

Kanun Numarası	5566
Başlığı	2005 MALÎ YILI KESİN HESAP KANUNU
Kabul Tarihi	26/12/2006
Kabul Edildiği Birleşim	22.Dönem 4.Yasama Yılı 43.Birleşim
Cumhurbaşkanlığına Gidiş Tarihi	
Cumhurbaşkanlığından Geliş Tarihi	
Cumhurbaşkanınca Yapılan İşlem	
Resmi Gazete Tarihi	
Resmi Gazete Numarası	
Diğer Bilgiler	Son Dönem Tasarı Bilgileri ve Komisyon Raporları

Kanun Tasarısı Bilgileri

Kanun Tasarısının Metni	
Dönemi ve Yasama Yılı	22/4
Esas Numarası	1/1236
Başkanlığa Geliş Tarihi	31/07/2006
Tasarının Başlığı	2005 Mali Yılı Kesin Hesap Kanunu Tasarısı
Tasarının Özeti	Tasarı ile genel bütçeli idarelerin gider ve gelir bütçesi, bütçe dengesi ve tamamlayıcı, devredilen ve iptal edilen ödenek gerçekleştirmelerine dair kesin hesabın kabul edilmesi öngörülmektedir.
Tasarının Son Durumu	KANUNLAŞTI

Komisyon Tipi	Adı	Giriş Tarihi	Çıkış Tarihi	Yapılan İşlem	Karar Tarihi
Esas Komisyon	Plan ve Bütçe Komisyonu	05/09/2006	06/12/2006	Raporunu Verdi	06/12/2006

Esas Komisyon Raporu(Sırasayısı) 1270

Kanun Numarası: 5566

2005 MALİ YILI GENEL VE KATMA BÜTÇE KESİN HESABINA İLİŞKİN KARŞI OY YAZISI

Bütçe Rakamlarının Gerçek Bütçe Büyüklüğünü Yansıtması

2005 yılında bütçe gelir ve gider rakamları bütçe kapsamındaki kurumların gelir ve giderlerini yansıtılmamaktadır. Uygulanan ekonomik programın hedeflediği faiz dışı fazlaya ulaşmak amacıyla başta Maliye Bakanlığı olmak üzere merkezi kurumlar kamu hesaplarını bilinçli bir şekilde eksik göstermektedirler. Bu işlemler bazı giderlerin tahakkuk ettirilmeyip bekletilmesi ve ertesi yıllara devredilmesi suretiyle olduğu gibi çıkarılan çeşitli torba yasalara konan hükümlerle gelir ve giderlerin bütçe ilişkilendirilmeksizin muhasebeleştirilmesi şeklinde de olmaktadır. Birinci duruma en iyi örnek sağlık harcamaları, müteahhit borçları ve KİT görev zararları olurken ikinci duruma örnek ise emeklilere vergi iadesi, çeşitli KİT'lere veya kamu kurumlarına yönelik düzenlemeler örnek verilebilir.

Faiz dışı fazla hedefini tutturmak için gizlenen KİT ve Döner Sermaye Bilançoları ile müteahhit ve özel sağlık kurumlarına olan kamu yükümlülükleri dikkate alındığında bütçe harcama düzeyi bugünkünden çok daha yukarıya çıkmaktadır. Kamunun bu şekilde biriken yükümlülüklerine kısaca bakarsak:

2004 yılından itibaren yoğun bir şekilde bütçe dışı gizli yükümlülük yaratılmaya başlanmıştır. Aslında bütçe dengelerinde görünün iyileşmenin bir kısmı muhasebe ve mali raporlama uygulamalarındaki çeşitli düzenlemeler yoluyla sağlanmıştır. Bu uygulamalara kısaca bakarsak:

1. Başta sosyal güvenlik kurumları ve bütçe kurumları olmak üzere kamu kurumlarının devlet hastanelerine olan birikmiş 3,5-4 milyar YTL tutarındaki yükümlülüğü mali raporlarda tahakkuk etmiş bir gider olarak görülmemektedir. Üniversite hastaneleri de bu toplama dahil edildiğinde tutar 5 milyar YTL'ye yaklaşmaktadır. Hükümet ve ekonomi yönetimi ise 2006 yılında çıkardığı iki yasal düzenleme ile bu tutarın 2,5 milyar YTL'sini silmiş bir anlamda kamu hesaplarından buharlaştırmıştır.

Sonuç olarak bu harcamaların görünmemesi yanında gelirlerin önceden döner sermaye bilançolarında görünmesi nedeniyle geçmiş dönemde mali dengeler daha iyi çıkmıştır. Nitekim 2006 Eylül ayı sonu itibarıyla merkezi yönetim bütçe sağlık harcamalarının ödeneğin yüzde 100'ünü aşması, yeşil kartta yüzde 150'yi aşması bu durumun bir başka göstergesidir.

2. Devlet hastaneleri yanında eczaneler, medikal firmalar, üniversite hastaneleri ve özel sağlık kurumlarına olan birikmiş ama kamu hesaplarında yer almayan borçları artmaktadır. Son günlerde eczacı odaları tarafından yapılan açıklamalar bunun bir yansımasıdır.

3. KİT'lere kamu politikası uygulaması nedeniyle verilen görevlerden kaynaklanan görev zararları ilgili KİT'in hesaplarında tahakkuk etmesine rağmen bütçeye tam olarak yansıtılmamaktadır. Başta Toprak Mahsulleri Ofisi, TCDD ve TŞFAŞ bu uygulamaya en iyi örnek verilecek KİT'lerdir.

2004 yılı sonunda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 2004 yılı raporlarına bakılarak yapılan araştırmada, 2,6 milyar YTL'ye ulaşan Hazineden alacağın 2006 yılında 2 milyar YTL'ye yakın bir düzeyde olduğu tahmin edilmektedir.

4. Başta karayolu olmak üzere ulaştırma sektöründen kaynaklı birikmiş müteahhit alacakları artmaktadır.

Sonuç olarak 2005 yılındaki bütçe giderlerini bir kısmı 2006 yılına devredilmiştir. Buna en iyi örnek 2006 yılında sağlık harcamalarının ödeneğin ... oranda üstüne çıkmasını örnek verebiliriz.

Kamu kesimi genel dengesi rakamlarını hazırlayan ve konsolide eden kurum DPT'dir. Ama son 3-4 yıldır kamu maliyesine ilişkin yaşanan gelişmeler DPT'nin bu sorumluluğunu tıpkı 1990'ların ikinci yarısına benzer bir şekilde yerine getiremediği izlenimini uyandırmaktadır. Tıpkı o yıllarda özellikle görev zararları oluşturularak kamu bankalarının bilançolarında gizlenen açık bugün yine benzer şekilde ama ek olarak çeşitli mali raporlama oyunları ile tekrar edilmektedir.

Kamu Kesimi Genel dengesi Hesaplarına Yönelik Olarak yukarıda yaptığımız açıklamalar çerçevesinde aşağıdaki konuların başta Hazine Müsteşarlığı, Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı olmak üzere ilgili kurumlar tarafından açık bir şekilde yanıtlanması gerekmektedir:

1. Sağlık Bakanlığı'na bağlı olan hastanelerin 2,5 milyar YTL tutarındaki 2004 ve öncesi döneme ait alacaklarının silinmesi sonucunda bu silinme kamu kesimi genel dengesine yansımadiğı görülmektedir. Aslında işlemin doğduğu dönemde sağlık harcamalarının eksik raporlanması kamu hesaplarında iki türlü avantaj sağlamıştı. Bunun birincisi gelir tahsil edilmese de bu gelir alacak olarak döner sermaye dengesine girdiği için döner sermaye dengesi bu gelir tutarı kadar iyi çıkmıştır. Sağlık hizmetinden yararlanan kurumlar ise başta sosyal güvenlik kurumları olmak üzere bu harcamayı gider olarak mali raporlarına yansıtmadıkları için bu kurumsal yapıların dengesi de eksik gösterilen tutar kadar iyi çıkmıştı. Sonuç olarak öncesinde mali raporlara eksik giren sağlık harcamalarının silinmesi kamu kesimi genel dengesinde düzeltme yapılmadiğı için dengeyi iki defa olumlu etkilemiştir. Yapılması gereken bu düzeltmenin kamu kesimi genel dengesine yansıtılmasıdır.

2. Başta sosyal güvenlik kurumları ve bütçe kurumları olmak üzere kamu kurumlarının üniversite ve devlet hastanelerine olan birikmiş borçları 5 milyar YTL'yi geçmiştir. DPT yıllık programında 2005 ve sonrasında Sağlık Bakanlığı'na bağlı döner sermaye rakamlarının nakit bazında gösterilmeye başlandığı ifade edilmektedir. Döner sermaye dengesindeki rakamlara bakıldığında tutarların muhasebat genel müdürlüğünün bilanço ve gelir tablosu rakamlarıyla uyumlu olduğunu söylemek zor. DPT'nin biriken alacakları tam olarak dikkate almadığı düşünülmektedir. DPT ayrı bir şekilde komisyona sağlık bakanlığı döner sermaye rakamlarını vermelidir. Ayrıca, üniversite hastanelerinin rakamlarının nakit bazda alınmaması da bir eksikliktir. Bu anlamda mali rakamlar aynı bazda olmaktan uzaklaşmaktadır.

3. KİT'lere kamu politikası uygulaması nedeniyle verilen görevlerden kaynaklanan görev zararları ilgili KİT'in hesaplarında tahakkuk etmesine rağmen bütçeye Hazine

hesaplarına yansıtılmamaktadır. Başta Toprak Mahsulleri Ofisi, TCDD ve TŞFAŞ bu uygulamaya en iyi örnek verilecek KİT'lerdir.

2004 yılı sonunda Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu'nun 2004 yılı raporlarına bakılarak yapılan çalışmada, 2,6 milyar YTL'ye ulaşan Hazinesiden alacağın 2006 yılında 2 milyar YTL'ye yakın bir düzeyde olduğu tahmin edilmektedir. Bu tutar kamu kesimi genel dengesi tablolarının bütçe tarafına yansıtılmamakta ya da eksik yansıtılmaktadır. KİT bilançosunda alacak olarak görünen tutarların Hazine hesaplarında gider olarak tahakkuk etmemesi ya da gecikmeli tahakkuk etmesi kamu kesimi genel dengesinin olması gerekenden iyi görünmesine yol açmaktadır.

Sonuç olarak, kamu kesimi genel dengesi rakamlarının kamu kesiminin gerçek resmini verdiğini söylemek mümkün değildir.

Yedek Ödenek Uygulaması

Maliye Bakanlığının 2005 yılında yedek ödenek kullanımı Parlamentonun bütçe hakkını ihlal edilmesine yol açmıştır. Bakanlık 2005 yılında yedek ödenek üzerindeki tasarrufları nedeniyle başta Anayasa olmak üzere temel mali hukuk kurallarına aykırı bir işlem içinde olmuştur.

2005 yıl başlangıç bütçesinde yedek ödenek büyüklüğü 2 milyar YTL düzeyinde öngörülmüştü. Maliye Bakanlığı yıl içinde yapmış olduğu eklemelerle bu büyüklüğü yüzde 265 artırarak 7,3 milyar YTL'ye çıkarmıştır. Diğer kurumların bütçelerinden Maliye Bakanlığına yıl içinde 5,3 milyar YTL düzeyinde bir aktarma yapılmıştır. Yıl içinde bu tertipten 5,9 milyar YTL düzeyinde bir ödeneği çeşitli amaçlar doğrultusunda kurumların bütçesine bakanlık tekrar aktarmıştır. Bu tutarın 4,3 milyar YTL'si doğrudan kurumların bütçelerinde eksik kalan tutarlar için kullanılmıştır.

Bunun anlamı, Maliye Bakanlığının 2005 yılı bütçe kanunun aktarmayla ilgili maddesinin ilgili hükmünü kullanarak kurumlar arasında ödenek aktarımı ve ilavesi yapmaktır. Bu ise başlangıçta Parlamentonun siyasi iradesi ile yapmış olduğu önceliğe bir müdahaledir. Nitekim, 2004 yılı bütçe kanununun 5234 sayılı kanunla değiştirilen 17 inci maddenin "a" fıkrasının 10 numaralı bendini Anayasa Mahkemesi 2004/102 esas sayısı ve 2005/96 karar sayısı ile 29.11.2005 tarihinde iptal etmiştir.

"10. Aynı kuruluş bütçesi içinde fonksiyonel ve ekonomik sınıflandırma ayırımına bakılmaksızın aktarım yapmaya veya kuruluşların bütçelerinden Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek tertiplerine aktarma yapmaya"

Anayasa Mahkemesi yukarıdaki kanun hükmünü Anayasanın 7 maddesinde yer alan, yasama yetkisi Türk milleti adına Türkiye Büyük Millet Meclisindedir, bu yetki devredilemez hükmüne açık bir şekilde aykırı bularak iptal etmiştir.

Maliye Bakanlığı 2005 yılı bütçe kanununun 15 inci maddesinin "a" fıkrasının 9 nolu bendine dayanarak (2004 yılındaki hükmün aynısı) bütçe kanunundan aldığı yetkiyi Anayasanın yedinci maddesine aykırı bir şekilde Parlamentonun bütçe hakkını ihlal ederek kullanmıştır. 2005 yılında yapılan bu işlem hem mali yönetim ve temel bütçe ilkelerine hem de hukuka aykırıdır.

2005 mali yılı genel ve katma bütçe kesin hesabı 2005 yılında kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılmadığını bize göstermektedir. AKP hedeflenen bütçe fazlasına yönelik bir bütçe politikası izlemiş, ülkenin biriken ihtiyaçlarının çözümlerine yönelik bir uygulama içinde olmamıştır.

M. Akif HAMZAÇEBİ
Trabzon Milletvekili