

2015 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇESİ NE GETİRİYOR?

Mahmut Esen¹

“Sayamadığınız, ölçemediğiniz hesaplayamadığınız olayları tanıyamazsınız.”

Galileo Galilei

ÖZET

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu tasarılarının, Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planda (OVMP) belirlenmiş politika, hedef/ önceliklere göre ve özel mevzuatına göre hazırlanıyor olması; bütçe kanunu tasarılarının TBMM yapılan görüşmeler sonucunda da aynen kabul edilerek yasalaştırılması şeklindeki uygulamalar, bütçe rakamları ve makro ekonomik göstergelerin (zamanında) öğrenilmesinin arz ettiği önem dikkate alınarak, Tasarısı üzerinden, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçenin genel bir değerlendirmesi yapılmıştır.

I-GİRİŞ

Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu tasarılarının, Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planda (OVMP) belirlenmiş politika, hedef/ önceliklere göre ve özel mevzuatına göre hazırlanıyor olması; bütçe kanunu tasarılarının TBMM yapılan görüşmeler sonucunda da aynen kabul edilerek yasalaştırılması şeklindeki uygulamalar,² bütçe rakamları ve makro ekonomik göstergelerin (zamanında) öğrenilmesinin arz ettiği önem dikkate alınarak, Tasarısı üzerinden, 2015 Yılı Merkezi Yönetim Bütçenin genel bir değerlendirmesi yapılmaktadır.

¹ Mülkiye Başmüfettişi, Mülkiye İktisadi ve Sosyal Araştırma Merkezi Kıdemli Araştırmacı

² 2014 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı, TBMM’de yapılan görüşmeleri sonucunda, Maliye Bakanlığı bütçesinin yedek ödenek bölümünde 100.000.000 TL miktarında (% 0,00020835 oranında) çok küçük artış dışında, aynen kabul edilerek yasalaşmış, Tasarıda öngörülmüş olan ödeneklerin ekonomik / fonksiyonel sınıflandırma rakamlarında da herhangi bir değişikliğe gidilmeden (TL/Krş olarak da) 20.12.2013 gün ve 6512 sayı ile kabul edilmiştir.

II-2015 YILINA AİT MAKROEKONOMİK GÖSTERGELER (HEDEFLER)

2014 ve 2015 yıllarına ait programlarla belirlenmiş makroekonomik göstergeleri ve 2014 yılı gerçekleşme tahminlerini gösterir tablo aşağıda gösterilmiştir.

Tablo 1: 2014 ve 2015 Yıllarına ait Makro Ekonomik Göstergeler

Göstergeler	2014 Programı	2014 Gerç. Tahmini	2015 Programı
GYİH (Milyar TL)	1.719	1.764	1.945
BÜYÜME (%)	4,0	3,3	4,0
DEFLATÖR (%) (<i>GSYH'da Sabit Fiyatlarla Artış Oranı</i>)	6,0	9,1	6,0
TÜFE (Yıl Sonu %)	5,3	9,4	6,3
İTHALAT (CİF) (Milyar ABD Doları)	262,0	244,0	258,0
İHRACAT (FOB) (Milyar ABD Doları)	166,5	160,5	173,0
DIŞ TİCARET DENGESİ (Milyar ABD Doları)	-95,5	-83,5	-85,0
CARİ DENGE (Milyar ABD Doları)	-55,5	-46,0	-46,0

2014 Yılı Programındaki rakamlarla, 2014 yılına ait tahmini gerçekleşme rakamlarının mukayesesinden; GSYH hesabına ilişkin tahminin yakalandığı, diğer göstergelerdeki tahminlerin ise gerçekleşmeyeceği anlaşılmaktadır.³

Bu arada dış ticaret/cari denge rakamlarının tahminlerin altında gerçekleşmiş olması dikkat çekmektedir.

III- 2015 YILI MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE TASARISI

A-Bütçe Giderleri

Ekonomik sınıflandırmaya göre Tasarıdaki bütçe giderleri aşağıda tabloya çıkarılmıştır.

³Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu Tasarısı ve Bağlı Cetveller, s.8.
(<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8601,2015yilimybktasarisiveekleri.pdf?0>)

Tablo 2: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri (Milyar TL)⁴

Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Giderler		Miktarı	Dağılım (%)
1-Faiz Hariç Giderler		419	
Personel		119,1	25,2
SGK Devlet Primleri		20,3	4,3
Mal ve Hizmet Alımları		41,1	8,7
Cari Transferler (Sağlık, emeklilik ve sosyal yardımlar, mahalli idare payları, tarımsal destekler vb.)		176,4	37,3
Sermaye (Yatırım) Giderleri		41	8,7
Sermaye Transferleri (Mahalli idareler v.b. kuruluşlara yapılan)		6,8	1,4
Borç verme		10,5	2,2
Yedek Ödenekler		3,5	0,7
2- Faiz Giderleri		54	11,4
GİDER BÜTÇESİ TOPLAMI		473	100

Not: 1-Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

2015 yılı bütçe tasarısı gider rakamlarında **önceki yıl bütçesine oranla %8,9 oranında bir artış öngörülmüştür**. Tasarıdaki artış oranı, sermaye giderlerine %11,6, mal ve hizmet alımlarına %9,5 ve personel ödeneklerine ise % 8,3 olarak yansıtılmıştır.

2015 merkezi yönetim bütçe giderlerinde, ekonomik sınıflandırmaya göre en büyük pay (%37,3) cari transferler ödeneklerine ayrılmıştır. Bunu büyüklük sırasıyla, personel (%25), faiz (%11,4) ve sermaye giderlerine (%8,7) ayrılmış paylar izlemektedir. Büyük oranlı bu giderlerin niteliklerinin (kaynaklarının) anımsatılması bağlamında aşağıdaki özet bilgilere yer verilmiştir.

Cari transferlerin büyük bölümü SGK ve mahalli idarelere yapılmaktadır. [2013 yılında SGK'ya yapılmış bütçe transferi tutarı 71,8 milyar TL'dir. Aynı yıl SGK'nın sadece sağlık (tedavi ve ilaç) giderlerinin toplamı 49.2 milyar TL dir.⁵ Tasarıda mahalli idare payları için 44,7 milyar TL ödenek ayrılmıştır.]

Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin 30.06.2014 tarihi itibarıyla, toplam dış borçlarının ana tutarı 95,4 milyar ABD Doları; bu borçlar için hesap edilmiş faiz tutarı ise 43,8 milyar ABD Dolarıdır.⁶ 30 Haziran 2014 itibarıyla kamu sektöründe toplam 3.372.806 kişi istihdam edilmektedir. Bu personelden, bütçe türlerine göre, 2.879.7232 kişi merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idarelerinde; 286.275 kişi il özel idareleri, belediyeler ve bağlı kuruluşlarda; 206.808 kişi de (KİT'ler vb.) diğer kamu idarelerinde görev yapmaktadır.

Kamu sektöründe görevli 3.372.806 personelin, % 82'si kadrolu (memur), %3,5 sözleşmeli, %11'i işçi ve %3,5 geçici/diğer personel statüsünde istihdam edilmektedir.^{7,8}

⁴ Tasarı metninden ve Maliye Bakanı M. Şimşek'in 15.10. 2014 günlü sunuş konuşmalarından yararlanılmıştır.

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8594,2014ocakeylulsayinbakansunumbirlestirilmisson.pdf?0>

⁵ Maliye Bakanlığı, 2015 Yılı Bütçe Gerekçesi, ss. 239-271. (<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/8600,2015yilibutcegerekcesi.pdf?0>)

⁶ Gerekçe, ss.189-192.

⁷ Gerekçe, ss.195-236.

Fonksiyonel sınıflandırmaya göre Tasarıdaki bütçe giderlerini ve toplam giderler içerisindeki oranları aşağıda tabloya çıkarılmıştır.

Tablo 3: Giderlerin Fonksiyonel Sınıflandırma Tablosu⁹

Hizmetin Türü	Miktarı (Milyar TL)	Dağılım (%)
Genel Kamu	141,7	30
Savunma	23,3	5
Kamu Düzeni ve Güvenlik	34,3	7,2
Ekonomik İşler	57,4	12
Çevre Koruma	0,5	
İskan ve Toplum Refahı	4,6	1
Sağlık	22	4,6
Dinlenme, Kültür ve Din	9,7	2
Eğitim	81,7	17
Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım	97,5	20,6
TOPLAM	473	100

Not: 1-Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

⁸ Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerinde toplam 2.459.545 adet memur kadrosu bulunmaktadır. Bu kadroların sınıflarına (mesleklere) göre dağılımı aşağıya gösterilmiştir.

Eğitim Hizmetleri	829.549
GIH	517.056
Sağlık	430.232
Emniyet	286.180
Din	129.762
Yard. Hiz.	127.606
Teknik Hizmetler .	109.453
Hakimlik /Savcılık	22.652
Avukatlık	3939
Mülki İdare Amirliği	2460
Öğretim Elemanları	656

⁹ Tasarı, s.29.

2015 yılı merkezi yönetim gider bütçesinde fonksiyonel sınıflandırmaya göre ödeneklerin dağılımında en büyük payın (%30 oranı ile) genel kamu hizmetlerine ayrıldığı; bu hizmetleri sosyal güvenlik ve sosyal yardım hizmetleri (%20,6) ve eğitim hizmetlerine (%17) ayrılmış payların izlediği görülmektedir.

B-Bütçe Gelirleri

Ekonomik sınıflandırmaya göre Tasarıdaki bütçe gelirleri ve toplam gelirler içerisindeki dağılımları aşağıda tabloya çıkarılmıştır.

Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Gelirleri ¹⁰

	2015 Bütçe Tasarısı (Milyar TL)	Dağılım (%)
1-Vergi Gelirleri	390	
Gelir	82	18,1
Kurumlar	36	8
Özel Tüketim	94	20,8
Dahilden Alınan KDV	44	9,7
İthalden Alınan KDV	75	16,6
MTV	9	2
BSMV	9	2
Damga	11	2,4
Harçlar	16	3,5
Diğer	13	2,9
2- Vergi Dışı Gelirler	62	13,7
GELİR BÜTÇESİ TOPLAMI	452	100

Not: 1-Küsuratlar yuvarlatılmıştır.

Gelir bütçesi (toplam) rakamlarında, önceki yıl bütçesine oranla % 12 oranında artış yapılmıştır.

Özel bütçeli idareler, düzenleyici ve denetleyici kuruluşların özel gelirleri 11 milyar TL olarak tahmin edilmiştir.

Bütçe gelirleri içinde en büyük pay, % 26,3 oranı ile KDV'ye aittir.

Bütçe döneminde 33 milyar TL faiz dışı fazla tahmin edilmiştir.

¹⁰ Tasarı, B Cetveli, ss.58-129.

Genel bütçe vergi dışı gelirlerinin de ayrıntılı olarak gösterildiği tablo aşağıya çıkarılmıştır.

Tablo 5: Genel Bütçenin Vergi Dışı Gelirleri Gösterir Ayrıntılı Tablo¹¹

Gelirin Türü	Miktarı
1-Vergi Gelirleri	427
2-Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri (Mal/hizmet satışı, KİT ve kamu bankaları, kurumlar karları, kira vb. gelirler)	9,5
3- Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	1,9
4-Diğer Gelirler (Faiz/para cezası, kişi ve kurumlardan alınan paylar vb.)	31,6
5-Sermaye Gelirleri (Taşınır/taşınmaz/menkul kıymet/hisse satışı vb.)	10,4
6-Alacaklardan Tahsilat	0,8
TOPLAM BÜTÇE GELİRİ	481,3
7-Red ve İadeler (-)	38,8
NET BÜTÇE GELİR TOPLAMI	442,5

Not: Kùsuratlar yuvarlatılmıştır.

Tablonun incelenmesi sırasında da görüleceği üzere bütçe gelirlerin büyük bölümü vergi gelirlerinden oluşmaktadır. Tasarıdaki vergi dışı gelirlerin toplam gelirlere oranı (%13,7) oldukça düşüktür.

Sermaye(varlık) satışlarından 10,4 gelir tahmin edilmektedir. Bu gelirlerin 1,6 milyar TL taşınmaz (2/B kapsamındaki taşınmazlar ve sosyal tesis) satışlarından, 8,7 milyar TL ise diğer sermaye (hisse) satış gelirlerinden beklenmektedir.

C- Bütçe Dengesi

Bütçe ödenekleri ile tahmini gelirler arasındaki 21 milyar TL fark, net borçlanma ile karşılanacaktır.

¹¹Tasarı, B Cetveli, ss.58-129.

IV- TASARIDA İÇİŞLERİ BAKANLIĞI ve MAHALLİ İDARELERE İLİŞKİN HUSUSLAR

A-Tahsis Edilmiş Ödenek Miktarları

İçişleri Bakanlığının 2014 yılında 3.550.923.000 TL olan ödeneği, Tasarıda (%10 oranında artışla) 3.898.467.000 TL' ye yükseltilmiştir.

Bu ödeneğin; yüzde olarak, 63'ü personel (SGK primi dahil), 20'si mal ve hizmet alımları, 13'ü sermaye giderlerine, 4'ü de diğer (sermaye transferi ve cari transfer) giderlere ayrılmıştır.

Bütçe tasarısına ekli T Cetveli uyarınca, 2015 yılında valilik makam hizmetleri için (30), kaymakamlık makam hizmetleri için (85) ve Bakanlık hizmetlerinde (7) olmak üzere toplam 122 adet taşıt edinilebilecektir.

B-Yatırım Harcamaları

Bütçe Kanunu Tasarısı ile Maliye Bakanlığı bütçesine; (geçen yıla ait ödeneklerinin % 6 fazlası ile)

- ✓ Köylerin Altyapısının Desteklenmesi Projesi (**KÖYDES**) kapsamında, köylerin altyapı ihtiyaçları için il özel idareleri/ köylere hizmet götürme birliklerine **367 milyon TL**,
- ✓ Su Kanalizasyon ve Altyapı Projesi (**SUKAP**) kapsamında belediyelerin içme suyu ve atık su projelerini gerçekleştirmek üzere İller Bankası Anonim Şirketine **590 milyon TL**,
Ödenek tahsis edilmiştir.¹²

İl özel idareleri kaldırılmış olan illerdeki büyükşehir belediyelerine, söz konusu il özel idarelerinin 2013 yılında öz kaynakları ile gerçekleştirilmiş olan eğitim ve sağlık amaçlı yatırım tutarlarının dörtte üçünden az olmamak üzere **eğitim ve sağlık yatırım harcaması yapmaları koşulu getirilmiştir.**

Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerine, yatırım işlerini illerdeki Yatırım ve Koordinasyon Başkanlıkları aracılığıyla yaptırımları, bu bağlamda ödeneklerini İçişleri Bakanlığı bütçesine aktarmaları konusunda yetki verilmiştir.¹³

İllerdeki Yatırım ve Koordinasyon Başkanlıkları aracılığıyla temsil, tören, ilin tanıtımı ve protokol hizmetleri kapsamında yapılacak harcamalara ilişkin, usul ve esasları belirleme konusunda, İçişleri Bakanına yetki verilmiştir.¹⁴

¹² Maliye Bakanı M. Şimşek'in 25.11.2014 günlü sunuş konuşması.

<http://www.maliye.gov.tr/KonusmaSunumlari/SunumMerkezi/index.html?ktp=2015TBMMPBK>

¹³ Tasarı, 9 ve 10.maddeler.

¹⁴ Tasarı, E Cetveli, 88. madde.

V-DİĞER HUSUSLAR

Tasarıda, Harcırah Kanununa göre verilecek gündelik tutarları;

(TL)

- ✓ Denetim elemanları kadrolarında bulunanlar 55,90
- ✓ Ek göstergesi 8000 ve daha yüksek kadrolarda bulunanlar.....43,00
- ✓ Ek göstergesi 5800- 8000 olan kadrolarda bulunanlar.....40,00
- ✓ Aylık/kadro derecesi 1-4 olanlar..... 33,00

Olarak belirlenmiştir.

Tasarıda, memurların yapacakları fazla çalışmalar için saat başına 1,63 TL (fazla) çalışma ücreti tespit edilmiştir.