



MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE İZLEME RAPORU TANITIMI

2012-2017 VE 2018 İLK ÜÇ AYLIK DÖNEM

Ferhat EMİL

Bilkent Üniversitesi

EWA Kurumsal Danışmanlık

6 Temmuz 2018 - İSTANBUL

BÜTÇE İZLEMESİNİN ÖNEMİ

Niye Bu İşi Yapıyoruz ? Bütçe Bilgisi



- **Bütçe Yetim Bir Dokümandır**
 - Faiz-döviz-piyasalar
 - Cari Açık
 - Merkez Bankası Bilançosu Kadar Bilinmez Ve Tartışılmaz . Tartışıldığı Zaman da Bütçe Açığının Ve Hazine Borçlanmasının Dışında Pek İlgilili Çekmez.
 - İş Alemi Kendisine Ne Kadar Vergi Salınacağı
 - İşçi, Memur Emekli Ne Kadar Maaş Alacağı İle İlgilenir.
- **Oysa Bütçe Vatandaşın**
 - Çocuğunun Eğitiminden
 - Sağlığına
 - Güvenliğine, Refahına ve
 - Geçmediği Köprüye Ödediği Paraya
 - Ekmek Alırken Ödediği Vergiye
 - İleride KÖİ Projelerinden Başına Daha Başka Ne Gelebileceğine Kadar

Hayatının Her Yanına Dokunur

- **Bu Çalışma Bütçenin Bu Yönlerinin de Var Olduğu Konusundaki Farkındalıkları Arttırmaya Katkı Vermek Amacı İle Hazırlandı**

BÜTÇE İZLEMESİNİN ÖNEMİ

İyi Şeyler de Oluyor



- Maliye Bakanlığı Vatandaş Bütçesi (?)
- Bütçe İstatistikleri Daha Detaylı ve Ulaşılabilir
- Bütçe Farkındalığı Son Zamanlarda Bazı Duyarlı Gazetecilerin de Katkısı İle Biraz Daha Fazla Artıyor
 - Köprü Geçişleri – Şehir Hastaneleri Garanti Meselesi
 - Örtülü Ödenek
 - Tablet Bilgisayar Projesi

Dolayısı İle Bütçe Artık Eskisi Gibi Çok Yetim Değil. Ama Bütçe İzlemesi Bundan Daha Fazlasını Bilmek Anlamına Geliyor

BÜTÇE İZLEMESİNİN ÖNEMİ

Sorunlar Neler ?



- Sıkıcı Bir Konu - Devlet Muhasebesi
- Para-faiz-döviz Gibi Konulara Göre Terminolojisi Daha Farklı ve Az Biliniyor Ya da Yanlış Biliniyor
- Bütçeyi Anlamak Rakam Denizine Dalmak Demek
- Yani Bütçeyi Anlamak Detayları da Bilmeyi Gerektiliriyor
- Sonuçta; Bütçe Konusunda Ne Kadar Çok Bilgilenirsek **Bütçe Hakkı** Dediğimiz Demokrasinin Özünü de o Kadar Çok Benimseyebiliriz (Vergi Ödeyen ve Hesabını Soran Bilinçli Vatandaşlar Oluruz) –
- Zor ve İddialı Konu





RAPORLA İLGİLİ UYARI VE BİR RİCA!

- Rapor Bütçe Bilgisini Okuyucuya Olabildiğince Basite İndirgeyerek Aktarmak Amacını GütmeKtedir. Ancak Teknik Detaylara da Girmektedir. Yani Dilinin Çok Basit Olduğunu İddia Etmek Güçtür.
- Hepsini Okumak Sıkıcı Gelebilir Ama Lütfen Gayret Gösterin
- Ya da en azından «**Yönetici Özetini**» Okuyabilirsiniz
- Lütfen ,Raporla İlgili Eleştirilerinizi, Değerlendirmelerinizi ve İlerideki Raporlarda Hangi Konulara Ağırlık Verilmesi Konusundaki Görüşlerinizi Bize İletin

BİRİNCİ RAPORUN YAPISI



• Bütçe Kavramları

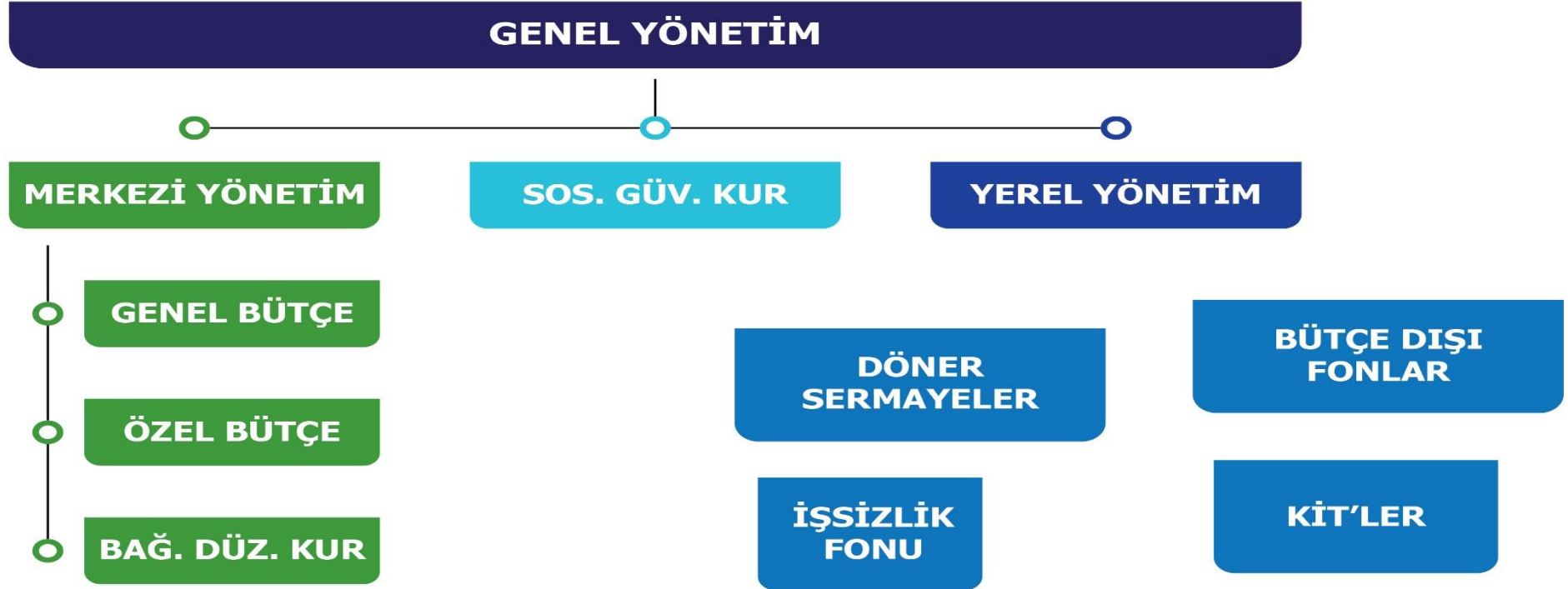
- Bütçe Nedir ? Bütçe Hakkı Ve Demokrasi İlişkisi
- Bütçe Dengesi İle İlgili Kavramlar
 - Merkezi Yönetimin Kapsamı
 - Klasik Denge, Faiz Dışı Denge, Cari Bütçe Dengesi, Yurtiçi (Domestic) Açık, Program Tanımlı Faiz Dışı Denge,
 - Emanet Ve Avanslar
 - Hazine Nakit Açıkları
 - Orta Vadeli Program-Orta Vadeli Mali Plan
 - Ödenekler, Yedek Ödenekler- Ödenek Üstü Harcamalar, Mütemmim Ödenekler –Sayıştay ve Sayıştay'ın Konumu ve TBMM- Hazine Garantileri
 - Kamu Harcamalarının Sınıflaması
 - Ekonomik (Girdi Kullanımı-nereye Ne Kadar Harcadık)
 - Fonksiyonel (Çıktı- Neye Harcadık ?)
 - Ekonomik Ve Fonksiyonel Sınıflama
 - İdari Sınıflama

• 2012-2017 Bütçe Uygulamaları

• Hazine Borçlanması

• 2018 Bütçesi – Ocak Ayı Bütçe Uygulama Sonuçları

BÜTÇENİN DEVLETİ





KAMU SEKTÖRÜ

- Genel Yönetim
- KİT'ler
- Bütçe Dışı Fonlar
- Döner Sermayeler
- İşsizlik Sigortası Fonu

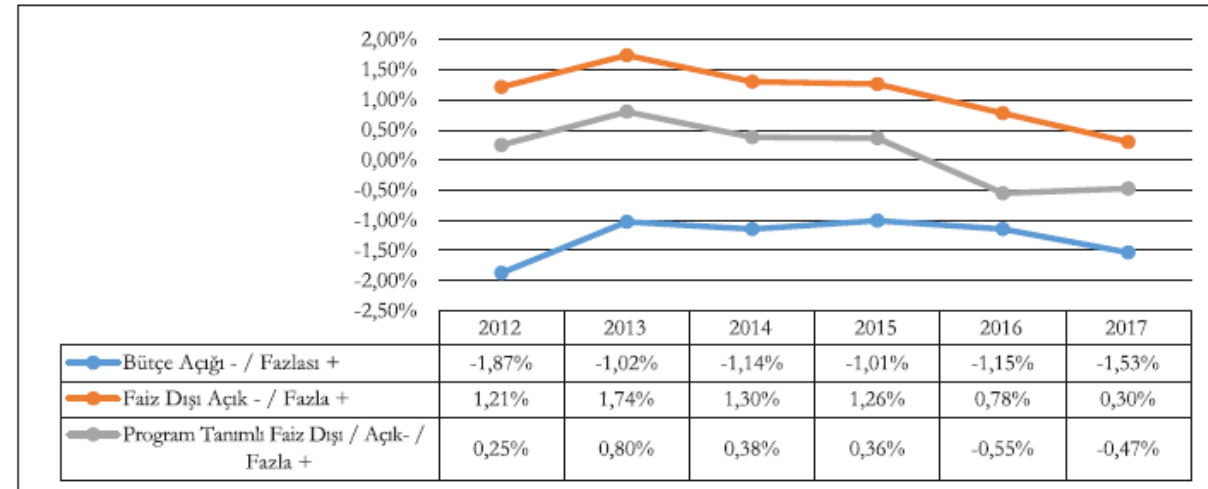




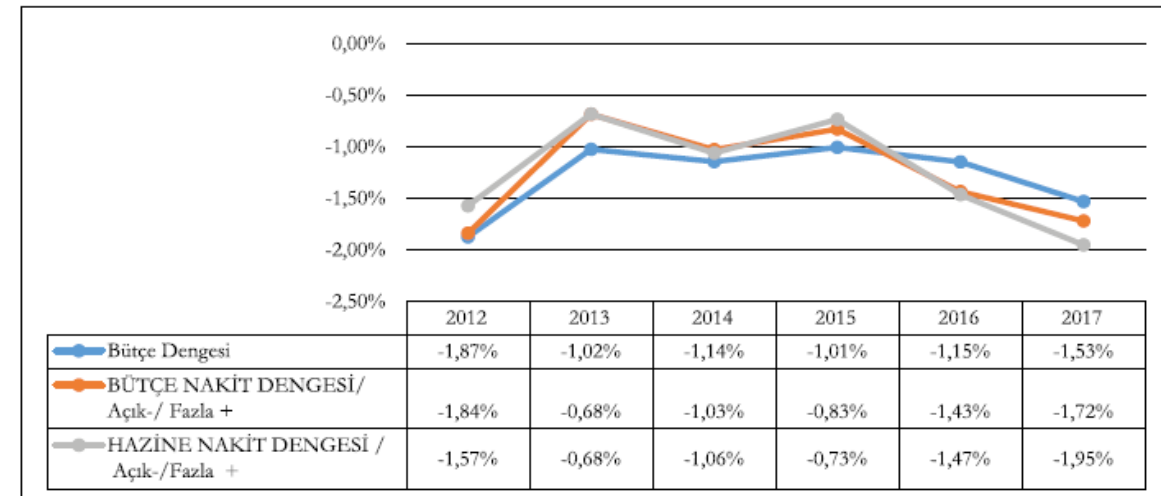
2012-2017 BÜTÇE UYGULAMALARI

Grafik 1: Bütçe Dengeleri GSYH (%)

- Genel Gözlemler
 - İki Ayrı Dönem
 - 2012-2015- Mali Disiplin
 - 2016-2017 – Mali Gevşeme
 - Klasik Açık
 - Faiz Dışı Denge
 - Program Tanımlı Faiz Dışı Denge
 - Harcama İvmesi Gelir Tahsilatından Daha Fazla
 - Aynı Şekilde Cari Bütçe Dengesinde de Zafiyet Gözleniyor
 - Nakit Açıkları Bütçe Açıklarından Daha Fazla Artıyor
 - Genişlemeci Maliye Politikaları Nakit Açıkları Üzerinden Sağlanıyor



Grafik 2: Bütçe Dengesi ve Nakit Dengeleri GSYH (%)

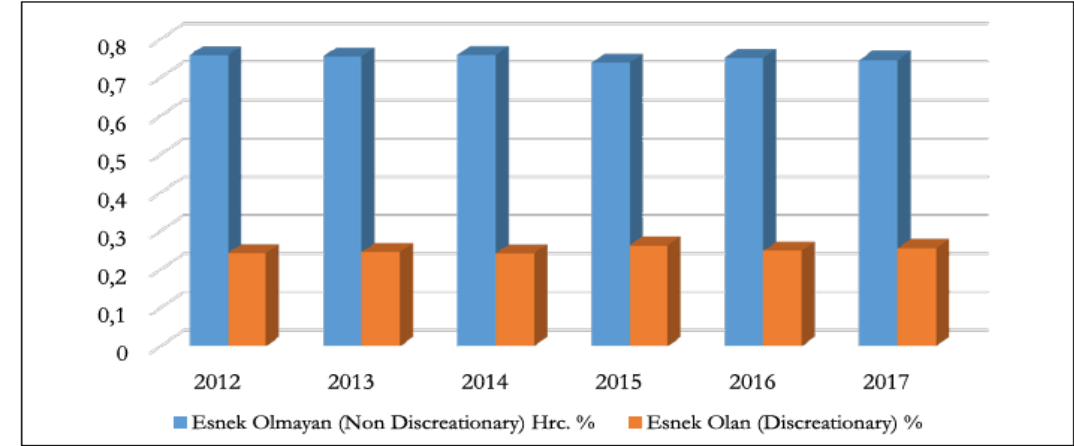


HARCAMA POLİTİKALARI (2012-2017)



- Harcama kanadında katılık söz konusu - maliye politikası esnek değil
- Faiz harcamaları azalırken elde edilen tasarruf cari transferlere kullanılmıştır
- Cari transferler içinde
 - Sosyal güvenlik sisteminin açıklarının finansmanı ve sosyal yardımlar önemli

Grafik 3: Harcama Katılığı



Tablo 5:	Merkezi Yönetim Bütçesi Harcamalarının Toplam İçindeki Payları %					
	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Harcamalar	100%	100%	100%	100%	100%	100%
1-Faiz Hariç Harcama	86,6%	87,8%	88,9%	89,5%	91,4%	91,6%
Personel Giderleri	23,9%	23,6%	24,6%	24,7%	25,5%	23,9%
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	4,1%	4,0%	4,2%	4,2%	4,2%	4,0%
Mal ve Hizmet Alımları	9,1%	8,9%	9,1%	9,0%	9,3%	9,4%
Cari Transferler	35,8%	36,4%	36,2%	36,1%	38,5%	40,0%
Sermaye Giderleri	9,5%	10,7%	10,7%	11,3%	10,2%	10,4%
Sermaye Transferleri	1,7%	1,9%	1,7%	2,1%	1,5%	2,0%
Borç Verme	2,6%	2,2%	2,4%	2,2%	2,2%	2,0%
2-Faiz Harcamaları	13,4%	12,2%	11,1%	10,5%	8,6%	8,4%

HARCAMA POLİTİKALARI

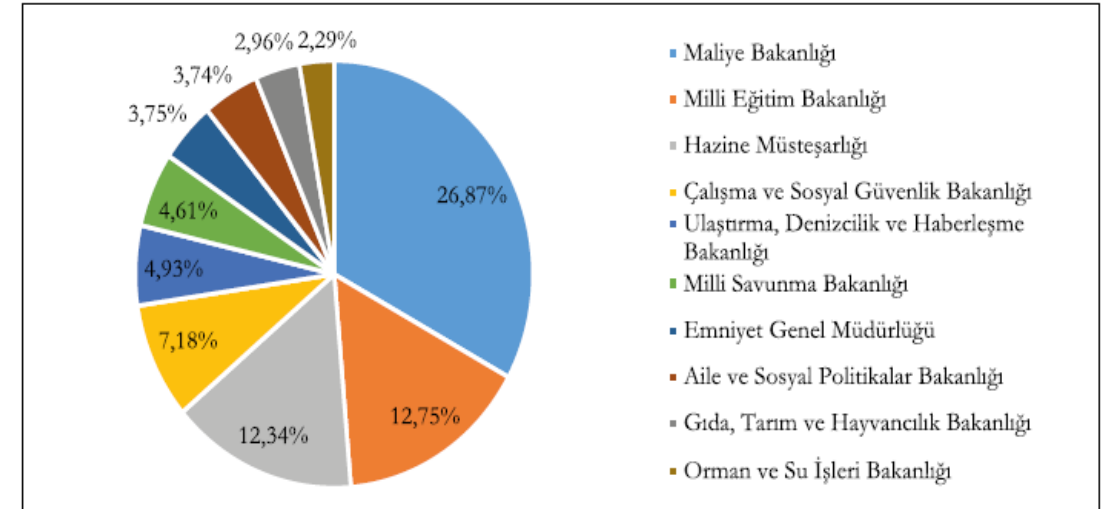


Bazı Gözlemler - Kim Ne Harcadı?

- Ödenek Üstü Harcama Artık Usulden Olmaya Başlamıştır
 - 2016 Yılında 21,2 Milyar TL
 - 2017 Yılında Kabaca 30 Milyar TL
 - TBMM'nin Bütçe Hakkı (?)
- Yılı Bütçesine Ödenek Kaydedilmeyerek Sonraki Yıla Yapılan Devirlerle İlgili Yıl Bütçesi Olduğundan Küçük Gösterilmektedir (Azalarak Da Olsa)

- Kurum Bazında En Çok Ödeneği Sırasıyla Maliye Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı Kullanmaktadır.

Grafik 4: Genel Bütçe Kurum Payları (%)



POPÜLER HARCAMA KALEMLERİ

(Rapor - Tablo 7 - Yıllık % Artışlar)



- **Örtülü Ödenek**, son beş yılda yıllık ortalama artış hızı %14,5- özellikle 2017 yılında örtülü yatırım harcamaları dikkat çekiyor
- **Görev Zararları**, Halk Bankası (%24,4) ve SGK Görev Zararları (%26,1)
- **Temsil Ağırlama**, (%15)
- **Yatırım Harcamaları** (%15, etüt proje mühendislik %18)
- **Hane Halkına Yapılan Transferler** , %17 (2018 de «hane halkına köprü geçiş ücretleri» olarak 3,5 milyar TL ödendi)
- **Kara ve Hava taşıt alımları**, 2016 yılında 2,6 milyar TL kara taşıtı, 1 milyar TL havayolu taşıtı için harcandı

Nereye Harcandı ?(Fonksiyonlar-Bütçe Payları ve Hizmet Kalitesi Sorunu)

- Genel İdare Hizmetleri (Faizler, üniversitelere transferler) %27
- Sosyal Güvenlik ve Yardım %21
- Eğitim Hizmetleri %16,4 (PISA ?)
- Ekonomik İşler ve Hizmetler %14
- Polis-Jandarma-Cezaevleri + Adalet Hizmetlerine %7,5 (?)
- Askeri –Sivil Savunma Hizmetlerine %5 (*)
- Sağlık Hizmetlerine %4,7
 - Koruyucu Sağlık sadece %1 civarında (?)

Hangi Fonksiyon ne Kadar Kaynak Kullandı ? (2012-2017)

- Personel Harcamalarının %70'i
 - Eğitim
 - İç Güvenlik
 - Askeri Güvenlik İşlerine gidiyor
- İç ve Dış Güvenlik Hizmetleri Mal ve Hizmet Alımlarında Başı Çekiyor (%40 civarında), sonra Eğitim (%20) ve Sağlık (%15) geliyor
- Yatırım harcamaları en çok ekonomik iş ve hizmetler (alt yapı, yol gibi) için (%60), Eğitim ve Sağlık (özellikle 2017 yılında)



GELİR POLİTİKALARI

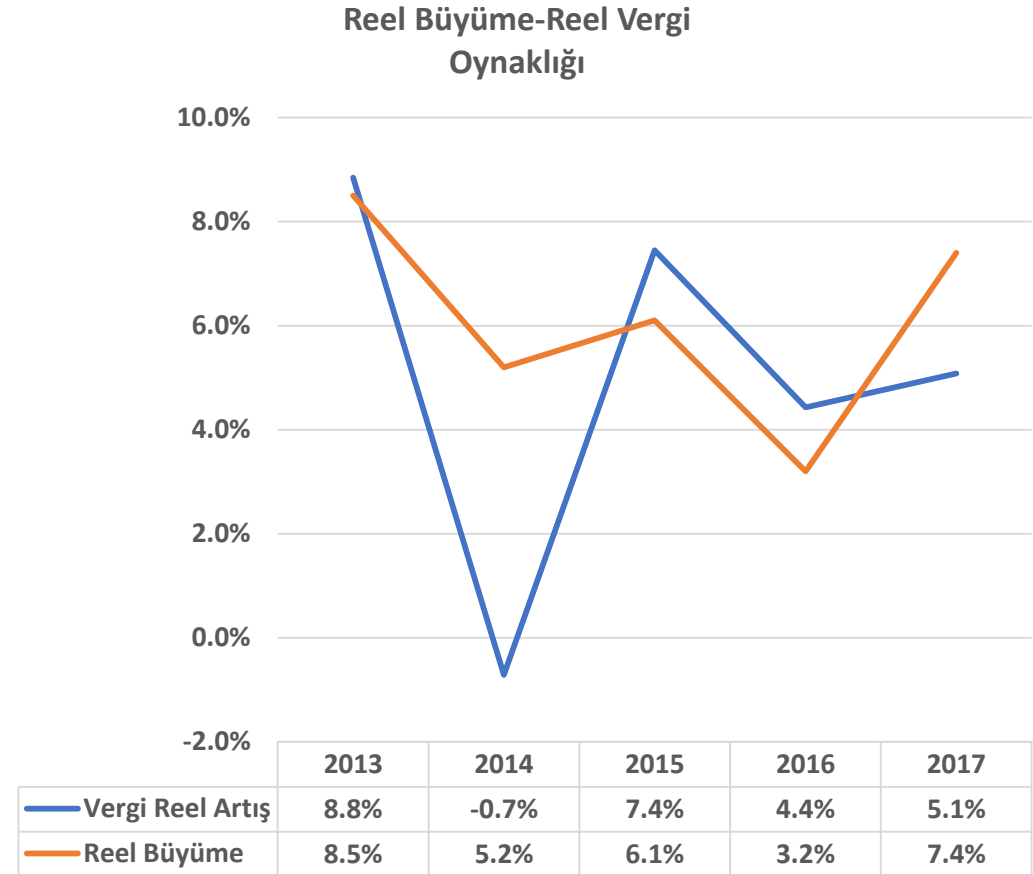
Tablo 12: Dolaysız Vergilerin Kompozisyonu	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Gelir ve Kazanç Üzerinden Alınan Vergiler İçinde %	100%	100%	100%	100%	100%	100%
a) Gelir Vergisi	66%	69%	70%	72%	69%	68%
Beyana Dayanan Gelir Vergisi	4%	3%	3%	3%	3%	3%
Basit Usulde Gelir Vergisi	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Gelir Vergisi Tevkifatı	61%	63%	65%	67%	64%	63%
Gelir Geçici Vergisi	2%	2%	2%	2%	1%	1%
b) Kurumlar Vergisi	34%	31%	30%	28%	31%	32%
Beyana Dayanan Kurumlar Vergisi	2%	2%	1%	0%	2%	1%
Kurumlar Vergisi Tevkifatı	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Kurumlar Geçici Vergisi	32%	29%	30%	27%	29%	30%

- Esas olarak vergi gelirlerine dayanmakta
- Ancak dolaylı dolaysız vergi adaletsizliği kronik bir hal almış durumda (Dolaylı %67, Dolaysız %33)
- Dolaysız vergiler içinde de yük ücretliler üzerinde



VERGİ OYNAKLIĞI

- Vergi indirim, iade, muafiyet ve diğer avantajlar sıklıkla kullanılmakta ve ekonomik genişleme sadece harcama kanadından değil, vergi iadelerinden de etkilenmektedir.
- Sık çıkarılan vergi aflarının, yeniden yapılandırmaların ve benzeri uygulamaların vergi ile büyüme arasında sağlıklı bir ilişki kurulmasını güçleştirdiği düşünülmektedir.
- Bunun da tahsilat tahakkuk oranlarını düşürdüğü tahmin edilmektedir.

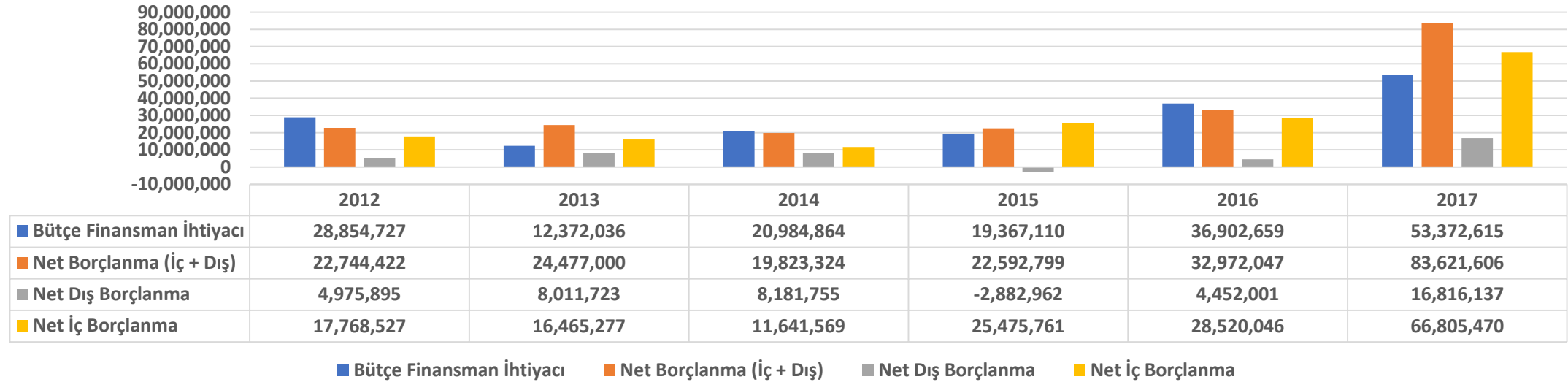


Bütçe Finansman İhtiyacı ve Net Borçlanma

- Kamu Hazinedarlığı Gereksinimi (?)



Grafik 5 Bütçe Finansman İhtiyacı ve Net Borçlanma (000 TL)

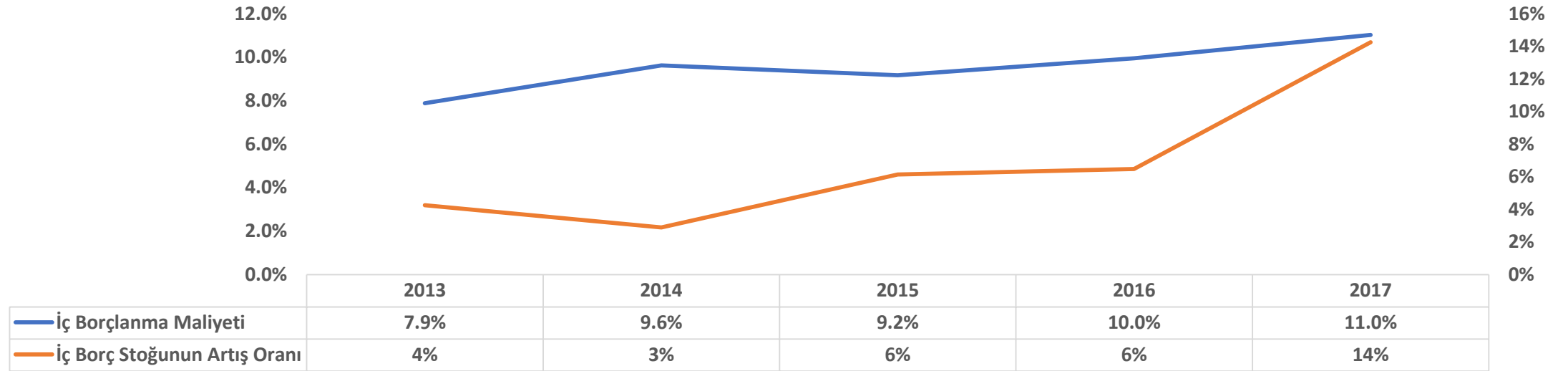


- Hazine borçlanması daha çok iç borçlanma ağırlıklı
- Uzun vadeli tahvil satışları
- 2017 farklı bir yıl - Net ihtiyacın çok üzerinde borçlanma yapılıyor.
- 2018 yılında finansman ihtiyacı yeni arayışlara yol açıyor (Kamu Hazinedarlığı Sistemi)

BORÇLANMA FAİZLERİ ARTMA EĞİLİMİNDE



Grafik 6 İç Borç Artış Oranı (Sağ Eksen)
- İç Borçlanma Maliyeti (Sol Eksen)

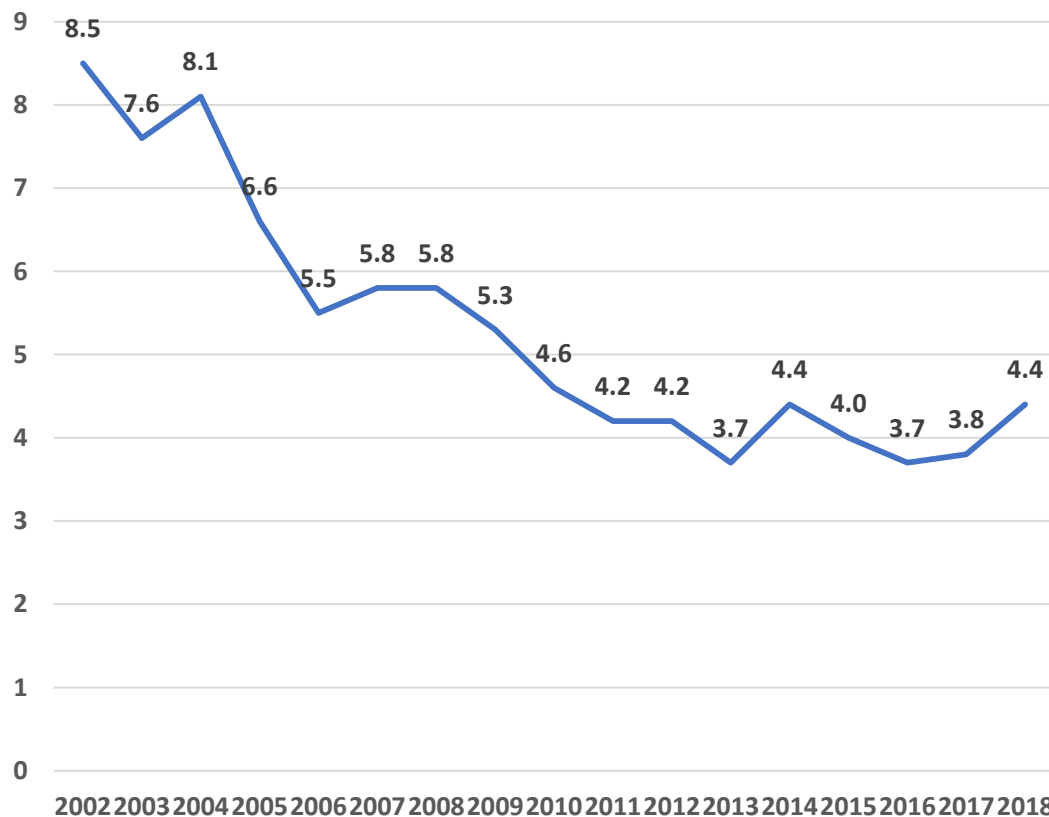


Özellikle 2017 yılından itibaren borçlanma faizleri artmakta ve halen devam etmektedir. (%19)



KAMU YATIRIM PROGRAMI

Grafik 8 Kamu Yatırımları Ortalama Tamamlama Süreleri (Yıl)



- Kalkınma Bakanlığı Tarafından Hazırlanır
- Halihazırda Kamu Sektörünün Envanterinde 3240 Adet Yatırım Projesi Bulunmakta (2000'li Yılların Başında 4000 İn Üzerinde)
- Tamamlama Süresi En Uzun Olan Sektör Tarım (7,8 Yıl) En Kısa Olan Sektör Madencilik Ve Konut (1,32 Yıl)
- Merkezi Yönetimin Payı %50-ağırlık Ulaştırma Ve Haberleşme Sektöründe
- Merkezi Yönetim Ve KİT'lerin Payı %65, Yerel Yönetimlerin Payı %35



2018 BÜTÇESİ ÜZERİNE BİR KAÇ SÖZ

- Makro Parametrelerin Geçerliliği Sorgulanabilir Hale Gelmiştir
- Enflasyonun 2018' de %7 den 2020' de %5'e İndirileceği Varsayımı Üzerine Hesaplanmıştır
- Büyüme Her Yıl %5,5 Olarak Tahmin Edilmiştir.
- Ortalama \$/TL Kuru 2018 için 3,73 Olarak tahmin edilmiştir.
- Merkezi Yönetim Bütçe Dengesinin GSYH Oranı %1,9 Olarak Tahmin Edilmiştir.
- Seçim Konusu Gündemde Değildir
- Sonuç Olarak Orijinal Bütçe Tahminlerinin Bazı Bozulmuştur
- Maliye Bakanlığı İlk Altı Aylık Sonuçları 15 Temmuz 2018 de Yayınlayacaktır.
- Daha Sonra Kalan 6 Ayın Değerlendirileceği Yıl Ortası Güncelleme Raporunu Yayınlaması Ve Yıl Sonu Bütçe Açığı Tahmini Vermesi Gerekiyor
- Bu Raporda Yeni Durumun Dikkate Alınıp Alınmayacağı Daha Net Olarak Belli Olacaktır



2018 İLK ÜÇ AYLIK SONUÇLAR

- Mali Gevşeme Devam Etmektedir
- Diğer Yıllardan Farklı Olarak Bütçe Giderlerinin Artışına En Fazla Katkı Yapan Kalem Yatırım Giderleridir (Karayolları-Yol Yapım Giderleri Kamulaştırma)
- Personel Harcamalarındaki Artışlarda Taşeron İşçilerin Kadroya Geçirilmesinden Kaynaklanan Artışlar Var.
- Belediye Projelerine Destek (BELDES) Ödemeleri Artmıştır.
- İç Güvenlik Hizmetlerine Ayrılan Harcamalarda Artış Dikkati Çekerken Savunma Harcamalarında Henüz Bir Hareketlenme Görülmemiştir.
- Dolaysız Vergi Tahsilatında Bir Toparlanma Gözükmemektedir. (Kadroya Geçiş)
- Ancak Dolaylı Vergiler Daha Az Artmıştır.
- Vergi Dışı Gelirlerde İse Gerileme Vardır. Henüz Özelleştirme Gelirlerinden Bir Katkı Gelmemiştir.
- Yeniden Yapılandırma Gelirlerinden İlk Üç Ayda 4 Milyar TL Elde Edilmiştir. (Yılın Tümü İçin Yapılan Tahmin) (İl. Rapor Kutu 1)
- İlk Üç Ayda İse 16 Milyar TL Civarında Vergi İadesi Yapılmıştır. Devlet Bir Yandan Vergi Yapılandırması İle Gelir Toplamaya Bir Yandan Topladığı Bu Gelirlerden Daha Fazlasını İade Etmeye Devam Etmektedir.



KÖİ PROJELERİ (I.ve II RAPORLAR) (1)

- Son 30 yılda sözleşmesi imzalanan 225 adet KÖİ projesi var. Bunların envanteri yayınlanmıyor.
- Çoğunluğu YİD Modeli , İHD ve YKD (Sağlık Projeleri) sonra geliyor.
- Toplam yatırım tutarı 61 milyar dolar. Sözleşme değeri 135 milyar dolar (Yatırım Tutarı + İşletme Hakkı Devir Bedeli)
- 225 projenin dışında sayısı, koşulları ve mevzuatı bilinmeyen KİT ve belediyelere ait bir çok proje bulunuyor.



KÖİ PROJELERİ (I.ve II RAPORLAR) (2)

• Mali Riskler

- Hazine Klasik Geri Ödeme Garantisi, Yatırım Garantisi İle Borç Üstlenim Garantisi Veriyor
 - Klasik Garantilerde Risk Çok Az Gerçekleşmiş
 - Yatırım Garantisinde (YİD-İHD Enerji Projeleri Başta Olmak Üzere) Henüz Bir Garanti Ödemesi Olmadı (Tek İstisna Yuvacık Barajı 2 Milyar Doların Üstünde Hazine Yüklenimi)
 - Otoyol Projeleri İçin Verilen Borç Üstleni Garantisi Henüz İşlerlik Kazanmadı (14 Milyar Dolar)
- Riski Gerçekleşen Köprü Geçiş Ücretleri (Karayolları - 3,5 Milyar Dolar)
- Sağlık Projelerinde Hizmet Alım Garantisi Var (Hasta Garantisi Örtük Bir Biçimde Var)
- IMF Ekonomideki Bir Duraklama ve Kur Artışı Halinde Bütçeye GSYH'nın %0,25'i Civarında Ek Yük Geleceğini Öngörüyor

• Ne Yapmalı

- Garanti Ödemeleri Sadece Hazine Bütçesinden Yapılmalı
- Sözleşmedeki Garanti Koşulları Açıklanmalı
- Şimdiye Kadar Envanteri Tutulmayan İrili Ufaklı KÖİ Projeleri Kayıt Altına Alınmalı
- Risk Muhasebesi Ve Değerlendirmesi İle İlgili Hukuki Düzenlemeler Ve Herkesin Anlayabileceği Raporlamalar Yapılmalı
- Orta Vadede Kamu Sektörü Kendi Yatırımlarını Kendisi Yapacak Kaynağı Yaratmalı
 - Dünyada KÖİ'lere Karşı Genel Bir Kuşku Uyanmaya Başlamış Bulunmaktadır



DEVLETİN BORÇ ve ALACAKLARI (II.Rapor)

- Devletin (Merkezi + Yerel + SGK) Muhtelif Kişi Ve Kurumlardan Olan Alacakları **451** Milyar TL (2016 Kesin Hesabına Göre)
- Devletin Alacakları Bir Yıllık Bütçe Gelirlerinin %67 sini Oluşturmaktadır.
- Devlete Olan Borçların 236 Milyar TL si İcralık
- Devletin Alacakları Hem Artmakta Hem de Tahsil İçin Gerekli İrade Gösterilmemektedir.
- Devletin Borçları Toplam **848** Milyar TL (İç Ve Dış Borç Dahil)
- Devletin Piyasaya Borçları (Emanetler) 20 Milyar TL dir.
- Bunda Belediyelerin Payı 13 Milyar TL Civarındadır
- Bu Hesabın İçinde 190 Milyar TL Olduğu Söylenen KDV Alacakları Yoktur
- Zincirleme Reaksiyon Nedeni İle Borç Alacak İlişkileri Bir Sarmala Girmek Üzeredir.
- Bu İlişkinin Ne Şekilde Tasfiye Edileceği Ekonomi Gündemini İşgal Edecek Gibi Gözükmemektedir.



TEŞEKKÜRLER