

2017-2019 YILLARI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇELERİ ve KAMU MALİYESİNE GENEL BAKIŞ

Mahmut Esen

“Sayamadığınız, ölçemediğiniz hesaplayamadığınız olayları tanıyamazsınız.” Galileo Galilei

I-GİRİŞ

1-Hazine ve Maliye Bakanlığı ile Strateji ve Bütçe Başkanlığınca hazırlanmış ve Cumhurbaşkanınca onaylanmış olan Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planlarda (OVMP) belirlenmiş politika, hedef/ önceliklere göre ve özel mevzuatına göre hazırlanmakta olan bütçe kanunu teklifleri; TBMM yapılan görüşmeler sonucunda da kayda değer bir değişikliğe uğramadan aynen kabul edilmektedir.

Ülke ve ulus sorunların tespiti ve alınması gereken önlemler açısından; kamunun gelirlerinin toplanması, giderlerin gerçekleştirilmesi, açıkların finansmanı, kamunun varlık ve borçları ile diğer yükümlülüklerinin yönetimini kapsayan kamu maliyesinin durumunun iyi bilinmesi ve gelişmelerin yakından izlenmesi özel bir önem taşımaktadır.

Bu bağlamda merkezi yönetim bütçesi kanunları, tasarı/gerekçeleri ve ekleriyle birlikte güncel nitelikli, önemli bilgileri içermektedir.

Bu yüzden yazımızda 2017-2019 yılları merkezi yönetim bütçelerinin gelir, gider ve denkleştirme durumları ele alınmakta, bütçe rakamlarının değerlendirilmesi yapılmakta; kamu maliyesini ilgilendiren konularda fikir açıklamasında bulunulmadan önce bilinmesi ve el altında tutulması gerektiği düşünülen, önemli/ somut bilgi notlarına dikkat edilmesi amaçlanmaktadır.

II- TEMEL EKONOMİK GÖSTERGELER (HEDEFLER)

2-Orta Vadeli Programlarla (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planlara belirlenmiş olan ve merkezi yönetim bütçe gelir/gider tekliflerinin hazırlanmasında dikkate alınan 2017- 2020 yıllarını kapsayan güncel makroekonomik göstergeler (gerçekleşme/ gerçekleşme tahminleri ve program hedeflerine göre) Tablo:1’de gösterilmiştir.

Tablo:1 2017- 2020 Yıllarına Ait Temel Ekonomik Göstergeler

	2017	2018	2019 (Ger.Tah.)	2020 (Program)
GYİH (Milyar TL)	3.107	3.724	4.269	4.872
Kişi Başına Gelir (GSYH, ABD Doları)	10.602	9.693	9.063	9.738
GSYH Büyümesi (%)	7,4	2,8	0,5	5
İşsizlik Oranı (%)	10,9	11	12,9	11,8
İTHALAT (CİF) (Milyar ABD Doları)	233,8	231,2	207,8	231,5
İHRACAT (FOB) (Milyar ABD Doları)	157	176,9	181,4	190
DIŞ TİCARET DENGESİ (Milyar ABD Doları)	-76,8	-54,3	-26,4	-41,5
CARİ DENGİ (Milyar ABD Doları)	-47,4	-27	1	-9,6
DEFLATÖR (%) (GSYH’da Sabit Fiyatlarla Artış Oranı)	10,8	16,4	14,1	8,7
TÜFE (Yıl Sonu %)	11,9	20,3	12	8,5

Kaynak: Orta Vadeli Programlar (2018-2020) (2019-2021)
Orta Vadeli Mali Planlar

Tablo incelemesinden de anlaşılacağı üzere, 2017 yılında 10.602 ABD Doları olarak gerçekleşmiş olan kişi başına düşen gelir; 2018 yılında 9.693 ABD Doları seviyesine gerilemiştir. 2019 ve 2020 yıllarında dahi 2017 yılı gelir seviyesinin yakalanamayacağı tahmin/kabul edilmektedir.

2017 yılındaki %10,9 olan işsizlik oranının yıllar itibarıyla azalmayacağı aksine artacağı görülmektedir.

2017 yılında 233,8 milyar ABD Doları olarak gerçekleşmiş ithalat rakamları daha sonraki yıllarda düşmektedir.

2017 yılında 157 milyar ABD Doları, 2018 yılında 176,9 milyar ABD Doları olan ihracatın göreceli olarak artmaya devam edeceği, 2019 yılında 181,4 milyar ABD Dolarına ulaşacağı tahmin edilmektedir.

2018 yılında 54,3 milyar ABD Doları açık veren dış ticaret dengesinin, 2019 yılında 26,4 ve 2020 yılında ise 41,5 milyar ABD Doları açık vereceği öngörülmüştür.

2018 yılında 27 milyar ABD Doları açık veren cari dengenin 2019 yılında düzeleceği, 2020 yılında ise 9,6 milyar ABD Doları açık vereceği tahmin/kabul edilmiştir. Bu bağlamda cari açığın milli gelire oranında da düşme olacaktır.

2018 yılındaki % 76,5 olan ihracat/ithalat (karşılama) oranı, ihracatta artış ve ithalattaki düşme nedeniyle önümüzdeki yıllarda daha da artacaktır.

2017 yılında % 11,9 ve 2018 yılında % 20,3 olarak gerçekleşen TÜFE'nin 2019 yılında %12 olarak gerçekleşeceğinin tahmin edildiği, 2020 yılında ise % 8,5 seviyesine düşeceği programlanmıştır.

III- 2017-2019 YILLARI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇELERİ

A-Bütçe Giderleri

a)-Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Giderler

3-2017-2018 yıllarına ait merkezi yönetim bütçelerindeki giderlerinin ekonomik sınıflandırmaya göre tahmin/gerçekleşme durumları; 2019 yılı giderlerindeki tahminleri ve tahminler ile 2019/2018 gider gerçekleşme değişim oranlarına Tablo 2'de yer verilmiştir.

Tablo:2 Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2017- 2019 Yılları M.Y. Bütçelerinin Giderleri (Milyar TL)

Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Giderler	2017 YILI BÜTÇESİ			2018 YILI BÜTÇESİ			2019 YILI BÜTÇESİ	
	Tahmin	Gerçekleşme	Gerç.Or. (%)	Tahmin	Gerçekleşme	Ger.Or. (%)	Tahmin	2019/2018
1-Faiz Hariç Giderler	587,6	621	105,6	691	756,5	109,5	843,6	110,2
Personel	162,6	162,1	99,7	183,1	200	109,7	247,3	123,6
SGK Devlet Primleri	27,1	27,2	0,3	30,8	34,4	111,6	43,3	125,8
Mal ve Hizmet Alımları	52,1	63,5	122	66	71,7	108,6	67,5	94,1
Cari Transferler (Sağlık, emeklilik ve sosyal yardımlar, mahalli idare payları, tarımsal destekler vb.)	249,7	271	108,5	299,4	323	107,9	391,3	121,1
Sermaye (Yatırım) Giderleri	66,2	70,5	106,5	68,8	88	127,9	54,4	61,8
Sermaye Transferler (Mahalli idareler v.b. kuruluşlara yapılan)	10,5	12,9	123	15,3	16,7	109,3	10	60
Borç verme	12,9	13,3	103	20,2	21,6	107,1	21,7	100,4
Yedek Ödenekler	6,4	0	0	7,3	0	0	7,8	-
2- Faiz Giderleri	57,5	56,7	98,6	71,7	74	103,2	117,3	158,5
GİDER BÜTÇESİ TOPLAMI	645,1	677,7	105	762,7	830,4	108,9	960,9	115,7

Not: 1-Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

Kaynak: 2018 Yılı MYBK Tasarısı/ Gerekçesi; Muhasebat Gn. Md. MYB İstatistikleri.

Merkezi yönetim bütçesi giderleri 2017 yılında 32,6 milyar TL (%5) artışla 677,7 milyar TL olarak; 2018 yılı bütçesi ise 67 milyar TL (%8,9) artışla 830,4 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılı bütçe giderleri de 2018 yılı gerçekleştirmelerine göre 130,5 milyar TL artışla (% 15,7) 960,9 milyar TL olarak tahmin edilmiştir.

2019 yılı merkezi yönetim bütçesinde önceki yıllarda da olduğu en büyük payı cari transfer giderleri oluşturmaktadır. Cari transfer giderlerini personel giderleri izlemektedir. Gider büyüklükleri sıralamasında üçüncü sırayı 117,3 milyar TL ile (gider bütçesi toplamının % 12,2' sini oluşturan) faiz giderleri almıştır. Bütçe tahminlerinde önceki yıl gerçekleşme rakamlarına göre sermaye giderleri ile mal ve hizmet alım giderlerine ilişkin düşüşler dikkat çekmektedir.

Cari Transferler

4-Bütçe giderleri arasında en büyük payı oluşturduğu için cari transfer giderlerine ilişkin bütçe tahmin ve gerçekleştirmeleri özel bir önem arz etmektedir.

2017 ve 2018 yılı bütçelerinde cari transfer giderleri tahminlerinin % 8 – 8,5 oranında artışla gerçekleştiği, bütçe giderlerinin gerçekleşme oranlarını da etkileyecek boyutta hata yapıldığı görülmektedir.

2019 yılına ait cari transfer giderleri 391,3 milyar TL olarak öngörülmüştür. Bu rakam bütçe giderlerinin % 40,7 sine karşılık gelmektedir.

Bilindiği üzere transfer ödemeleri, sermaye birikimi hedeflemeyen ve cari nitelikli mal ve hizmet alımını finanse etmek amacıyla yapılan karşılıksız ödemeleri kapsamaktadır.

Nitelikleri ve bütçedeki payının büyüklüğü nedeniyle kamu maliyesi hakkında daha somut bilgiler elde edilebilmesi için cari transfer giderlerinin ayrıca incelenmesinde yarar bulunmaktadır.

Bu bağlamda özlü bir inceleme, sağlıklı bilgi edinilmesi için 2016-2018 yıllarında cari transfer harcamalarındaki gerçekleştirmelere aşağıda Tablo 3'de yer verilmiştir.

Tablo: 3 2016-2018 Yılları Merkezi Yönetim Bütçelerindeki Cari Transfer Harcamaları Kümülatif Gerçekleştirmeleri (Milyar TL)

S. No	05-CARİ TRANSFERLER	YILLAR		
		2016	2017	2018
		224,8	271	323
1	Görev Zararları	46,8	63,9	80,9
	-KIT'ler, TCZB/ T.Halk B., SYDTF vb. yapılan ödemeler.	5,3	6,8	6,1
	- SGK (Sigorta prim vb. destekler)	41,4	57,1	74,8
2	Hazine Yardımları	75,7	87	87,5
	-SGK' ya Yapılan Yardımlar	66,2	76,3	75,2
	-Mahalli İdarelere Yapılan Hazine yardımları (Denkleştirme ödeneği, İl Özel İda. görevli eski Köy.Hiz.Md. per. üc. ödemeleri, cadde ve sokak aydınlatma hizmetleri)	1,6	1,7	2
	-Diğer Hazine Yardımları (DFİF/İşsizlik Fonu, Gençlik Spor İl Md. vb.)	7,9	9	9,8
3	Kar Amacı Gütmeyen Kuruluşlara Yardım (Siyasi partiler, dernekler, Ulusal Fon vb.)	2,4	3,4	3,4
4-	Hane Halkına Yapılan Transferler	35	41,4	51,8
	-Hane Halkına Yapılan Transferler (Burs,eğitim,yiyecek,sağlık,barınma)	5,4	6,2	7
	-Tarımsal Destekleme Ödemeleri	11,5	12,7	14,5
	-Sosyal Amaçlı Transferler (Vatani Hizmet Aylıkları, Şehit Dul Ve Yetimlere İkramiye ve Ek Ödemeler, SHÇEK, 2022 sayılı Kanun Aylık Ödemeleri ve Diğer Sosyal Amaçlı Yardımlar)	10,8	12,3	13,7
	-Hane Halkına Yapılan Diğer Transferler [Strateji ve Bütçe Bşk. teşvik ödemeleri, Kobi desteği, doğal afetten zarar gören çiftçilere yardım, bireysel emekliliğe Devlet katkısı, diğer (köprü garanti geçiş ödemeleri dahil) (x)]	7,2	10,1	16,2
8	Yurtdışına Yapılan Transferler (Kıbrıs/ Uluslararası kuruluşlara katılım payları)	2,2	2,6	3,2

9	Gelirden Ayrılan Paylar	62,6	72,6	96,1
	- Mahalli İdareler Payları	52,1	60,7	72,5
	-Fon payları (SSDF/SYDTF vb.)	10,1	11,5	23
	-Gelirden Ayrılan Diğer Paylar (TOKİ/TBB/TOBB/TSEK vb.)	0,3	0,3	0,3

(x)Köprü/otoyol/tünel vb. büyük projelerde yüklenicilere tanınmış geçiş-gelir garantisi bağlamındaki bazı ödemeler de bu bölümden yapılmaktadır. (<https://tusiad.org/tr/yayinlar/raporlar/item/10252-tusiad-merkezi-yonetim-butcesi-takip-raporu>)

Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

Kaynak: Muhasebat Gn. Md. Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri.

5-Tablo incelenmesinden de anlaşılacağı üzere cari transfer giderlerinin yarısından fazlası tek başına SGK' ya yapılmaktadır. Bu rakamlar aynı zamanda merkezi yönetim gider bütçelerinin % 20'sine karşılık gelmektedir. Bu yüzden **merkezi yönetim bütçesi açısından en büyük "kara deliğin" SGK olduğu görülmektedir.**

Sosyal Güvenlik Kurumunun giderlerinin hatırlatması/konunun somutlaştırılması ve bütün olarak değerlendirilmesi bağlamında SGK'nın 2015-2017 yılları gerçekleşen gelir/ gider bütçeleri rakamları Tablo: 4' de gösterilmiştir.

Tablo: 4 2015--2017 Yılları SGK Gelir/ Gider Bütçeleri (Milyar TL)

S.No		2015	2016	2017
1-	GELİRLER TOPLAMI	220,1	255,8	288,3
2-	GİDERLER TOPLAMI	231,5	276,5	312,7
	SGK'dan Hane Halkına Yapılan Fayda Ödemeleri	165,6	201,4	229,1
	- Emekli Aylık Ödemeleri (<i>Malullük, Yaşlılık ve Ölüm Aylıkları ,% 4 Ek Ödemeler,İkramiyeler, 2022 s.k.göre bağlanmış aylıklar vb.</i>)			
	-Sağlık Giderleri (<i>Tedavi, ilaç ve sağlık malzemesi giderleri</i>)	59,4	68	77,6
	-Diğer Giderler	6,5	7	6
3-	GELİR-GİDER DENGESİ	-11,4	-20,6	-24,4
4-	BÜTÇE TRANSFERLERİ	79	108	128,1

Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

Kaynak: SGK 2015-2017 Yılı Faaliyet Raporları.

Sayıştay 2015-2017 Denetim Raporları.

Tablo incelemesinden de anlaşılacağı üzere, incelemeye esas alınan yıllarda, SGK'nın gelirleri ile giderlerini karşılayamadığı, her yıl bütçe açığı verdiği; bu yüzden SGK ya merkezi yönetim bütçesinden görev zararları ve Hazine yardımları kapsamında, her yıl artan miktarlarda ödenek transferi yapıldığı görülmektedir.

(2017 yılı merkezi yönetim bütçesi gider toplamı 677,7 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. Merkezi yönetim bütçesinden SGK yapılmış görev zararı, Hazine yardımı vb. transfer ödemeleri elimine edildiğinde; SGK 2017 yılı gider bütçesinin, merkezi yönetim gider bütçesinin % 58'8 i oranında büyüklüğe eriştiği anlaşılmaktadır.)

Mal ve Hizmet Alımları

6-2017 ve 2018 yıllarında mal ve hizmet alım giderleri bütçe ödeneklerindeki gerçekleşmeler tahminlerin üzerinde olmuştur.

Özellikle 2017 yılında; MSB, EGM ve J.Gn.K. savunma/güvenlik amaçlı giderlerin de etkisi ile toplam % 22 artışla (63,5 milyar TL) gerçekleşme olmuştur.

2018 yılında ise mal ve hizmet alım ödenekleri % 8, 6 oranında artışla gerçekleşmiştir.

2019 bütçe tahminleri ise mal ve hizmet alım giderlerinde önceki yıldaki gerçekleşmeye göre % 5,9 oranında daralma öngörülmüştür.

Sermaye (Yatırım) Giderleri

7-Sermaye giderleri tahminleri 2017 yılında % 6,5 ve 2018 yılında ise % 27,9 oranlarında artışlarla gerçekleşmiştir.

2019 yılı sermaye giderler için önceki yıl gerçekleşmelerinin de altında kalan (54, 4 milyar TL) ödenek ayrılmıştır. **Sermaye gider tahminlerindeki düşme oranı % 38,2 dir.**

Kamulaştırma giderleri hariç 50,7 milyar TL olan merkezi yönetim yatırım ödeneklerinin yarısından fazlası, (% 55) ulaştırma-haberleşme ile diğer kamu hizmetleri (iktisadi/sosyal) sektörleri arasında paylaştırılmıştır. Yatırımlar için eğitime (%21), tarıma (% 9), sağlık için (% 9,6) oranında ödenek ayrılmıştır. Diğer sektörlerin (imalat, madencilik, enerji, turizm, konut) tümü için ayrılabilmiş ödeneklerin toplamı 2,5 milyar TL olup yatırım ödeneklerinin sadece (% 5'i) oranındadır.

Diğer yandan, 2019 yılı yatırım giderleri için ayrılmış olan 54, 4 milyar TL ödenegin merkezi yönetim kapsamındaki 224' ü aşkın kuruluşlara göre dağılımının incelenmesinde; ödenegin 3/4 ünün (9) kurum arasında paylaştırıldığı görülmektedir. Bu kuruluşlar için asgari 1,2 ve azami 8,3 milyar TL olacak şekilde ödenek ayrılmıştır. **Yatırım ödeneklerinin büyüklüğü ile öne çıkan bu kuruluşlar,(ödenek miktarlarına göre yapılmış bir sıralamaya göre) Ulaştırma ve Alt Yapı Bakanlığı, KGM, DSİ, MEB, Sağlık/Adalet/ EGM/ Gençlik ve Spor/ Kültür ve Turizm bakanlıkları veya genel müdürlükleridir.**

Öte yandan AKP hükümetlerinin prestijli projelerinden olan Köylerin Alt yapısının Desteklenmesi Projesi (KÖYDES) için 1,4 milyar TL, ayrıca Belediyelerin Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (SUKAP) için de 836,5 milyon TL ödenek ayrılmıştır. (Yatırım Programı, 2019)

8-Bilindiği üzere kamu yatırımların bir bölümü de kamu-özel işbirliği (KÖİ) yöntemi ile gerçekleştirilmektedir. Bu tür işbirliklerinin kurulması ile kamu altyapı ve hizmetlerinin tasarlanması, finanse edilmesi, inşa edilmesi, işletilmesi ve bakımı amaçlanmaktadır.

Ülkemizde gerçekleştirilen KÖİ projelerinde 4 farklı KÖİ modeli kullanılmaktadır. Bu modeller arasından en çok kullanılanları 109'ar projeye Yap-İşlet-Devret ile İşletme Hakkı Devri yöntemleridir. Bunları (20) projeye Yap-Kirala-Devret ve (5) projeye Yap-İşlet modelleri izlemektedir.

KÖİ modeliyle gerçekleştirilen projelerin yatırım tutarlarının sektörel dağılımına bakıldığında (2019 fiyatlarıyla) 21,5 Milyar ABD Doları ile karayolu sektörünün ilk sırada olduğu görülmektedir. Havaalanları ise 19 Milyar ABD Doları ile ikinci sıradadır.Bunu Yap-Kirala-Devret modeliyle gerçekleştirilen sağlık projeleri 11,5 Milyar ABD Doları ile takip etmektedir. Enerji sektörü ise 9,5 Milyar ABD Doları ile dördüncü sıradadır.

İşletme hakkı devri bedellerinin sektörel dağılımına bakıldığında havaalanlarının 53,6 Milyar ABD Doları ile (KDV dahil, 2019 yılı fiyatlarıyla) birinci sırada bulunduğu görülmektedir. Bunu 19,7 Milyar ABD Doları ile enerji sektörü, 2,7 Milyar ABD Doları ile limanlar ve 888 Milyon ABD Doları ile yat limanları takip etmektedir. (Cumhurbaşkanlığı SBB-2019)

(KÖİ yöntemi ile gerçekleştirilen projelerin 2018 yılı itibarıyla sözleşme değerleri 139,7 milyar ABD Dolarıdır.)

Faiz Giderleri

9-2017 yılı bütçesinde 56,7 milyar TL olarak gerçekleşen faiz giderleri 2018 yılında bütçesinde (% 30,5 artış oranıyla) 74 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. **2019 yılı için bir önceki yıl gerçekleşmesine göre (%58 oranında artışla) 117,3 milyar TL ödenek öngörülmüştür.**

Toplam bütçe giderleri içinde faiz ödemelerinin her yıl artan oranda önemli bir pay oluşturduğu görülmektedir. 2017 yılında toplam bütçe giderlerinin % 8,4 ünü, 2018 yılında ise

%9 'unu faiz giderleri oluşturmıştır. 2019 yılında ise faiz ödemelerinin toplam giderler içindeki payının %12,2 sine ulaşacağı tahmin edilmiştir.

Zira merkezi yönetimin brüt iç/dış borç stoku da sürekli artış eğilimindedir. Nitekim 2017 yılı sonunda bir önceki yıla göre %15 artışla 876, 4 milyar TL olan brüt iç/dış borç yükü; 2018 yılı sonunda ise % 21,7 oranında artış kaydederek 1,067 trilyon TL seviyesine ulaşmıştır. 2019 yılı Ağustos ayı sonu itibarıyla brüt iç/dış borç stoku 1,248 trilyon TL olarak gerçekleşmiştir. (HMB, Kamu Finansmanı İstatistikleri, 2017- 2019)

Personel Giderler

10-Personel giderleri ve bağlısı SGK Devlet primi ödemeleri 2017 yılı bütçesinde 189,3 milyar TL, 2018 yılı bütçesinde ise 213,9 milyar TL olarak gerçekleşmiştir. 2019 yılı bütçesinde ise (SGK Devlet prim ödemeleri dahil) 290,6 milyar TL öngörülmüştür.

Personel giderleri 2018 yılında %13 oranında artmıştır. 2019 yılı bütçesinde ise % 15,7 oranında artış tahmin edilmiştir.

Personel giderlerinin toplam giderler içindeki payının %24 civarında olduğu görülmektedir.

11-Önemi nedeniyle kamu idarelerinde istihdam edilen kamu personelinin sayıları ve statüleri hakkında özlü bilgiler aşağıya çıkarılmıştır.

31.03.2019 itibarıyla kamu sektöründe toplam 4.517.082 kişi istihdam edilmiştir. (Cumhurbaşkanlığı SBB-2019) **30.06.2017 tarihi itibarıyla istihdam edilenlerin sayısında (%25,8 oranında) 927.265 kişi artmıştır.**

Personel sayısındaki artışın büyük bölümünün 705.540 taşeron işçisinin kadroya geçirilmesinden kaynaklanmış olduğu görülmektedir.

2019 yılı itibarıyla bütçe türlerine göre: 3.649.683 kişi merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinde; 685.170 kişi il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarda; 182.229 kişi de (KİT'ler vb.) diğer kamu idarelerinde istihdam edilmektedir.

Kamu sektöründe görevli 4.517.082 personelden; % 64' ü kadrolu (memur), % 8 sözleşmeli, % 24'ü işçi ve % 3,6'sı geçici/diğer personel statüsünde istihdam edilmektedir.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde kullanılabilir kadro/pozisyonlara (boş olanlar dahil) sahip olmak bakımından ilk sırayı 1.172.486 rakamı ile MEB almaktadır. MEB'nı 569.027 kadro rakamı ile Sağlık B., 363.675 rakamı ile EGM, 199.670 rakamı ile Adalet Bakanlığı ve 170.911 rakamı ile Diyanet İşleri Başkanlığının izlediği görülmektedir.

Cumhurbaşkanlığında ise 479 kadrolu, 787 sözleşmeli, 1.108 sürekli işçi olmak üzere toplam 2.374 adet personel kadrosu/pozisyonu bulunmaktadır. (Gerekçe, 2019)

Örtülü Ödenek

12-Örtülü ödenek giderleri olarak gizli hizmet ile diğer sermaye giderleri tertibinden 2017 yılında (1,997 +1,051) toplam olarak 3 milyar TL; 2018 yılında ise (1.714.178 + 8.298) olmak üzere 1,7 milyar TL harcama yapılmıştır.

2019 yılı Ağustos ayı sonu itibarıyla gizli hizmet gideri olarak toplam 1,051 milyar TL harcama yapılmıştır.

(Muhasebat, 2017- 2019)

b)-Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Giderler

13-Fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2017-2019 yıllarına ait merkezi yönetim bütçe giderlerine ilişkin tahmin/gerçekleşme durumları ve toplam giderler içerisindeki payları Tablo 5'de gösterilmiştir.

2017 yılı bütçe gerçekleşme rakamlarına göre 2018 yılı bütçe giderleri tahminlerinde ortalama %12 oranında artış öngörülmüştür.

Savunma hizmetlerindeki (%36) ve genel kamu hizmetlerindeki (25,5) oranındaki artışlar dikkat çekmektedir.

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2017 ve 2018 yılları bütçe giderleri ve toplam giderler içerisindeki oranları Tablo: 5’de gösterilmiştir.

Tablo: 5 2017-2019 Yılları MYB Giderlerinin Fonksiyonel Sınıflandırmaya Göre Tahmin/Gerçekleşme Durumları ve Toplam Giderler İçindeki Payı (Milyar TL)

Hizmetin Türü	2017 BÜTÇESİ		2018 BÜTÇESİ			2019 BÜTÇESİ		Artış % 2019/2018
	Gerçekleşme	Dağılım %	Tahmin	Gerçekleşme	Dağılım (%)	Tahmin	Dağılım (%)	
Genel Kamu	170,5	25	214	226,4	27,2	295,3	30,7	130,4
Savunma	30,8	4,5	41,9	41,5	5	44,8	4,6	108
Kamu Düzeni ve Güvenlik	53,4	7,9	58,5	67,3	8	74,1	7,7	110
Ekonomik İşler	91	13,4	97,8	111,8	13,4	96,3	10	81
Çevre Koruma	0,61	-	0,60	0,81	-	0,54	-	66,6
İskan ve Toplum Refahı	9,1	1,3	7,1	10,7	1,3	7,8	0,8	72,9
Sağlık	35,2	5,2	40,6	40,2	4,8	50,6	5,2	125,9
Dinlenme, Kültür ve Din	13,8	2	13,1	16,1	1,7	17,6	1,8	109,3
Eğitim	113,6	16,8	124,3	134,7	16,2	148,4	15,4	110
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım	159,5	23,5	164,8	181	21,8	221	23	122
TOPLAM	677,7	100	762,7	830,8	100	960,9	100	115,6

Not: 1-Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

Kaynak: MYBK Tasarı/Teflifleri, Muhasebat MYB İstatistikleri.

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre 2017-2019 yılı bütçe giderlerinde en büyük pay, genel kamu hizmetlerine ayrılmıştır. Anılan yıllara ait bütçe giderlerinde genel kamu hizmetleri payından sonra, ikinci sırada sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetler giderleri, üçüncü sırada da ise eğitim giderleri payları gelmektedir.

2019 yılı bütçe giderlerdeki %15 oranındaki genel artışa karşın; ekonomik işler, çevre koruma, iskan ve toplum refahı hizmetleri ödeneklerinde önceki yıldaki gerçekleşmeye göre (yüzde olarak) 19- 33, 4 arasında değişen oranlarda azalma tahmin edilmiştir.

Eğitim hizmetleri için toplam giderlerin 15,4- 16,8 oranında pay ayrıldığı görülmektedir. Ancak bu payın büyük bir bölümünün personel giderlerine ait olduğu bilinmektedir. Zira kamu idarelerindeki toplam kadrolu personelin % 35’i MEB çalışmaktadır. (2018 yılı itibarıyla MEB’da 920.524 ‘ü EÖHS olmak üzere, toplam 1.000.090 personel görev yapmıştır. Aynı yıl SGK prim ödemeleri ile birlikte personel giderleri için toplam 76,9 milyar TL ödeme yapılmıştır. Gerçekleştirilmiş personel giderleri (SGK prim ödemeleriyle birlikte) MEB toplam giderlerin 77,4 üne karşılık gelmektedir.) (MEB 2018, Faaliyet)

Diğer yandan 2019 yılında 148,4 milyar TL eğitim sektörü ödeneğinden yatırımlara sadece (% 7,2 oranında) 10,7 milyar TL ayrılmıştır.

B-Bütçe Gelirleri

14-Ekonomik sınıflandırmaya göre 2017-2019 yıllarına ait merkezi yönetim bütçe gelirlerine ilişkin tahmin/gerçekleşme durumları ve toplam gelirler içerisindeki dağılımları Tablo 6’da gösterilmiştir.

Tablo:6 Ekonomik Sınıflandırmaya Göre 2019 Yılı M.Y. Bütçe Gelirleri (Milyar TL)

GELİR TÜRLERİ		2017 YILI BÜTÇESİ			2018 BÜTÇESİ			2019 BÜTÇESİ	
		Tahmin	Gerçekleşme	Ger. Oranı (%)	Tahmin	Gerçekleşme	Ger.Or. (%)	Tahmin	Artış(%)2018/2019
1-Vergi Gelirleri		511	536	104,9	599,4	621,3	103,7	756,5	121,7
	Gelir	108,9	112,4	103,2	122,7	139	103,2	171,8	123,6
	Kurumlar	46,2	52,9	114,5	65,8	78,6	119,4	74,1	94,2
	Özel Tüketim	136,4	138,3	101,4	146,5	133,9	91,4	162,5	121,3
	Dahilden Alınan KDV	57	55,6	97,5	66,0	56,3	85,3	70,6	125,4
	İthalden Alınan KDV	83,7	99,6	119	107,8	122,1	113,2	165,7	136,8
	MTV	11,3	10,8	95,6	13,6	12,8	94	16	125
	BSMV	13	13,3	102,3	15,2	18,1	119	19	105
	Damga	15,2	15,6	102,6	17,8	16,9	95	20,8	123
	Harçlar	19,8	19,2	96,7	23,3	21,6	92,7	27,7	128,2
	Diğer	19,5	18,3	93,8	20,7	22	106,2	28,2	128,6
2- Vergi Dışı Gelirler		73,2	71,2	97,3	81,9	107,6	131,3	106,2	129,4
	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (Mal/hizmet satışı, KİT ve kamu bankaları, kurumlar kârları, kira vb. gelirler)	17,1	19,7	115,2	20,1	26,1	129,6	33,9	129,8
	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1,5	2,2	146,6	2,8	2	74,6	3,4	170
	Diğer Gelirler (Faiz/para cezası, kişi ve kurumlardan alınan paylar vb.)	37,5	35,4	94,4	46,5	71,2	153,4	54,5	76,5
	Sermaye Gelirleri (Taşınır/taşınmaz/menkul kıymet/hisse satışı vb.)	15,4	11,7	76	12	7,8	64,6	13,5	173
	Alacaklardan Tahsilat	1,6	2,1	131	0,45	0,55	121,9	0,75	136,3
3- Özel Bütçeli Kuruluşların Öz Gelirleri		9,8	18,9	193	10,8	23,5	216,6	11,1	47,2
4- Düz. Den. Kurum Gelirleri		4,1	4,2	102,4	4,7	5,1	112,3	6,4	125,4
GELİR BÜTÇESİ TOPLAMI		598,3	630,3	105,4	696,8	757,8	108	880,4	116,1

Not: 1-Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

Kaynak: 2017-2019 Yılları MYBK Tasarı/Gerekçeleri, Muhasebat Gn. Md. MYB İstatistikleri.

Merkezi yönetim bütçe gelir tahminleri 2017 yılında %105,4; 2018 yılında ise %108 oranında gerçekleşmiştir. 2017 yılında 630,3 milyar TL, 2018 yılında ise (%20 artışla) 757,8 milyar TL gelir sağlanmıştır.

2019 yılı için bir önceki yıl gerçekleşmesine göre % 16 artışla 880,4 milyar TL toplam gelir öngörülmüştür. Vergi gelirlerine ilişkin artış oranı % 21,7’ dir. Bununla birlikte Kurumlar Vergisinde % 5,8 oranında azalma beklenmektedir.

Diğer yandan 2017 itibaren ekonominin bir daralmaya girmesi üzerine alınmış bazı teşvik önlemleri sonucu olarak, özellikle 2018 yılından itibaren ait ÖTV, KDV, MTV, Damga V. ve Harç gelirleri tahsilat rakamlarında önemli oranlarda düşmeler olmuştur.

Merkezi yönetim bütçe gelirlerinin; 2017 yılında % 85’ini ve 2018 yılında ise % 82’sini vergi gelirleri oluşturmuştur. 2019 yılında vergi gelirlerinin payının % 86’ ya yükseltilmesi hedeflenmiştir.

Gelir ve servetler üzerinden alınmakta olan dolaysız vergilerin toplamının, 2017 yılında 176,8 milyar TL, 2018 yılında 231,4 milyar TL olarak gerçekleştiği, toplam vergi gelirlerine oranlarının 2017 yılında (% 33) ve 2018 yılında ise % 38 olduğu görülmüştür.

Vergi gelirlerinin % 63-67 gibi büyük bir bölümünün dolaylı vergilerden elde edildiği anlaşılmaktadır. Bilindiği üzere dolaysız vergiler zengin/fakir ayrımı yapmadan, “zorunlu tüketim maddelerini” de kapsayacak şekilde tahsil edildiği için haksız ve adaletsiz bir uygulamadır.

Nitekim 2019 yılı bütçesinde tahmin edilmiş KDV gelirleri bile tek başına, Gelir ve Kurumlar vergilerinden tahsil edileceği umulan rakamlara yaklaşmaktadır. Dolaylı bir

vergilerden olan ÖTV'nin de bütçe gelirleri içinde % 21 oranında pay oluşturduğu ve Gelir Vergisi tahsilat rakamlarına yaklaştığı görülmektedir.

Sosyal adalet, gelir dağılımı, vergi adalet yönünden vergi gelirleri içindeki dolaysız vergilerin payının artırılması gerektiği açıktır.

C- Bütçe Dengesi

15-2017 yılı bütçesi 47,3 milyar TL; 2018 yılı bütçesi ise 72,6 milyar TL net borçlanma ile denkleştirilmiştir.

2019 yılı bütçe ödenekleri ile tahmini gelirler arasındaki 80,5 milyar TL açıkta net borçlanma ile karşılanacaktır.

Bütçe gelirleri giderleri karşılamaktan uzaktır.

2017 yılı bütçe gelirleri ile giderlerin %90,4 ünün; 2018 yılı gelirleri ile giderlerin 91,3 ünün karşılanabildiği görülmektedir. 2019 yılında bu oranın % 91,6 olması beklenmektedir.

Diğer yandan 2017 yılı bütçesinde 9,3 milyar TL, 2018 yılında 1,3 milyar TL faiz dışı fazla gerçekleşmiştir. 2019 yılında faiz dışı fazlalık 36,8 milyar TL tahmin edilmiştir. Faiz dışı giderler artış eğilimi gösterdiğinden; faiz dışı fazlalığın son yıllarda giderek küçüldüğü, dolayısıyla borç asıllarından ödemelerin yavaşladığı, 2019 yılından itibaren bu sorunun üzerinde daha fazla durulmaya başlandığı anlaşılmaktadır.

D- Diğer Konular

Hizmet Bedellerinde Kuruşlu Ücretler

16-Kamu personeline ilave olarak yaptırılacak bazı hizmetler karşılığında kamu personeline verilecek olan ve bütçe kanunlarıyla her yıl yeniden belirlenen ücretlerin yine sembolik kaldığı görülmektedir.

2019 merkezi yönetim bütçesindeki güncel düzenlemelerden bazıları aşağıda açıklanmıştır.

Bu bağlamda;

- ✓ Ek ders vermekle görevlendirilen öğretim üyelerine 39,18 TL,
- ✓ Konferans vermekle görevlendirilenlere 29.20 TL aşmamak üzere,
- ✓ **Fazla çalışma yapan memurlara saat başına 2,13 TL,**
- ✓ Devlet memurlarına (24 saati geçen geçici görevleri için) kadro/ek göstergelerine göre 38,75 – 51,60 TL arasında gündelik, Ödenecektir.

Kamu İdarelerin Ait Lojman/Sosyal Tesis ve Taşıt Sayıları

17- 2019 Merkezi Yönetim Bütçe Gerekçesi verilerine göre genel bütçe kapsamında kamu idarelerine ait 207.812 adet lojman ve 1650 adet sosyal tesis bulunmaktadır.

209.462 adet lojman/sosyal tesisin 185.776 adedi (% 89' u) altı kamu idaresine aittir. En fazla lojman/sosyal tesise sahip kamu idareleri (sırası ile) MSB, EGM, MEB, Sağlık B. ve J. Gn. K. ve Adalet B. dir.

Genel bütçe kapsamındaki diğer 35 kamu idaresinin sahip olduğu lojman/sosyal sayısı ise 23.868 (% 11) dir.

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinin muhtelif nitelikte 101.107 adet taşıtı vardır. Mevcut taşıtların 44.815' (% 44) dir. EGM ait olup, altı personele bir taşıt isabet etmektedir. EGM'yi; MSB, Sağlık B. izlemektedir. (Gerekçe, 2019)

IV-2019 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİNDE OCAK- AĞUSTOS DÖNEMİNDE GERÇEKLEŞMELER

A)-Gider Gerçekleşmeleri

18- 2019 merkezi yönetim gider bütçelerinde ekonomik sınıflandırmaya göre Ocak-Ağustos dönemindeki gerçekleştirmeler bir önceki yıllara karşılaştırmalı olarak aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo: 7 2019 Yılı Merkezi Yönetim Gider Bütçesinde Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ağustos Ayı Sonu İtibarıyla Gerçekleşmiş (Kümülatif) Bütçe Giderleri (Bin TL)

GİDERİN TÜRÜ	2018			2019			Ocak- Ağustos Değişim Oranları (%)
	Yıl Sonu Gerçek- Me	Ocak- Ağustos		Bütçe Tahmini	Ocak- Ağustos		
		Gerç.	Gerç. Or. %		Gerç.	Ger. Or. %	
1-Personel Giderleri	200	132,8	66,1	247,3	167,3	67,6	26
2-SGK Devlet Primi	34,4	22,1	64,3	43,3	28,6	66	29,3
3- Mal ve Hizmet Alımları	71,7	41,3	57,5	67,5	45,6	67,5	10,3
4-Faiz Giderleri	74	50,2	67,9	117,3	69,3	59	38,1
5-Cari Transferler (Kar amacı gütmeyen kuruluşlara/hane halkına yapılan transferler, gelirlerden ayrılan paylar vb.)	323	218,5	67,7	391,3	273,7	69,9	25,3
6-Sermaye (Yatırım) Giderleri	88	47,5	53,8	54,4	46,8	86	-1,3
7-Sermaye Transferleri (Bağlı idarelere/kamu ortaklıklarına vb. yapılanlar)	16,7	9,6	57,9	10	10,6	106	10
8-Borç Verme (Bağlı idarelere/kamu kurum ve kuruluşlarına/kamu ortaklıklarına vb. yapılanlar)	21,6	14,2	65,8	21,7	16,6	76,4	16,4
9- Yedek Ödenek	0	0		7,8	0	0	
GİDER TOPLAMI	830,4	536,4	64,6	960,9	658,8	68,5	22,8

Not: Küsaratlar yuvarlatılmıştır.

Kaynak: 2017-2019 Yılları MYB Teklif/Gereççeleri; Muhasebat Gn. Md. MYB İstatistikleri, BÜMKO Aylık Bütçe Bülteni

2018 yılı Ocak-Ağustos döneminde bütçe giderleri 536,4 milyar TL olarak gerçekleşmiş iken 2019 yılının aynı döneminde yüzde 22,8 oranında artarak 658,8 milyar TL olmuştur.

2019 yılı Ocak-Ağustos döneminde geçen yılın aynı dönemine göre faiz giderlerinde % 38, personel giderlerinde %26, cari giderlerde %25, 3 oranlarında artış olurken yatırım giderlerinde % 1,3 oranında düşme olmuştur.

B)-Gelir Gerçekleşmeleri

19-2018 yılı Ocak-Ağustos döneminde bütçe gelirleri 485 milyar 736 milyon TL iken 2019 yılının aynı döneminde yüzde 21,6 oranında artarak 590 milyar 706 milyon TL olarak gerçekleşmiştir.

2019 yılı Ocak-Ağustos dönemi bütçe gelir gerçekleştirmeleri aşağıdaki tabloda yer almaktadır.

Tablo: 8 2019 Yılı Merkezi Yönetim Gelir Bütçesinde Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Ağustos Ayı Sonu İtibarıyla Gerçekleşmiş (Kümülatif) Bütçe Gelirleri (Milyar TL)

GELİRİN TÜRÜ		2018 BÜTÇESİ			2019 BÜTÇESİ			Ocak- Ağustos Değişim Oranları (%)
		Yıl Sonu Gerçek- Me	Ocak- Ağustos		Tahmin	Ocak- Ağustos		
			Gerç.	Ger. Or.%		Gerçek leşme	Ger. Or. (%)	
1-Vergi Gelirleri		621,3	410	64,2	756,5	432,6	57,1	5,5
	Gelir	139	88,3	63,5	171,8	104,1	60,5	17,9
	Kurumlar	78,6	51,1	65	74,1	54,7	73,8	7
	Özel Tüketim	133,9	91,1	68,7	162,5	90,8	55,8	1,2
	Dahilden Alınan KDV	56,3	40,7	72,3	70,6	35,4	50	-13
	İthalden Alınan KDV	122,1	76,5	62,6	165,7	79	47,6	3,3
	MTV	12,8	11,1	86,7	16	12,2	76,2	9,9
	BSMV	18,1	11,2	61,8	19	14,7	77,3	31,6

	Damga	16,9	11,2	66,1	20,8	12,3	59,1	10
	Harçlar	21,6	14,2	65,7	27,7	14,3	51,6	0,4
	Diğer	22	14,5	65,9	28,2	15,1	53,5	4,1
2- Vergi Dışı Gelirler		107,6	58	54	106,2	140,2	132	141 (x)
	Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (Mal/hizmet satışı, KİT ve kamu bankaları, kurumlar kârları, kira vb. gelirler)	26,1			33,9	88,5	261	
	Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	2			3,4	7,4	217,6	
	Diğer Gelirler (Faiz/para cezası, kişi ve kurumlardan alınan paylar vb.)	71,2			54,5	39,5	72,4	
	Sermaye Gelirleri (Taşınır/taşınmaz/menkul kıymet/hisse satışı vb.)	7,8			13,5	3,6	26,6	
	Alacaklardan Tahsilat	0,55			0,75	1,2	160	
3- Özel Bütçeli Kuruluşların Öz Gelirleri		23,5	13,7	57,8	11,1	12,7	114,4	-6,8
4- Düz. Den. Kurum Gelirleri		5,1	3,8	74,7	6,4	4,9	76,5	28,2
GELİR BÜTÇESİ TOPLAMI		757,8	485,7	61,4	880,4	590,7	67	21,6

(x) TCMB kârından kaynaklanmaktadır.

Not: 1-Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

Kaynak: 2017-2019 Yılları MYB Teklif/Gerekçeleri; Muhasebat Gn. Md. MYB İstatistikleri, BÜMKO Aylık Bütçe Bülteni

2019 yılı Ocak-Ağustos dönemi vergi gelirleri tahsilatı ise geçen yılın aynı dönemine göre yüzde 5,5 oranında artarak 432,6 milyar TL olmuştur.

Vergi türleri itibarıyla 2019 yılı Ocak-Ağustos dönemi gerçekleştirmelerine bakıldığında geçen yılın aynı dönemine göre; banka ve sigorta muameleleri vergisi yüzde 31,6, gelir vergisi yüzde 17,9, damga vergisi yüzde 10, kurumlar vergisi yüzde 7, ithalde alınan katma değer vergisi yüzde 3,3 ve harçlar binde 4 oranında artarken; dahilde alınan katma değer vergisi yüzde 13 ve özel tüketim vergisi yüzde 1,2 oranında azalmıştır.

C- Bütçe Dengesi

20-2018 yılı Ocak-Ağustos döneminde 50,8 milyar TL açık veren bütçe, 2019 yılı Ocak-Ağustos döneminde 68,1 milyar TL açık vermiştir.

KAYNAKÇA

2017-2019 Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarı/Teklifleri ve Bağlı Cetvelleri.

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/10848,2018yilimybakanunutasarisipdf.pdf?0>

2017-2019 Yılları Bütçe Kanunları Gerekçeleri. <http://www.bumko.gov.tr/TR,54/butce-gerekcesi.html>

[2017-2019 Yılları Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları](http://www.bumko.gov.tr/TR,54/butce-gerekcesi.html)

Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü Merkezi Yönetim Bütçe İstatistikleri.

<https://www.muhasabat.gov.tr/content/genel-yonetim-mali-istatistik-detayi?tabId=1&pageId=2>

<https://www.ailevecalisma.gov.tr/raporlar/yillik-faaliyet-raporlari/>

<http://www.sbb.gov.tr/koi-gostergeleri/>

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>

https://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2019_03/01175437_MillY_EYitim_BakanlYY_2018_YYIY_Ydare_Faaliyet_Raporu_YayYn2.pdf

<https://www.hmb.gov.tr/bumko-aylik-butce-bulteni>

2017-2019 Yılları Yatırım Programları.

<http://www.sbb.gov.tr/orta-vadeli-programlar/>

<https://www.hmb.gov.tr/bumko-orta-vadeli-mali-plan-ve-ekleri>

<http://www.sbb.gov.tr/koi-gostergeleri/>

<https://www.hmb.gov.tr/kamu-finansmani-istatistikleri>

https://sgb.meb.gov.tr/meb_iys_dosyalar/2019_03/01175437_MillY_EYitim_BakanlYY_2018_YYIY_Ydare_Faaliyet_Raporu_YayYn2.pdf

<https://www.hmb.gov.tr/bumko-aylik-butce-bulteni>