. Hatta hanehalklarının kendi ceplerinden ilköğretimde

dahil olmak üzere yaptığı harcama ve katkılarla birlikte Türkiye bir çok gelişmiş ülkenin de üzerine çıkmaktadır. Bununla birlikte gerek Türkiye'nin genç nüfusunun bu ülkelerle karşılaştırıldığında çok yüksek olması gerekse toplam gelir düzeyinin söz konusu ülkelerin çok altında olması nedeniyle dersane ve öğrenci başına mutlak harcama düzeyleri eğitimde kalite farklılaşmasına yol açacak düzeydedir. Bunu şöyle bir örnekle de ifade edebiliriz; Almanya'da genel yönetimin eğitime 2002 yılında ayırdığı kaynak GSYİH'nın %4,2'sidir. Bunun anlamı, Almanya'nın eğitime 43 milyar Euro'nun üzerinde bir kaynak ayırmış olmasıdır. Türkiye ise 2002 yılında GSMH'ya oran olarak %4,3 oranında bir pay ile ancak 8,3 milyar Euro ayırabilmiştir.

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

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

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

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

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

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

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

K: Kamu, Ö: Özel

*Sadece kamu kurumları tarafından yapılan harcama toplamı dikkate alınmak suretiyle hesaplanmıştır

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

Kaynak: Yılmaz (2006)

EK TABLOLAR:

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

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

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

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

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

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

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

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

Tablo 5. Konsolide Bütçe Finansmanı (Ocak – Aralık 2005)

[illegible]

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

Ocak -Aralık 2005 (Kümülatif Toplamlar)	Ocak	%	Şubat	%	Mart	%	Nisan	%	Mayıs	%	Haziran	%	Temmuz	%	Ağustos	%	Eylül	%	Ekim	%	Kasım	%	Aralık	%	Toplam
İç Borç Stokunun Yapısı	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100	239.517	100,0	243.207	100,0	242.779	100,0	243.751	100,0	244.782	100,0	2.847.858
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>																									
Kamuya	83.405	36,5	82.780	35,8	81.977	35,3	81.684	34,6	80.907	34,4	79.018	33,7	79.127	33,6	80.389	33,6	78.979	32,5	78.924	32,5	79.075	32,4	75.468	30,8	961.731
Piyasaya	145.387	63,5	148.539	64,2	150.513	64,7	154.501	65,4	154.158	65,6	155.781	66,3	156.047	66,4	159.128	66,4	164.228	67,5	163.854	67,5	164.676	67,6	169.314	69,2	1.886.127
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>																									
Sabit Faizliler	228.792	100,0	231.319	100,0	232.489	100,0	236.185	100,0	235.064	100,0	234.799	100,0	235.173	100,0	239.517	100,0	243.207	100,0	242.779	100,0	243.751	100,0	244.782	100,0	2.847.858
Değişken Faizliler	118.290	51,7	117.411	50,8	116.081	49,9	117.204	49,6	118.859	50,6	112.245	47,8	112.913	48,0	109.401	45,7	108.092	44,4	106.276	43,8	107.342	44,0	111.061	45,4	1.355.176
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>																									
Türk Lirası Cinsinden	190.139	83,1	193.803	83,8	193.444	83,2	196.937	83,4	197.096	83,8	196.804	83,8	197.885	84,1	200.861	83,9	204.446	84,1	203.667	83,9	204.750	84,0	206.852	84,5	2.386.683
Döviz Cinsinden	29.546	12,9	29.075	12,6	30.853	13,3	31.166	13,2	30.592	13,0	31.199	13,3	30.686	13,0	32.119	13,4	32.725	13,5	33.058	13,6	32.983	13,5	32.360	13,2	376.361
Döviz Endeksli TL	9.108	4,0	8.441	3,6	8.192	3,5	8.083	3,4	7.376	3,1	6.795	2,9	6.602	2,8	6.538	2,7	6.036	2,5	6.054	2,5	6.018	2,5	5.570	2,3	84.813
Dış Borç Stokunun Yapısı	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.359	100,0	90.033	100,0	88.837	100,0	88.232	100,0	88.500	100,0	86.488	100,0	86.356	100,0	84.389	100,0	86.473	100,0	1.066.721
<i>Faiz Yapısı açısından</i>																									
Sabit Faizliler	90.781	100,0	89.244	100,0	94.029	100,0	93.359	100,0	90.033	100,0	88.837	100,0	88.232	100,0	88.500	100,0	86.488	100,0	86.356	100,0	84.389	100,0	86.473	100,0	1.066.721
Değişken Faizliler	54.418	59,9	53.843	60,3	56.662	60,3	55.735	59,7	54.134	60,1	53.940	60,7	54.176	61,4	55.062	62,2	54.063	62,5	54.204	62,8	54.722	64,8	54.855	63,4	655.814
<i>Toplam Borç Stokunun Yapısı</i>																									
<i>Kağıdı Elinde Tutanlar Açısından</i>																									
Kamuya	83.405	26,1	82.780	25,82	81.977	25,11	81.684	24,79	80.907	24,89	79.018	24,42	79.127	24,47	80.389	24,5	78.979	24,0	78.924	24,0	79.075	24,1	75.468	22,8	961.731
Piyasaya (1)	236.168	73,9	237.783	74,18	244.542	74,89	247.860	75,21	244.191	75,11	244.618	75,58	244.279	75,53	247.628	75,5	250.716	76,0	250.210	76,0	249.064	75,9	255.787	77,2	2.952.847
<i>Faiz Yapısı Açısından</i>																									
Sabit Faizliler	319.573	100,0	320.563	100,0	326.518	100,0	329.544	100,0	325.098	100,0	323.636	100,0	323.406	100,0	327.917	100,0	329.695	100,0	329.123	100,0	328.109	100,0	331.255	100,0	3.914.437
Değişken Faizliler	172.709	54,04	171.254	53,42	172.743	52,9	172.939	52,48	172.993	53,21	166.184	51,35	167.090	51,67	164.432	50,1	162.155	49,2	160.471	48,8	162.040	49,4	165.916	50,1	2.010.926
<i>Döviz Kompozisyonu açısından</i>																									
Türk Lirası Cinsinden	319.573	100	320.563	100	326.518	100	329.544	100	325.098	100	323.636	100	323.406	100	327.917	100,0	329.695	100,0	329.123	100,0	328.109	100,0	331.255	100,0	3.914.437
Döviz Cinsinden	190.139	59,5	193.803	60,46	193.444	59,24	196.937	59,76	197.096	60,63	196.804	60,81	197.885	61,19	200.861	61,3	204.446	62,0	203.667	61,9	204.750	62,4	206.852	62,4	2.386.683
Döviz Endeksli TL	120.327	37,7	118.319	36,9	124.882	38,2	124.525	37,8	120.626	37,1	120.036	37,1	118.918	36,8	120.519	36,8	119.213	36,2	119.403	36,3	117.341	35,8	118.833	35,9	1.442.940
<i>Hazine Nakit Dengesi (Kümülatif)</i>																									
Hazine Nakit Dengesi (Kümülatif)	-1808		-4.557		-5.813		-9.125		-7.437		-8.260		-9.810		-8.876		-10.333		-11.360		-11.600		-13.258		
Faiz Dışı Nakit Dengesi (Kümülatif)	3406		3.505		6.117		7.045		12.876		15.029		17.285		23.315		24.705		26.742		29.582		32.237		
<i>Toplam Konsolide Borç Stokundaki Değişim (yıl başından itibaren %)</i>			0,31		2,17		3,12		1,73		1,27		1,20		2,64		3,17		2,99		2,68		3,66		
İç Borç Stokundaki % Değişim			1,10		1,62		3,23		2,74		2,63		2,79		4,69		6,30		6,11		6,54		6,99		
Dış Borç Stokundaki % Değişim			-1,69		3,58		2,84		-0,82		-2,14		-2,81		-2,51		-4,73		-4,87		-7,04		-4,75		
Faiz Dışı Nakit Dengesindeki % Değişim			2,91		79,59		106,84		278,04		341,26		407,49		584,53		625,34		685,14		768,53		846,46		
<i>Hazine Nakit Dengesindeki Değişim (Yılbaşından itibaren %)</i>			152,05		221,52		404,70		311,34		356,84		442,59		390,93		471,52		528,31		541,58		633,31		

(1) Dış Borç Stokunun tamamının piyasaya olduğu varsayılmıştır.

(2) İskontolu Satışlar

Kaynak: www.hazine.gov.tr

Mali İzleme Raporu

2005 Yıl Sonu Değerlendirmeleri

2005 Yılı Bütçe Uygulama Sonuçları

*

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

*

Hükümetlerin Kendilerine Dayatılan Bir Kamu
Açığı Hedefine Ulaştıkları İzlenimini Vermek
İçin İzleyecekleri Çeşitli Yollar

*

Türkiye'de Kamu Eğitim Harcamalarının
Durumu

tepav | epr

Ekonomi Politikaları Araştırma Enstitüsü
Uğur Mumcu Cad. 80/3
G.O.P 06700 Ankara Türkiye
Tel.: + 90 312 446 0409; Fax: + 90 312 446 3006
E-posta: tepav@tepav.org.tr
www.tepav.org.tr