

Kanun Numarası	5277
Başlığı	2005 MALİ YILI BÜTÇE KANUNU
Kabul Tarihi	27/12/2004
Kabul Edildiği Birleşim	22.Dönem 3.Yasama Yılı 43.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	29/12/2004
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	29/12/2004
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	Onay
Resmi Gazete Tarihi	31/12/2004
Resmi Gazete Numarası	25687 (Mükerrer)
Diğer Bilgiler	Tasarı/Teklif Bilgileri ve Komisyon Raporları

[Kanun Tasarısının Metni](#)

Dönemi ve Yasama Yılı	22/3
Esas Numarası	1/897
Başkanlığa Geliş Tarihi	17/10/2004
Tasarının Başlığı	2005 Mali Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı
Tasarının Özeti	2005 Mali Yılı Genel Bütçeye Dahil Dairelerin 2005 Yılı Bütçelerini içermektedir.
Tasarının Son Durumu	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	18/10/2004	10/12/2004	Raporunu Verdi	07/12/2004

Esas Komisyon Raporu(Sirasayısı) 706

Kanun Numarası: 5277

AYRIŞIK OY

2005 yılı bütçesi toplumun ihtiyaçlarına cevap verebilecek Türkiye'nin kapasitesine ve hedeflerine uygun bir bütçe değildir. Buna ilişkin değerlendirmeler seçilmiş bazı temel konular itibarıyla aşağıda sunulmuştur :

1. ANALİTİK BÜTÇE KOD SİSTEMİNİN BÜTÇE SİSTEMİNE YANLIŞ YANSITILMASI

2005 Malî Yılı Bütçe Kanunu Tasarısıyla birlikte sunulan kuruluş bütçeleri incelendiğinde; özellikle analitik bütçe kodlamasının eksik ve yanlış değerlendirilmesinden kaynaklanan uygulama problemleri nedeniyle kuruluş bütçelerinin kurumların gelecek dönemde hangi temel amaçları ne şekilde yerine getirecekleri konusunda bilgi üretmeyen dokümanlara dönüştüğü görülmektedir.

2004 yılı bütçesi yanında 2005 yılı bütçe teklifleri de bu anlamda politika oluşturma planlama ve bütçeleme ilişkisinin koptuğu, genel niteliğin öne çıktığı bir yapıya dönüşmeye başlamıştır. Son beş yılda saydamlık, hesap verme sorumluluğu, etkin bir kamu ve bütçe sisteminin geliştirilmesi yönündeki çabalara ve gelişmelere rağmen bu durumun yaşanmaya başlaması şaşırtıcıdır.

Bütçenin kodlanması ihtiyacı, devlet faaliyetleri ile bu faaliyetlerin millî ekonominin geneli veya bölümleri üzerindeki etkisinin analizi için gerekmektedir. Bu açıdan bütçe kodlaması, devletin faaliyetlerinin sonuçlarını ölçmek, izlemek, analiz etmek, ülkeler ve dönemler arası karşılaştırmalar yapmak amacına hizmet eder. Bütçe kodlaması, malî işlemleri (gelir, gider, açık, finansman) ve kamu politikalarının sonuçlarını kapsar. Bütçe sınıflandırmasının verileri, uygulamada da millî gelir hesaplarının en güvenilir girdisi olarak kullanılmaktadır.

Etkin bir bütçe sınıflandırmasına/kodlamasına olan ihtiyaç Türkiye'de özellikle program bütçe uygulamasına geçişte ortaya çıkmış ve program bütçe uygulamasından beklenen sonuçların elde edilebilmesi için gerekli olan alt yapı koşulları arasında fonksiyonel kodlamaya geçiş de özellikle sayılmıştır.

Bizde de planlı bir ekonomik ve sosyal yapıya geçildiğinde bu eşgüdüm özellikle teknik anlamda aranmış ve program bütçeye daha fazla ihtiyaç duyulmuştu. Ancak uygulamada program bütçenin hazırlanması ile plan ve program arasında sürekli bir ilişkiyi ve geçişi sağlayacak yapı istenen düzeyde kurulamamıştır.

Bugün ister program bütçe olsun, ister uygulamasına geçilmesi hedeflenen performans esaslı bütçe olsun her bütçe uygulaması gerek makro açıdan gerekse kuruluş ve sektörler açısından siyasî iradenin belirlediği bir perspektifte hazırlanmalı ve uygulanmalıdır. Bu şekilde politika oluşturma, planlama ve bütçe arasında kurulacak sıkı ilişki kaynakların stratejik önceliklere, toplum ihtiyacına göre dağıtılmasını ve kullanılmasını sağlayacaktır.

Bu anlamda, bütçenin kodlama sisteminin fonksiyonel kodlamayı sağlayacak şekilde Maliye Bakanlığı tarafından yapılmış olması çok önemlidir. Bu uygulamanın başarılı olması bütçe hazırlanmasında ve uygulanmasında etkinliği önemli düzeyde artıracaktır. Geçiş

döneminde bazı sorunlar ortaya çıksa da belli bir uygulama dönemi sonunda Maliye Bakanlığının modern malî yönetim sisteminin gerektirdiği kodlama yapısını oturtacağına inanılmaktadır.

Bununla birlikte, dikkat çekilmesi gereken önemli bir nokta vardır. Bu da özellikle kurum bazında hazırlanan bütçelerin dayandığı amaç ve stratejik hedeflerin bütçelerde yer almamasıdır. Program bütçe uygulamasında plan ve programlarla bütçelerin politika uyumu hizmet programları ve bunların altında yer alan alt programlarla kurulmaya çalışılıyordu.

Analitik bütçe kodlama sisteminin uygulanma biçiminde plan ve programlar bir anlamda yok sayılmaktadır. Ama daha tehlikelisi bu eksikliği ikame edeceği ileri sürülen yeni sistemdeki fonksiyonel kodların son derece genel olarak ifade edilmeleri nedeniyle amaç ve hedefleri yansıtmaktan uzak olmasıdır. Bu ise zaten kamusal karar alma süreci içinde plan ve programlarla zaten ciddî bir ilişkilendirme problemi olan bütçenin bu yönlü zafiyetini artırmaktadır.

Analitik bütçe kodlamasıyla tanımlanan fonksiyonların bunun yerini alacağı iddia edilse ve bütçelerin TBMM'de fonksiyonlar itibarıyla görüşüleceği bütçe kanunlarına konulan hükümlerle söylene de, fonksiyonlar siyasî iradenin belli öncelikler çerçevesinde sistematik olarak hazırlanan amaç ve hedeflerini tam olarak yansıtmak veya yansıttığı kabul edilmez.

Fonksiyonel kodlama veya sınıflandırma sonuç olarak bir kodlama bir sınıflamadır, malî raporlama ve bütçe sunumu açısından daha fazla bilgi sağlayan, saydamlığı ve hesap verme sorumluluğunu güçlendiren önemli ve gerekli bir uygulamadır. Bu uygulama gelişmiş ülkelerde de ortak standartları olan ve genel tanımlamalar getiren bir bilgi üretme aracıdır. Ama hiçbir zaman ülkenin özellikli ve öncelikli amaç ve hedeflerini göstermez.

2004 Malî Yılı Bütçe Kanunu çıkarılırken Kanuna eklenen bir hükümlerle bölüm deyiminden fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyinin anlaşılması gerektiği konusunda bir düzenleme yapılmıştır (5027 md. 4/a). Parlamento kuruluş bütçelerini bu şekilde görüşmeye başlamıştır. Aynı hüküm 2005 Malî Yılı Bütçe Kanunu Tasarısında da yer almaktadır. Yapılan bir yönüyle de yasama organının esas olarak plan ve program uygulaması çerçevesinde programlar ve alt programlar üzerinden yapması gereken denetim sürecine de müdahale olarak görülmektedir.

2. MAKRO GÖSTERGELER

Döviz kuru, ihracat ve ithalat rakamları ile cari açık rakamı birbiriyle tutarlı değildir.

3. PERSONEL GİDERLERİ

2005 yılı bütçesi kamu çalışanları açısından bir refah artışı getirmemektedir. Personel giderlerinin Gayri Safi Millî Hasıla (GSMH) payı 2004 sonu içinde 6.91 olması öngörülmüşken 2005'te yüzde 6.75 olması öngörülmektedir. Buna göre, 2005 yılı personel giderlerinde 2004 yılına göre bir miktar tasarruf söz konusudur. Memur maaşlarının ise 2005 yılında kümülatif bazda yüzde 10.7 artması öngörülmektedir. Bu nominal olarak yüzde 13.4 oranında artması beklenen GSMH artışının altında bir artıştır. Memurlara verilen artış enflasyon oranının 2.7 puan üstünde gözükmesi birlikte bu artışa ilave olarak 2 puan daha verilseydi 2005 yılı personel giderlerinin GSMH oranı 2004 yılı ile hemen hemen aynı olurdu (yüzde 6.95). DPT'ye

göre reel ücretlerin 2000 yılından itibaren gerileme eğilimi içinde olduğu ve bunun enflasyonun aşağıya inmesinde önemli bir payı olduğu dikkate alınrsa 2005 yılı bütçesinin kamu çalışanlarına refah artışı getirmediği ortaya çıkar.

4. SOSYAL GÜVENLİK

Sosyal Güvenlik Sistemine bütçeden yapılan transferleri azaltacağı iddiasıyla göreve gelen hükümet iddiasının aksine söz konusu transferi artırmıştır. Bu transferlerin yıllar itibarıyla GSMH'ya oranları şöyledir :

2002 % 4.1

2003 % 4.5

2004 % 4.6

2005 % 4.6

Sosyal Güvenlik Kurumlarına bütçeden yapılan transferler artmış olmasına rağmen özellikle 2004 ve 2005 yıllarında çalışanlar ve emekliler yönünden sağlık hizmetlerinde ve emekli maaşlarında refah artırıcı bir iyileşme olmamıştır.

Sosyal güvenlik primleri yine çok dar bir tabandan yüksek oranlarda alınmaktadır.

5. İSTİHDAM - İŞSİZLİK

2004 yılı sonu için yüzde 10 olarak öngörülen işsizlik oranının 2005 yılı sonunda yüzde 9.8 olması öngörülmektedir. Yine 2004 yılının yüzde 10'luk oranı 2003 yılı oranı olan yüzde 10.5'e göre bir azalmayı göstermektedir. Ancak bu rakamları işgücüne katılım oranları ile birlikte değerlendirmek gerekir. Gelişmiş ülkelerde yüzde 65'lerin üzerinde seyreden işgücüne katılma oranları Türkiye'de yüzde 48'ler düzeyindedir. 2003 yılı için yüzde 48.3 olan bu oranın 2004 yılı sonuna göre yüzde 48.3 ve 2005 yılı için de yüzde 48.5 olması öngörülmektedir. Bu rakamlara DİE istatistiklerinde işgücü rakamları içerisinde yer almayan "işbaşı yapmaya hazır olanlar" rakamı dahil değildir. İşsizlik oranı bu çerçevede ele alındığında 2004 büyümesi ile 2005 yılı için öngörülen büyümenin istihdam oranında bir artışa yol açmadığı ortaya çıkar.

6. TARIMSAL DESTEKLEME

Tarımsal destekleme ödemelerinin IMF destekli istikrar programları uyarınca azaltılmasına ilişkin süreç 2004 yılında da işlemiştir. Bu sürecin 2005 yılını da kapsayacağı anlaşılmaktadır. Tarımsal destekleme ödemelerinin 2004 yılı tutarı GSMH'nın yüzde 0.75'i iken 2005 yılı tutarı yüzde 0.72'sidir. Nominal olarak ise 2005 yılı ödemeleri 2004 yılına göre yüzde 8.4 oranında artmaktadır. Büyüme oranının 2004 yılında yüzde 10 olduğu ve 2005 yılında da yüzde 5 olacağı enflasyon oranlarıyla birlikte dikkate alındığında tarım sektörüne büyümeden pay verilmediği ortaya çıkar.

Ayrıca üreticiler (çiftçiler) Doğrudan Gelir Desteği ödemelerini bir yıl gecikmeli olarak almaktadır.

Pamuk başta olmak üzere birçok temel ürünün üretimi azalmaktadır. Fındıkta yaşanan don nedeniyle üreticilerin zararı karşılanmamış (2004 yılında sembolik düzeyde bir ödeme yapılmıştır.) 2005 yılı bütçesinde de bu zararın karşılanması için yeterli ödenek konulmamıştır.

Yine mazot kullanan çiftçiye 2004 yılı için bir ödeme yapılmadığı gibi 2005 yılı için de bir ödeme öngörülmemiştir.

7. YATIRIM

2005 yılı konsolide bütçe yatırımlarında 2004 yılına kıyasla GSMH'nin yüzde 0.5'i oranında bir artış vardır. Ancak 2004 yılının uzun yıllardır yaşanmamış bir şekilde yatırımların en düşük düzeyde yapıldığı bir yıl olduğu dikkate alındığında 2005 yılı bütçesinin yatırım büyüklüğü anlamlı olmaktan çıkmaktadır. Yatırımların büyüklüğü yıllar itibarıyla GSMH'ya oran olarak dikkate alındığında şöyledir :

	2002	2003	2004	2005
1. Konsolide Bütçe (yüzde)	2.5	2.0	1.6	2.1
2. Kamu Sabit Sermaye Yatırımları (yüzde)	6.3	4.9	4.7	5.3

Hükümetin yüzde 6.5 olan faiz dışı fazla hedefini tutturabilmek için yatırımlardan fedakârlık etmesi 2002 yılından bu yana yakalanmış olan büyümenin sürdürülebilirliğini tehlikeye atmaktadır.

8. VERGİ

Vergi yükü 2005 yılında 2004 yılına kıyasla GSMH'nin yüzde 1'i oranında artmaktadır. Bunun tutarı 5 milyar YTL'dir. Vergi yükündeki bu artış dolaylı vergilerdeki artıştan kaynaklanmaktadır. Vergi gelirleri içerisinde dolaylı vergilerin payı AKP hükümetleri döneminde süratle artmış, bunun 2005 yılında da artmaya devam etmesi öngörülmüştür. Dolaylı vergilerin vergi gelirleri içerisindeki payı yıllar itibarıyla yüzde olarak şu şekildedir :

2002	66.4
2003	67.0
2004	69.7
2005	72.9

Hiçbir gelişmiş veya gelişmekte olan ülkede olmayan bu oranlar vergi sisteminin adaletten uzaklaştığını vergi yükünün dar ve orta gelirliiler üzerinde yoğunlaştığını göstermektedir.

9. ANAYASAYA UYGUNLUK

Anayasanın 161 inci maddesine göre bütçe kanunlarına bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz. 2005 Malî Yılı Bütçe Kanunu Tasarıları önceki yıllar bütçelerine göre Anayasaya aykırı hükümlerin sayısının azaltıldığı bir bütçe olmakla birlikte yine de Anayasaya aykırı birçok hükmü içermektedir.

Bu nedenlerle 2005 Malî Yılı Bütçe Kanunu Tasarısı ile Katma Bütçeli İdareler 2005 Malî Yılı Bütçe Kanunu Tasarısına katılmıyoruz.

M. Akif Hamzaçebi

Trabzon

Enis Tütüncü

Tekirdağ

Birgen Keleş

Gürol Ergin

Muğla

Kazım Türkmen

Ordu

Ali Kemal Kumkumoğlu

M. Mesut Özakcan

Aydın

Bülent Baratalı

İzmir

Osman Kaptan

İstanbul
Kemal Kılıçdaroğlu
İstanbul

İstanbul
Ali Kemal Deveciler
Balıkesir

Antalya
Mustafa Öyürek
Mersin